



Tobias Grahn,
Höskolekansliet
Höskolan Kristianstad
291 88 Kristianstad
044-250 30 00
www.hkr.se

Utbildningsdepartementet

Yttrande gällande förslaget om ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma

Höskolan Kristianstad har ombetts att yttra sig över promemorian En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Höskolans yttrande inleds med en kort sammanfattning som följs av synpunkter under sju rubriker som avhandlar olika aspekter av föreliggande utredning.

Sammanfattning

Höskolornas resurstilldelningssystem behöver justeras för att bättre tillgodose arbetsmarknadens och yrkesverksammas behov. Gällande utredning lyfter förtjänstfullt flera av bristerna i systemet som är angelägna att åtgärda. Dagens till stor del prestationsbaserade ersättningsmodell ger inte lärosätena tillräckliga incitament att utveckla och tillhandahålla fristående kurser, i synnerhet inte där efterfrågan är osäker eller där det finns en större risk att studenterna inte genomför utbildningarna i sin helhet. Detta är slutsatser som också presenterats i den s.k. Struten (SOU 2019:6). Höskolan Kristianstad delar utredningens beskrivning och bedömning avseende vikten av livslångt lärande för såväl individ och arbetsgivare som samhället i stort.

Höskolan arbetar sedan flera år med att utveckla kortare kurser och mikrokurser, själva och i samarbete med andra. Det är en utveckling som kommer att fortsätta och utredaren har rätt i sin utgångspunkt att incitamenten för att ta fram fler korta kurser med relevans för yrkesaktiva bör stärkas. Höskolan anser dock att utredarens förslag till åtgärder bortser från det fungerande utbud för yrkesverksamma som finns och introducerar en komplicerad modell för resurstilldelning som ökar den administrativa bördan på lärosätena. Höskolan avstyrker därför modellens införande och ger motförslag i detta yttrande.

Klassning av utbildning för yrkesverksamma

Den föreslagna klassningen av utbildning för yrkesverksamma bygger på att dagens system för resursfördelning har missat en målgrupp – yrkesverksamma – både avseende form och innehåll. Därför behöver en ny ersättningsmodell som ersätter högskolorna för korta kurser i spannet 1,5 hp -5,5 hp, och enbart upp till 75 procents studietakt införas. Som utredaren själv skriver har dock gruppen yrkesverksamma som återvänt till högskolan växt från 5000 till 25 000 sedan början av 2000-talet (s. 22). Högskolan Kristianstad tillhör de högskolor som arbetat intensivt för att utveckla ett utbud som är lyhört gentemot yrkesverkssammars efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Arbetet har inbegripit att regelbundet se över befintligt utbud och att utveckla nya koncept och nytt undervisningsinnehåll. En väsentlig del av högskolans studenter kommer inte direkt från gymnasiet utan har både arbetslivs- och yrkeslivserfarenhet. Över 80 % av högskolans fristående kurser är därför tillgängliga på distans och omkring hälften av det totala utbudet är öppet för distansstuderande räknat i helårsstudenter. Utdudet som högskolan erbjuder hamnar emellertid inte inom det omfång som utredaren föreslår, mindre än 3 % av utbudet på landets 26 största högskolor gör det. De lärosäten som har fungerande modeller för att möta yrkesverkssammars och arbetsgivares behov inom ramen för dagens ersättningsmodell behöver, med utredarens förslag, radikalt arbeta om kurser och studieupplägg eller avstå ersättning genom den nya modellen.

Gränsdragningar och finansiering

I utredningen finns en lång rad gränsdragningar: tre ersättningsnivåer, kursernas omfång och studietakt, hur många som bör gå en kurs (minst åtta) och så vidare. Inom andra områden är utredaren otydlig, vilket skapar frågetecken. Högskolan hade velat se en konsekvent hög konkretionsnivå i ett förslag om ett kompletterande resurstilldelningssystem. Beskrivningen av den föreslagna ersättningsmodellen och dess ingående delar är otillräcklig och vag vilket gör det svårare att ta ställning till densamma.

Hur finansieringen ska ske under de första fem åren, innan omfördelningen mellan lärosätena är genomförd, är oklart beskrivet i promemorian. Det förefaller vara lärosätena som ska stå för risken genom att internt ge garantier, inom sitt takbelopp, de fem första åren innan omfördelning mellan lärosäten. Men redan idag råder resursbrist inom högre utbildning. I promemorian framgår att den särskilda ersättningsmodellen ska ge incitament för att ge utbildning för yrkesverksamma, bland annat genom att minska den ekonomiska risken kopplad till osäkerheten i antal registrerade och deras prestationer. Ersättningsmodellen löser dock inte problemet med att lärosätena bär den ekonomiska risken vid antagning, då det på förhand inte är säkert att en kurs kommer att uppfylla kriterierna för att omfattas av den särskilda modellen. För det enskilda lärosätet är förutsägbarheten för utfallet av ökade resurser genom omfördelning av takbelopp

lågt. Detta skapar osäkerhet och motverkar principen om långsiktighet i finansieringen.

