



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Göteborgs universitet

Rektor

rektor@gu.se

Utbildningsdepartementet

U2025/01339

Diarienummer:

GU 2025/2227

Remissvar avseende promemorian En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (U2025/01339)

Göteborgs universitet har givits möjlighet att yttra sig över rubricerad promemoria.
Remissvaret bifogas

Magnus MacHale-Gunnarsson, utredare på sektionen för planering och uppföljning, har samordnat och berett ärendet i samråd med utbildningsenheten på Göteborgs universitet och efter samråd med utbildningsnämnden. Vicerektor för utbildning Pauli Kortteinen har lett arbetet.

Remissvaret har fastställts på rektors beslutsmöte 2025-09-18, i närvaro av universitetsdirektör och representant för Göteborgs universitets studentkårer (videomöte).

Malin Broberg

Rektor

Föredragande:

Magnus MacHale-Gunnarsson

Utredare

Remissvar avseende promemorian En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (U2025/01339)

Datum: 2025-09-12

Diarienummer: GU 2025/2227

Mottagare: Regeringskansliet

Handläggare: Magnus MacHale-Gunnarsson, Sektionen för planering och uppföljning

Sammanfattning

Det livslånga lärandet är ett viktigt område där universitet och högskolor har betydande roller att spela, och Göteborgs universitet tar sitt ansvar inom området på stort allvar, med ett utbildningsutbud som täcker såväl fort- och vidareutbildning som omställning/karriärväxling och bildning. Det är därför glädjande att regeringen visar så stort intresse för frågan. Den nu aktuella promemorian har dock så stora problem att Göteborgs universitet helt måste avvisa den.

- Administrationen av ersättningsmodellen skulle bli mycket omfattande. Det gäller inrättande av ett stort antal nya kursplaner, framtagande av riktlinjer för ersättningsnivåer, beslut om användning av den nya ersättningsmodellen i varje enskilt fall och vid varje kurstillfälle, uppföljning av deltagande studenter, avräkning mot takbeloppet och skapandet av nya samverkansfora med arbetsmarknadens aktörer. Vår bedömning är att kurser finansierade genom den nya ersättningsmodellen skulle ha mångdubbelt högre administrativa kostnader än övriga kurser. Flera konsekvenser av förslagen påtalas, men lämnas outredda, av utredningen, och hänförs istället i svepande ordalag UKÄ, UHR och lärosätena.
- Konsekvenserna av de nya modellerna är mycket svåra att förutsäga, bland annat eftersom allt rör sig inom nuvarande ersättningsram. Dels är risken stor för undanträngningseffekter, dels innebär det stora svårigheter att planera verksamheten när man inte vet hur mycket modellen kommer att användas. Under de första fem åren kommer lärosätena att behöva hantera ersättningsmodellen inom takbeloppet. När omfördelningsmodellen sedan införs kastas förutsättningarna över ända igen, utan någon större möjlighet till planering.
- I utredningsdirektivet ingår att den nya ersättningsmodellen även ska passa omställningsstudiestödet, men i stort sett lämnar utredningen denna del av uppdraget därhän. Detta är troligen ytterligare en konsekvens av utredningens starka arbetsgivarperspektiv, eftersom omställningsstudiestödet är starkt individrelaterat.

- Utredningen fokuserar på mycket korta kurser, 1,5–5,5 högskolepoäng. Så korta kurser passar för fortbildning, där personer behöver ny kunskap för att hantera förändrade kunskapsbehov inom en anställning, och den sortens utbildning hanteras lämpligare som uppdragsutbildning. Det starka arbetsgivarperspektiv som genomsyrar utredningen talar också för uppdragsutbildning, där beställaren kan avgöra kursens omfattning, takt, form och även förväntningar på godkända resultat. När det gäller utbildning för mer genomgripande omställning eller karriärväxling, där yrkesverksamma vill lämna en bransch eller byta arbetsuppgifter, så skulle ett nytt utbildningsområde för kurser riktade till yrkesverksamma i hög grad kunna få samma effekter som den nu föreslagna modellen, med ett minimum av ökad administration.

