

Handläggare
Annelie Björk
Planerings- och ekonomiavdelningen
Mälardalens universitet

Mottagare
Utbildningsdepartementet
Diarienummer U2025/01339

Remissvar av promemorian "En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma"

Inledning

Mälardalens universitet är tacksamt för att ha beretts möjlighet att lämna synpunkter på promemorian "En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma". Ett livslångt lärande genom anpassning av utbildningar som fungerar både för omställning och fortbildning i yrkeslivet är viktiga för utvecklingen av Sverige som kunskapsnation. De tekniska och strukturella förändringarna sker i snabb takt och därmed förändras även arbetsmarknadens behov, vilket ökar behovet av universitetsutbildningar på alla nivåer och behovet av samspel mellan olika utbildningsformer riktade till yrkesverksamma. Mälardalens universitet ser dock inte att utredningens förslag är effektivt för lärosätena och inte heller samhällsekonomisk försvarbart då det förorsakar ökad administration utan att öka utbildningarna för yrkesverksamma nämnvärt.

Sammanfattning av Mälardalens universitets lämnade synpunkter

Utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma är viktigt och det är prioriterat att ha ett utbud för omställning med hög kvalitet, på samma sätt som det är viktigt för hela universitetets utbildningsutbud. Dagens anslagsfördelningsmodell med ett generellt takbelopp understödjer denna kvalitetsutveckling i hela utbildningsutbudet. Den föreslagna ersättningsmodellen uppfattas dock av universitetet som administrativt krävande och svårarbetad, för såväl det enskilda lärosätet, som för granskande myndigheter och är därmed varken effektiv eller kvalitetshöjande. Det innebär också betydande svårigheter att dels särskilja vilka utbildningar som vänder sig till yrkesverksamma, dels om den studerande läser kursen av "rätt anledning".

En generell ökning av anslaget för utbildning eller ett extra tillskott för korta kurser skulle vara en mer effektiv modell enligt Mälardalens universitet.

Alla lärosäten har idag uppdraget att utveckla sitt utbildningsutbud för att stärka tillgång till utbildning för livslångt lärande och omställning och svara mot arbetsmarknadens behov. Ett lärosäte som Mälardalens universitet, som under de senaste åren både har utvecklat kursutbudet och utökat antalet helårsstudenter inom fristående kurs samt utökat utbildningsutbudet på distans med ökad flexibilitet för den studerande, kommer enligt utredningens förslag till omfördelning mellan lärosätena att missgynnas i jämförelse med ett lärosäte som inte har genomfört denna utvecklingsresa. Det innebär enligt Mälardalens universitet att den föreslagna omfördelningsmodellen kommer att motverka sitt syfte om att öka antalet kurser för yrkesverksamma då den innebär en ökning av ersättningen till hittills mer passiva lärosäten gällande livslångt lärande.

En stor del av det livslånga lärandet sker idag inom uppdragsutbildning, vilket är en utbildningsform som inte nämns i utredningen. Lärosätet ser ett behov att se över reglerna för den avgiftsfinansierade uppdragsutbildningen, som till många delar vänder sig till yrkesverksamma. Kraven på att utbildningarna ska ge full kostnadstäckning, samtidigt som de inte får generera vinster är svårt att balansera då antalet studenter är svåra att förutse och ett större tillåtet spann mellan över- och underskott inom uppdragsutbildningen vore därför önskvärt.

Mälardalens universitet förordar även ett uppdrag från regeringen till lärosätena att öka samverkan med Myndigheten för yrkeshögskolan för att på så sätt öka möjligheterna för livslångt lärande.

Övergripande synpunkter

Ambition att öka antalet korta kurser för yrkesverksamma och anpassa utbudet till denna målgrupp är lovvärt. Mälardalens universitet ser ett behov av att underlätta för dessa studenter att läsa utbildningar på högskolenivå, inte minst utifrån aspekten om att kvaliteten i utbildningen ökar då studenter med längre arbetslivserfarenhet berikar utbildningen genom att tillföra andra erfarenheter och perspektiv. Universitetet finner dock att utredningens förslag inte leder till några väsentliga omfördelningar av medel inom, eller mellan lärosätena. Samtidigt innebär förslaget att många administrativa moment tillkommer så som att ta fram riktlinjer, genomföra bedömningar, särskild registrering i Ladok, uträkning av kompletterande ersättning mm. Därutöver ska riktlinjer och bedömningar granskas av såväl Universitetskanslersämbetet som Riksrevisionen, en sammantaget stor utökad statlig arbetsinsats som kommer att minska effekterna av den föreslagna ersättningsmodellen enligt universitetets bedömning.