Ökad administration

Gällande förslag går av allt att döma på tvärs med regeringens ambitioner att minska de administrativa bördorna inom högskolesektorn. Reformen innebär en betydande ökning av administrationen vid lärosätena, vilket även strider mot utredningens egen princip om att undvika ökad byråkrati (avsnitt 2.1.1. och 2.6.1). Modellen förutsätter att en stor mängd nya kursplaner ska tas fram och fastställas, att lärosätessgemensamma riktlinjer tas fram och att processer för bedömningar och dokumentation av dessa ska göras. Utredningen underskattar av allt att döma omfattningen av det administrativa åtagandet. Två parallella ersättningsmodeller, där det dessutom på förhand är oklart vilken av modellerna som kan användas, kommer oundvikligen att leda till ökad administration. Det är också oklart vad som sker om UKÄ underkänner den klassificering av kurser som gjorts på lärosätet. I ett läge där högskolesektorn redan arbetar med underskott och sparbeting finns risken att reformen misslyckas om inte resurser skjuts till. En del administration torde vara enkelt att undvika. Skulle inte nationella riktlinjer kunna tas fram, istället för att varje enskilt lärosäte utarbetade sådana?

Motförslag 1: Höskolan skulle önska att ett ramverk för korta kurser lyftes fram explicit genom nationella riktlinjer som ger förutsägbarhet och transparens. Om det finns områden som regeringen vill se en särskild utbyggnad och satsning på (exempelvis AI, automation, energi eller elektronik) så bör det framgå av riktlinjerna. Direktiven skulle kunna anges i exempelvis regleringsbrevet tillsammans med riktade och finansierade uppdrag. De skulle sedan kunna följas upp i myndighetsdialogerna och/eller i tillsynsmyndigheternas granskningar. Det torde vara en enklare lösning än att ha två parallella resurstilldelningssystem.

Omställningsstudiestödet

Trots att utredarens uppdrag utgår från omställningsstudiestödet (OSS) hamnar gruppen som läser med på heltid med OSS utanför föreslagen modell. Regeringens arbetsmarknads- och utbildningsreformer skulle hänga samman bättre om det vore möjligt för lärosätena att använda en ersättningsmodell för korta kurser även för längre kurser på heltid. Med gällande förslag kommer reformerna istället att konkurrera med varandra i lärosätenas interna resursallokering. Kurser, riktade mot yrkesverksamma som ges med 100 % studietakt på till exempel 6 hp kommer inte att bli ersatta enligt föreslagen modell. Lärosätet behöver sänka tempot på kursen (och därmed på omställningen) och korta ner densamma för att få ersättning genom modellen. Vid samtliga omfattningar mellan 1,5, 3, 4,5 och 6 högskolepoäng går individen miste om en del av ersättningen från omställningsstudiestödet och får därmed ett bortfall av inkomst. När systemet för omställningsstudiestödet är fullt utbyggt år 2026

beräknas i genomsnitt runt 44 000 personer per år kunna beviljas omställningsstudiestöd. Utredaren av den särskilda ersättningsmodellen bedömer att antalet helårsstudenter som läser korta kurser av arbetsrelaterade skäl kommer att öka från 7800 till 15000 med föreslagen reform. Att bygga upp ett separat system men samtidigt bortse från gruppen som läser med OSS framstår som en missad möjlighet att lösa en viktig finansieringsfråga.

Sveriges omställning

Det finns en diskrepans mellan den problematik som utredaren lyfter fram och den ersättningsmodell som föreslås. Den ökade efterfrågan på civilingenjörer, högskoleingenjörer inom energi- elektronik- och datateknik samt automation åtgärdas svårligen genom kurser på 4 hp i trekvarts-fart. Risken är istället att Sverige, med föreslagen modell behöver ta längre tid på sig att uppgradera och ställa om dagens arbetsstyrka genom att låta den bygga på sina kunskaper eller byta yrkesspår. Förslaget går snarare ut på att väldigt många yrkesverksamma behöver väldigt lite studier. Modellen kommer att skapa ett utbud med korta kurser som kommer att bereda väg för nya, yrkesverksamma grupper på arbetsmarknaden. Baksidan blir att de som läser gör det i låg takt och i otillräcklig omfattning i förhållande till kunskaperna som fordras. I en tid då automatisering, fortsatt digitalisering och AI (som utredaren själv redogör för på s. 13-15) kan påverka hela branscher finns en risk att detta system blir trögt och ineffektivt.

Alternativ modell

Motförslag 2: Ett alternativt förfarande hade varit att införa ett nytt utbildningsområde (s.k. prislapp) avsett för just den typen av utbildningar som utredningen tar sikte på. Sedan tidigare finns instruktioner i regleringsbrev avseende vissa prislappar och deras avgränsning och tillämpning, vilket bör utredas även för detta fall. Prislapparna kan också utformas så att ersättningen i första hand baseras på HST och i mindre grad på HPR, vilket gör ersättningen mindre beroende av prestation. En sådan utformning hade sannolikt kunnat bidra till ett ökat utbud av utbildningar för omställning och livslångt lärande – för såväl yrkesverksamma som andra personer i behov av fort- och vidareutbildning. Höskolan anser att alternativa utformningar bör utredas närmare. En sådan fortsatt utredning kan ske separat eller som del av regeringens aviserade utredning om förändrad styrning av utbildningsutbudet.

Införande

Utredaren föreslår att reformen träder i kraft till budgetåret 2026. Detta är för kort tid för berörda organisationer att förbereda sig. Utredaren föreslår att Ladok-konsortiet får sex månader på sig att förbereda sin verksamhet. En liknande framförhållning är att rimlig att ge lärosätena. Om förslaget genomförs bör det som tidigast träda i kraft under tredje kvartalet 2026.



Beslut i detta ärende har fattats av rektor Håkan Pihl. Föredragande har varit Tobias Grahn.

För Höskolan Kristianstad

Håkan Pihl
Rektor