Övergripande synpunkter

Göteborgs universitet tackar för möjligheten att lämna synpunkter på den aktuella promemorian. Livslångt lärande, med de tre huvudspåren *fort- och vidareutbildning* (arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra samma arbetsuppgifter eller nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren), *omställning och karriärväxling* (individens behov av att utbilda sig för att byta karriär) och *bildning* (individens behov av att utbilda sig för personlig utveckling), är ett viktigt område, och universitet och högskolor har viktiga roller att spela i alla huvudspåren, inte minst bildning. Ansvarsfördelningen inom området är fortfarande i vissa delar otydligt, vad gäller utförandet (mellan högskolan, yrkeshögskolan, studieförbund och andra aktörer) och finansieringen (mellan staten och arbetsgivarna), och det är glädjande att regeringen visar så stort intresse för frågan. Förslagen i den föreliggande promemorian dras emellertid med så stora problem att Göteborgs universitet ser sig tvunget att avvisa dem.

- Ett övergripande problem med förslaget är att det ska finansieras inom befintliga resurser. Göteborgs universitet påpekade redan 2024-10-01 (Regeringskansliets diarienummer U2024/01160) att detta är olämpligt. Med det befintliga förslaget för handen är det uppenbart att just den bristande finansieringen gör konsekvenserna ytterst svårförutsägbara. Om det inte finns medel tillgängliga för en separat finansiering av ersättningsmodellen bör regeringen avvakta med att införa en sådan modell.
- Kopplingen mellan problem och lösning är svag. Att det råder brist på utbildad arbetskraft inom många områden, som lärare, vårdpersonal och ingenjörer, råder det inget tvivel om, men den bristen åtgärdas inte av kurser på max 5,5 högskolepoäng, riktade till redan yrkesverksamma. Omställning på arbetsmarknaden kräver i allmänhet längre utbildningar.
- Förslagen tar sin utgångspunkt i de önskemål om korta och flexibla kurser som näringslivsföreträdare uttrycker, men arbetsgivares behov av fort- och vidareutbildning av personal hanteras mycket bättre inom uppdragsutbildningen, där kurser kan utformas precis så att de möter arbetsgivarnas behov. *Arbetsstagarnas* önskemål om fort- och vidareutbildning behöver inte alls överensstämma med arbetsgivarnas, och promemorian undviker på ett förunderligt sätt att ta arbetsstagarnas önskemål i beaktande, trots att en del statistik om detta presenteras. Ersättningsmodellen ska

enligt utredningsdirektivet även passa utbildningar som omfattas av omställningsstudiestödet, men denna del av uppdraget ignoreras i hög grad av utredningen. Detta är ytterligare ett tecken på det starka arbetsgivarperspektivet, eftersom omställningsstudiestödet syftar till att *individen* ska kunna förbättra sin attraktivitet på arbetsmarknaden, och det passar då inte in i utredningen.