Det finns också utmaningar inom det livslånga lärandet som en omfördelningsmodell inte kan lösa. Det finns relativt många kurser speciellt utvecklade för yrkesverksamma på olika lärosäten i Sverige, men många lärosäten har svårt att rekrytera till dessa kurser trots att de är utvecklade tillsammans med näringslivet och fyller ett behov. Mälardalens universitet har lång erfarenhet av att arbeta i samverkan med näringsliv och offentlig sektor, vilket inkluderar att skapa kurser för yrkesverksamma. Erfarenheten från dessa satsningar är att problemet ofta inte är på utbudssidan, utan att företagen har svårt att avsätta tid för personer att delta i utbildningar. Inom den offentliga sektorn finns dock inte samma problematik, eftersom det ofta finns krav på utbildning för att få utöva olika yrken så som lärare eller sjuksköterska.

Den utbildning som efterfrågas av arbetslivet behöver inte i alla lägen vara en högskoleutbildning, utan kan vara en yrkeshögskoleutbildning som ibland kan vara mer flexibel i upplägg och antagning. Enligt Mälardalens universitet vore ett uppdrag från regeringen om en nära samverkan mellan lärosätena och Myndigheten för yrkeshögskolan ett resursmässigt effektivt sätt att planera och genomföra olika behov av vidareutbildning för yrkesverksamma.

Mälardalens universitet ställer sig frågande till om alla delar av vidareutbildningarna för yrkesverksamma ska finansieras med statliga medel. Ett annat alternativ till att utöka det livslånga lärandet vore att se över regleringen kring uppdragsutbildningar för att hantera de osäkerheter som antal deltagare och prissättning innebär samtidigt som lärosätena inte får uppvisa några större över- eller underskott inom den avgiftsfinansierade verksamheten med full kostnadstäckning. Det skulle också ge lärosätena större inflytande över sin egen strategiska utveckling istället för att tillföra ytterligare styrning av lärosätenas utbildningsutbud

En springande punkt i kritiken är att det kommer att kosta mer än det smakar att införa detta förslag. Ett alternativ skulle kunna vara att avsätta en procent av takbeloppet, istället för fem procent, till universiteten med uppmaningen att skapa korta kurser utifrån förslagets målgrupp (jmf Öppet för klimatet men även Expertkompetensprogrammet). Då kan man få mer för pengarna utan att dra igång hela den administrativa apparaten och lärosätena kan satsa på korta(re) kurser inom ramen för befintlig struktur med anpassning till yrkesverksamma.

Det finns förslag på annan fortbildning i utredningen SOU 2025:63 "Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov" som föreslår ett förstärkt krav på fortbildning för legitimerade professioner inom hälso- och sjukvården samt ett Vårdkompetenslyft som också bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Kopplat till finansiering av utbildning för yrkesverksamma, vill lärosätet lyfta behovet av en gemensam plattform för Sveriges lärosäten för att synliggöra kurser för målgruppen yrkesverksamma. I nuläget finns projektfinansierade plattformar (t.ex. learning4professionals.se) men det saknas långsiktig

finansiering. Som komplement till framtagande av en ny finansieringsmodell bör det även finnas ett uppdrag att ta fram en gemensam webbplattform för marknadsföring av kurserna. För detta behövs en stabil finansiering och en ansvarig förvaltare av systemet. Antagningssystemet som det ser ut idag är heller inte helt anpassat för yrkesverksamma då informationen på antagning.se riktad mer till unga sökande, informationen om vilka dokument som ska laddas upp är inte alltid tydlig och det är komplicerat att bli bedömd på så kallad reell kompetens m.m.

Kommentarer till olika avsnitt i promemorian

Nedan redovisas lärosätets synpunkter och medskick på respektive del och varje avsnitt numrerat så som i utredningen. Alla avsnitt kommenteras dock inte av Mälardalens universitet.

2.5.2 En ersättning för utbildning där de flesta är yrkesverksamma och studerar av arbetslivsrelaterade skäl

Kravet för den särskilda ersättningsmodellen är dels att utbildningen riktar sig till yrkesverksamma dels att skälet till att de studerar är kopplat till fort- och vidareutbildning eller omställning.

Hur ska lärosätet veta av vilka skäl någon studerar då studenter inte är skyldiga att upplysa om det? Osäkerheten av om en utbildning kommer att uppfylla kraven gör det svårare att planera verksamheten och att förutse ersättningen.