- De olika nivåerna inom ersättningsmodellen är mycket otydligt definierade, vilket leder till ett stort godtycke i tillämpningen. Att alla lärosäten skulle landa i ungefärligen samma system är osannolikt. Eftersom lärosätena är tänkta att konkurrera med varandra om anslagsmedel utifrån de belopp de erhåller genom ersättningsmodellen (inte antal kurser eller dylikt) blir incitamentet dessutom starkt att tillämpa så hög nivå som möjligt för varje kurs.
- Omfördelningsmodellens andra komponent, examina, är tämligen lätt att förstå och konsekvenserna på kort sikt är troligen inte stora, på grund av examensmängdens trögrörlighet. Men det är mycket svårt att se vad det har med fort- och vidareutbildning att göra. Genom att inkludera den i modellen blir syftet med omfördelningen mycket oklart.
- Konsekvensen av omfördelningsmodellens första komponent, där utbildningsanslag ska fördelas utifrån lärosätenas användning av den nya ersättningsmodellen, är mycket svår att förutsäga. Utredaren har antagit att det är lärosäten som idag har mycket fristående kurs som skulle komma att använda sig av modellen, men inga argument presenteras för det antagandet. Med tanke på de stränga krav som föreslås gälla för att få använda ersättningsmodellen, där bland annat samläsning med programstudenter i praktiken blir hart när omöjligt, är det tveksamt om institutioner som redan idag i hög utsträckning använder fristående kurs skulle vara intresserade av att flytta resurser till gruppen yrkesverksamma. Den nya ersättningsmodellen ska (ju) verka inom det existerande takbeloppet, och en institution som väljer att skapa en kurs med den nya ersättningsmodellen måste då välja bort platser på andra utbildningar.
- Den administration som följer med den föreslagna ersättningsmodellen ser ut att bli oerhört omfattande. Förutom nya kursplaner, motiveringar för att använda den nya ersättningsmodellen, insamling av information om kursdeltagarna, och dokumentation, vilket utgör ett administrativt minimum, förväntas lärosätena också skapa nya samverkansforum för att samla in synpunkter och önskemål från arbetsgivare, utöver de forum som redan finns på plats. Ett avsevärt enklare sätt att införa en särskild ersättning för kurser riktade till yrkesverksamma som vill ställa om på arbetsmarknaden, skulle vara att införa ett nytt utbildningsområde med största delen av ersättningen (hela?) placerad på HST och endast en mindre del (ingenting?) på HPR. Detta skulle, jämfört med den promemorians föreslagna modell, innebära ett minimum av ökad administration och samtidigt ge motsvarande incitament till lärosätena att erbjuda kurser av detta slag.

Synpunkter per avsnitt i utredningen

I denna del av remissvaret beskrivs de huvudsakliga problem som Göteborgs universitet ser med utredningen, strukturerat efter utredningens disposition.

1.2.1 "Kompetensbehov och svårigheter att rekrytera", 1.2.2 "Olika behov inom privat och offentlig sektor"

Promemorian lyfter det välkända problemet att det råder brist på utbildad arbetskraft inom många områden, till exempel vårdpersonal, lärare och ingenjörer. Hur denna brist skulle åtgärdas av kurser på mellan 1,5 och 5,5 högskolepoäng förklaras dock inte, och det förefaller också osannolikt.

1.4.2 "Matchningsproblem mellan utbildning och arbetsmarknadens behov" samt 1.5 "Eftergymnasialt utbildade kompetensutvecklar sig på universitet och högskolor"

Utredningen föreslår att fristående kurser inom högre utbildning ska användas för att möta behovet av fort- och vidareutbildning. Denna utbildningsform styrs i praktiken i mycket hög grad av studenternas efterfrågan, och den statistik som presenteras i utredningen indikerar att denna efterfrågan inte stämmer överens med arbetsgivarorganisationernas och arbetstagarorganisationernas förväntningar. I promemorian antas det explicit "att behovet av fort- och vidareutbildning inom olika områden oftare uppstår inom samma område som den grundläggande utbildningen." Men figur 2.5 visar att den största gruppen yrkesverksamma som läser fristående kurs gör det inom humaniora och konst, inte inom teknik, vård eller utbildningsvetenskap, och om man begränsar sig till yrkesverksamma 35 år eller äldre (figur 2.6) är skillnaden ännu större. Detta trots att andelen inom humaniora och konst under lång tid utgjort en tämligen liten grupp av de examinerade inom högskolan i Sverige. Yrkesverksammas nuvarande användning av fristående kurser ger alltså inget stöd alls för utredningens antaganden, tvärtom. Om detta beror på att de yrkesverksamma individerna gör andra bedömningar av vad som behövs på arbetsmarknaden än företrädare för arbetsgivare och -tagare gör, eller om de uppfattar det som att de yrkesmässiga behoven av fort- och vidareutbildning bör ske på arbetsgivarens initiativ och på arbetstid, återstår att utreda.

Enligt promemorian har arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer uttryckt att det finns ett behov av kortare utbildningar, utbildningar på distans och på deltid. Det finns då en etablerad och välfungerande form av utbildning där organisationer kan beställa den utbildning de önskar, på det format och med den studietakt de önskar: uppdragsutbildning. Där kan beställaren också själv avgöra hur viktigt det är att studenterna blir godkända. Uppdragsutbildningen är till sin natur nära kopplad till arbetsmarknadens behov, och fackförbund och branschorganisationer skulle mycket väl kunna samordna utbildningar som passar de egna medlemmarna, och samtidigt sprider kostnaderna. Om regeringen är intresserad av att bära en del av kostnaderna för fort- och vidareutbildning skulle subventioner av olika slag kunna användas för uppdragsutbildning.

2.6.5 ”Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre olika nivåer”

Villkoren för de tre garantinivåer som den föreslagna ersättningsmodellen innehåller är mycket ottydligt beskrivna. Enligt förslaget ska lärosätena själva fastställa lärosätesövergripande riktlinjer för användningen av dessa nivåer, men någon nationell samordning av nivåernas tillämpning föreslås inte. Universitetskanslersämbetet och Riksrevisionen föreslås förvisso följa upp riktlinjerna, men utifrån vilka principer nämns inte. Risken är överhängande att detta leder till betydande skillnader mellan lärosätena vad gäller villkoren för de olika garantinivåerna. När man dessutom tar i beaktande att omfördelningsmodellen gynnar lärosätena ju mer större belopp de avräknar med den nya ersättningsmodellen blir det svårt att föreställa sig hur något lärosäte skulle välja att använda den lägre garantinivån över huvud taget.

2.7.1 ”Den särskilda ersättningsmodellen behöver kompletteras med en komponent för att omfördela resurser mellan lärosäten”

Utredningen föreslår att en omfördelningsmodell ska införas som ska ”ge incitament och omfördela anslag så att utveckling av utbildning för fort- och vidareutbildning samt omställning för yrkesverksamma premieras”. Den första komponenten i omfördelningsmodellen, där anslagsmedel fördelas baserat på hur stora belopp som lärosätena avräknat med den nya ersättningsmodellen, följer tydligt det syftet (även om den inte alls hanterar omställning för yrkesverksamma; se sid. 58). Den andra komponenten i omfördelningsmodellen, där anslagsmedel fördelas baserat på utfärdade examina, har explicit som mål att *motverka* det övergripande syftet med omfördelningen: ”Vid dimensioneringen av de två komponenterna i omfördelningsmodellen ska det uppnås en balans mellan dem, så att omfördelningens övergripande effekt blir ungefär av samma storlek”. Här föreslår utredaren på fullt allvar, måste vi anta, en omfördelningsmodell som inte ska ha någon övergripande effekt.

Utredningen saknar dessutom helt en analys av hur omfördelningen baserat på examina kommer att påverka lärosätenas beteende, det vill säga utbildningsutbudet.

2.7.9 Några simuleringar av effekten av omfördelningssystemet

I utredningen görs en simulering av hur landets lärosäten kommer att använda sig av den nya ersättningsmodellen, om den skulle tas i bruk. Simuleringen bygger på ett antagande om att en viss andel av de existerande fristående kurserna, jämnt fördelat över landets lärosäten, kommer att omvandlas till kurser som passar den nya ersättningsmodellen. Detta antagande kan mycket väl visa sig vara riktigt, men det kan precis lika gärna visa sig vara helt felaktigt. Något stöd för antagandet ges inte. Eftersom den nya ersättningsmodellen ska användas inom de existerande takbeloppen innebär varje ny kurs av detta slag att platser inom det övriga utbildningsutbudet – troligen i många fall hela kurser – försvinner. Utredaren, och regeringen, må ha för avsikt att modellen ska leda till en omfördelning av utbildningsutbudet, men eftersom detta nollsummespel i praktiken utspelar sig inom varje enskild institution på lärosätena är det svårt att se hur detta skulle leda till omfördelningar mellan ämnesområden. Istället blir det kurser riktade till mer traditionella fristående-kursstudenter som får stryka på foten, och det är mycket svårt att förutsäga vilka institutioner, på vilka lärosäten, som kommer att välja den vägen. Det innebär att simuleringen som presenteras i tabell 2.2 i praktiken inte har något värde.