2.5.3 Korta kurser på deltid utgör övergripande kriterier för den särskilda ersättningsmodellen

Universitetet ser positivt på att det finns förslag avseende övergripande kriterier som kan utgöra stöd i utformningen av utbildning för den särskilda ersättningsmodellen, omfånget kan dock ifrågasättas. Vad är det som definierar att omfånget om max 5 hp är att betrakta som kurs för yrkesverksamma? För att lärosätet ska kunna motivera och dokumentera vilka kurser vi applicerar den särskilda ersättningsmodellen på behöver kriterierna för kurser som vänder sig till yrkesverksamma definieras i ett bredare sammanhang. Exempelvis har vi pågående uppdragsutbildningar, men också hela utbildningsprogram som direkt vänder sig till yrkesverksamma.

2.5.4 Lärosätena behöver motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen har använts

Universitetet ställer sig mycket kritisk till den arbetsbelastning förslaget om motivering och dokumentation väntas medföra i form av riktlinjer och andra underlag. Även osäkerheten kring hur motiveringen ska ske. Lärosätet ställer sig också kritiskt frågande till såväl den ekonomiska effekten som den kvalitetsmässiga effekter för utbildningen.

Förslaget andas en statistisk syn på högre utbildning, som någonting som kan kategoriseras som nyttiga för yrkesverksamma och har arbetslivsrelaterade skäl, liksom en låg tillit till lärosätenas förmåga att avgöra detta utan att det behöver motiveras till andra myndigheter att granska. Förslagen begränsar ytterligare den akademiska friheten genom riktad ekonomisk styrning, vilket är en oroväckande utveckling. Motiveringen ska sedan granskas, men det är oklart vad som händer om den inte bedöms som giltig.

2.5.5 UKÄ bör få i uppdrag att följa upp användningen av den särskilda ersättningsmodellen

Uppföljningen i enlighet med förslaget riskerar att bli betydligt mer omfattande jämfört med dagens uppföljning av kursklassificeringen. Uppföljningen som föreslås bygger på aspekter som är ögonblicksbilder, exempelvis arbetsmarknadens behov och den faktiska studentpopulationen, till skillnad från kursklassificeringen som bygger på ämnesinnehållet i kursen vilket inte är föränderligt på samma sätt.

Om en tredje part ska tillsättas för tillsyn är risken dessutom överhängande att det leder till utökade krav och administration samtidigt som Regeringen inte kommer med konkreta ramar för vilka utbildningar som kan omfattas av den särskilda ersättningsmodellen. Istället uppdrar man åt lärosätena att "tydligt motivera på vilka grunder lärosätet bedömer att den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar för en utbildning och dokumentera detta och åt UKÄ "att följa upp och utvärdera användningen av den särskilda ersättningsmodellen". Det finns en betydande risk att onödigt mycket resurser läggs på att försöka följa oklara modeller istället för att genomföra själva kärnverksamheten, utbildning och forskning.

2.6.5 Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre olika nivåer

Det är otydligt vilka utbildningar som kommer att falla inom vilket kostnadsläge. Det går att göra en kurs mer kvalitativ genom att öka den lärarledda tiden, inkludera mer interaktioner etc., men frågan är om det är det som är målet för att få utbildningen efterfrågad och resurseffektiv.

Inom lärosätet bedrivs idag en stor andel uppdragsutbildning och majoriteten av den uppdragsutbildning som bedrivs ges till yrkesverksamma. Det är önskvärt med ett förtydligande kring hur uppdragsutbildningen ska förhålla sig till förslaget om de tre ersättningsnivåerna.

2.6.6 Den särskilda ersättningsmodellens ersättningsnivåer

Att ha olika ersättningsnivåer utifrån sättet utbildningen genomförs är i sig positivt men det kräver en hel del administration att särskilja detta och en osäkerhet vad det ger i slutändan. Exempelvis ser vi ett behov av ytterligare markering i Ladok för uppföljning och avräkning av rätt ersättning, en markering som kan komma behöva justeras löpande efter utbildningen bedömda utfall utifrån kriterierna för ersättning.

2.6.7 Krav på minst åtta studenter på en utbildning för tillämpning av den särskilda ersättningsmodellen

Lärosätet ser en oklarhet i om det avser 8 registrerade studenter totalt eller om det ska vara 8 yrkesverksamma studenter som studerar av arbetsrelaterade skäl. För de kurser med fler än 8 studenter behöver bedömningen i så fall göras av vilka som studerar som en vidareutbildning och är yrkesverksamma. Även eventuell justering om det finns samläsning. Återigen ser lärosätet en ökad administration och oklarhet i hur även detta ska hanteras i bland annat Ladok.

Det är alltid svårt att veta hur många av de antagna som registrerar sig. Vid få sökande när man riskerat att få färre än 8 registrerade finns en risk att utbildningen ställs in.