Om den föreslagna ersättningsmodellen hade finansierats utanför de befintliga ekonomiska ramarna skulle användningen av ersättningsmodellen ha varit lika svår att förutse som i det

nuvarande förslaget, men konsekvenserna för existerande utbildningsutbud skulle med all sannolikhet varit mycket liten. Starkare ekonomiska incitament att använda sig av ersättningsmodellen skulle då kunna ha tillkommit i ett senare skede, när det funnits mer kunskap om hur modellen fungerar i praktiken.

4.3.1 Konsekvenser för universitet och högskolor

Enligt utredningen kommer så mycket som en fjärdedel av den nuvarande volymen av fristående kurser att flyttas över till den målgruppen yrkesverksamma, och då tillämpa den nya ersättningsmodellen. Det blir då ett mycket stort antal kursplaner som ska tas fram. I promemorian "rekommenderas att lärosätena ser över möjligheterna att förenkla och snabba på processerna [för att ta fram och besluta om nya kursplaner]", men några detaljer för hur detta ska ske ges inte. Liksom de flesta processer i dagens samhälle kan hanteringen av lärosätenas kursplaner givetvis förbättras, men den ser till största delen ut som den gör på grund av högt ställda krav på rättssäkerhet och spårbarhet. Vilka av dessa parametrar förväntas lärosätena kompromissa med?

Vidare ska lärosätesövergripande riktlinjer tas fram för hur ersättningsnivåerna ska sättas för varje kurs, och för varje kurs ska dessa riktlinjer tillämpas, och dokumenteras. Studenternas motiv till att läsa kurserna ska samlas in, och med erfarenhet av att samla in kursutvärderingar inom dagens system förefaller det sannolikt att svarsfrekvensen på en eventuell elektronisk enkät inte blir mycket mer än 50 % på många kurser. Då kan lärosätet välja att lägga ännu mer administrativa resurser på att samla in uppgifterna, eller att försöka dra slutsatser om hela populationen utifrån de svar som kommit in. I efterhand ska utfallet av utvärderas och beslut fattas om huruvida den nya ersättningsmodellen kan användas igen. Detta måste ske efter *varje* kurstillfälle.

Vid årsbokslutet ska så den genomförda utbildningen räknas av mot takbeloppet. Redan idag, med ett i grunden enkelt system med helårsstudenter och helårsprestationer, är detta en komplicerad process. Med den föreslagna ersättningsmodellen ska den avräkningen utökas med en helt ny modell, där man inte bara ska identifiera de kurser som använder den nya modellen, säkerställa att de haft minst åtta deltagare, identifiera vilken ersättningsnivå som gäller, beräkna hur mycket ersättning de skulle ha fått med den gamla modellen och i så fall använda den, och undanta dessa kurser från den övriga avräkningen, utan man ska också redovisa allt detta på ett tydligt sätt för alla inblandade.

Utredaren menar också att "lärosätena [behöver] utveckla sin samverkan och sitt samarbete med externa parter som representerar arbetsmarknaden och yrkesverksamma", för att de nya utbildningarna ska bli utformade så att de "möter arbetsmarknadens och yrkesverksammas behov av fort- och vidareutbildning samt omställning". De nuvarande formerna för samverkan underkänns alltså av promemorian – för alla lärosäten, i hela landet, och helt utan belägg eller motivering – och lärosätena ska istället bygga upp nya former. Även detta innebär betydande administration.

Sammantaget blir detta ett enormt administrativt arbete.