2.6.8 Samläsning innebär vissa komplikationer vid användning av den särskilda ersättningsmodellen

Det är olyckligt om modellen innebär att samläsning hämmas för att ge en högre ersättning, när samläsning och bland annat fördelarna med interprofessionellt lärande, bör uppmuntras i så hög grad som möjligt.

2.6.9 Utveckling av nya utbildningar kan ersättas inom den särskilda ersättningsmodellen.

En eventuellt extra ersättning kräver en hel del bedömning och eventuellt en utökad internredovisning eller annan form av uträkning av utvecklingskostnaden. Utvecklingskostnaden ska kunna stämmas av för att se om ersättningens storlek står i relation till utvecklingskostnaden. Dessutom ska det styrkas att utvecklingen inte bygger på redan utvecklat material från andra utbildningar.

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

Behovet som lyfts för en omfördelning av resurser mellan lärosäten är problemet att fristående kurser är ojämnt fördelade mellan lärosäten idag. Därmed finns det stora skillnader för möjligheten för lärosätena att utgå från fristående kurs som helhet vid omfördelning till fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Alla lärosäten har under en längre tid haft uppdraget att utveckla sitt utbildningsutbud för att stärka tillgång till utbildning för livslångt lärande och omställning och svara mot arbetsmarknadens behov. Ett lärosäte som t ex Mälardalens universitet, som senaste åren utvecklat och utökat antalet helårsstudenter på fristående kurs och även utökat utbildningsutbudet på distans ska då missgynnas mot ett lärosäte som ej gjort denna utveckling. Det framstår som helt orimligt.

Förslaget riskerar också att försvåra arbetet med ett långsiktigt hållbart utbildningsutbud, om utbildningsanslaget med kort varsel kan omfördelas till andra lärosäten.

2.7.2 En modell för omfördelning av resurser ska införas

Universitetet förordar att lärosätet tilldelas en särskild pott som avsätts för utbildningar för yrkesverksamma och inte att nödvändiga resurser urholkas ytterligare för grundutbildningsprogram.

Förslaget innebär en önskad ökad styrning av lärosätenas utbildningsutbud och minskar den akademiska friheten.

2.7.3 Modellen för omfördelning av resurser ska också ha en komponent som premierar examina

Examensgraden varierar relativt kraftigt mellan utbildningar, från legitimationsutbildningar där i princip alla studenter tar ut sin examen för att kunna få sin legitimation till exempelvis ingenjörsutbildningar där studenterna rekryteras innan de avslutar utbildningen och därmed inte tar ut sin examen. Universitetet ställer sig frågande till föreslagen beräkning vilket uppfattas som relativt omfattande i jämförelse med att exempelvis använda HST på utbildningsprogram vilket troligen skulle ge lika bra skattning som den alternativa beräkning som föreslås men betydligt resurseffektivare.

Att utgå ifrån examina känns tveksamt utifrån samma problematik som finns med regeringsmålen om examina inom vissa utbildningar. Arbetet med att öka antalet examina genom fler studenter mm syns inte förrän flera år senare när examinering sker.

Konsekvenser

Det anges att nuvarande modell som är prestationsbaserat ger begränsade ekonomiska incitament att utveckla nya mer flexibla utbildningar för ändamålet. Syftet med utredningen anges vara att föreslå en modell som skapar långsiktigt hållbara incitament för lärosätena att utveckla och vidmakthålla ett flexibelt och högkvalitativt utbildningsutbud för yrkesverksamma.

Syftet bör också vara att fler individer, i behov av omställning eller vidareutbildning i arbetslivet, genomför den utbildning som arbetslivet har behov av. Utifrån den aspekten är det bra med en prestationsbaserad ersättningsmodell.

Att inte införa en modell som ger incitament för utveckling antas innebära att lärosätena inte i tillräcklig utsträckning kommer prioritera behovet som finns. Här tar utredningen för givet att lärosätena inte följer de uppdrag de har idag enligt regleringsbrev och med modellen premieras de som heller inte gjort det.

Den omfördelning som föreslås innebär enligt beräkningarna i promemorian en minimal förändring mot nuvarande anslag, det handlar om några miljoner av det samlade utbildningsanslaget som för de enskilda lärosätena ofta ligger på miljardnivå. Det arbete som lärosätena förväntas göra för att möjliggöra omfördelningen; bygga upp samverkansarenor, utveckla riktlinjer för utbildningar som berörs av den föreslagna ersättningsmodellen, utveckla utbildningar som kan tillämpa den särskilda ersättningsmodellen och följa upp dessa utbildningar är omfattande och förslaget är sammantaget därmed inte resurseffektivt.

Mälardalens universitets slutord blir att föreslagen modell inte bör genomföras.