

Yttrande över promemorian En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma

Regeringen beslutade i april 2024 om att uppdra åt Stephen Hwang att utreda och föreslå en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. En promemoria, som innehåller ett förslag till en särskild ersättningsmodell, överlämnades till regeringen den 29 april 2025. Regeringen har den 27 maj skickat ut promemorian En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (Dnr. U2025-01339) på remiss. Malmö universitet har ombetts yttra sig över promemorian (här benämnd utredning).

I det följande presenteras först en sammanfattning av Malmö universitets slutsatser och yttrande över utredningen och dess förslag. Därefter beskrivs mer utförligt, i tur och ordning, universitetets synpunkter på några av de mest väsentliga delarna av utredningen och de olika förslagen: 1) Synpunkter av principiell karaktär, utifrån akademisk frihet och lärosätenas samlade ansvar för högre utbildning, 2) Synpunkter av praktisk karaktär, inklusive risken för ökad administration, samt 3) förslag om fortsatt beredning, inklusive alternativ till den ersättningsmodell som utredningen föreslår.

Sammanfattande synpunkter

Malmö universitet delar utredningens beskrivning och bedömning avseende vikten av livslångt lärande för såväl individ och arbetsgivare som samhället i stort. Möjligheten till fort- och vidareutbildning, för studenter i allmänhet och yrkesverksamma studenter i synnerhet, är ett viktigt uppdrag för lärosätena. Malmö universitet instämmer också i utredningens uppfattning att dagens till stora delar prestationsbaserade ersättningsmodell inte är väl utformad för att utveckla fristående kurser av detta slag. Malmö universitet anser dock att utredningens förslag om en ny ersättningsmodell, som ska användas parallellt och som ett komplement till den ordinarie ersättningsmodellen, är problematiskt av såväl principiella som praktiska skäl och att frågan bör utredas vidare med sikte på alternativa förslag. De starkaste skälen för vidare utredning anser Malmö universitet vara nedanstående.

- Förslaget om en ny ersättningsmodell, tillsammans med den föreslagna omfördelningen av utbildningsanslag mellan lärosätena, utmanar viktiga principer för styrning och resurstilldelning. Förslaget innebär en ökad styrning och differentiering av utbildningssystemet, vilket riskerar att underminera det sammanhållna utbildningssystemet. Den komplexa, och i flera avseenden svårbegripliga, ersättningsmodellen skulle riskera att försvåra snarare än stärka lärosätenas samhällsansvar och viktiga roll i samhällets kompetensförsörjning.
- Utredningen lyckas inte tillräckligt väl motivera varför den föreslagna ersättningsmodellen är bättre än andra alternativa modeller eller justeringar av den befintliga ersättningsmodellen. Att införa ett nytt utbildningsområde (prislapp), avsett för den typ av utbildningar som utredningen vill stimulera, är ett alternativ som bör övervägas, vid sidan om ett ökat användande av uppdragsutbildning eller andra särskilda finansieringsformer.
- Malmö universitet bedömer att den föreslagna ersättningsmodellen skulle medföra betydande praktiska utmaningar, främst genom ökad administration. Utredningens förslag skulle innebära ökad styrning av lärosätena och skapa ett behov av ett flertal nya styrdokument (riktlinjer) internt på lärosätena. Modellen skulle också medföra nya och komplexa uppgifter kopplade till redovisning, avräkning, uppföljning och granskning – både för lärosätena och för andra, granskande, myndigheter. Malmö universitet anser att utredningen underskattar konsekvenserna av förslagen, i synnerhet avseende den administrativa bördan.
- Utredningen och dess förslag tangerar ett antal andra aktuella utredningar liksom aviserade utredningar och förändringar, exempelvis avseende omställningsstudiestödet, styrningen av utbildningsutbudet samt lärarutbildningsutredningen och dess förslag om förändrad ersättning. Det finns ett behov av att samordna olika utredningar för att konsekvenserna av de olika förslagen ska kunna analyseras fullt ut.

Sammantaget anser Malmö universitet att utredningens förslag inte bör genomföras. Frågan bör fortsatt beredas i form av ytterligare utredning, förslagsvis i än närmare dialog med högskolesektorn. En revidering av ersättningsmodellen bör åstadkomma en bättre balans mellan styrning och värnandet av lärosätenas autonomi, roll och samhällsansvar.

Synpunkter av principiell karaktär

Behovet av en ny ersättningsmodell

I utredningens första kapitel beskrivs de olika behov av kompetensutveckling, fort- och vidareutbildning som finns i samhället, hos offentliga och privata arbetsgivare samt hos enskilda individer. Utredningen konstaterar att lärosätena behöver

incitament för att bättre anpassa sitt utbildningsutbud för att tillgodose dessa olika behov. Utredningen pekar mot såväl övergripande trender och utvecklingslinjer – såsom globalisering och teknisk utveckling (avsnitt 1.1) – som mer konkreta behov och reformer (avsnitt 1.2), såsom kompetensbrist inom offentlig respektive privat sektor eller det faktum att omställningsstudiestödet förväntas öka efterfrågan på vissa utbildningar (avsnitt 1.6).

Malmö universitet delar utredningens beskrivning och bedömning avseende vikten av livslångt lärande för såväl individ och arbetsgivare som samhället i stort, och inte minst möjligheten till yrkesverksammas fort- och vidareutbildning. Malmö universitet instämmer också i uppfattningen att dagens till stora delar prestationsbaserade ersättningsmodell inte är väl utformad för lärosätena 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) och i en rapport från SUHF (Fredman & Amnéus, 2024).

Malmö universitet är dock tveksamma till utredningens slutsats att bristerna i den nuvarande modellen bör hanteras med en separat ersättningsmodell, avsedd för ett urval av utbildningar och som används parallellt med den ordinarie ersättningsmodellen (avsnitt 2.6.1–2.6.2). Utredningens analys är delvis bristfällig och det motiveras inte tillräckligt väl varför det föreslagna alternativet är det mest ändamålsenliga. En försvårande omständighet är att analysen och förslagen bygger på en stor mängd antaganden och komplicerade beräkningar, vilka är svåra att tillgodogöra sig och bedöma konsekvenserna av.

Utredningen motiverar inte tillräckligt väl varför den föreslagna ersättningsmodellen behövs i relation till alla de former av styrning, redovisning och ersättning som redan finns. Malmö universitet anser att det finns skäl att vidare utreda möjligheten att använda någon av alla de befintliga ersättningsmodellerna för att stärka möjligheten till livslångt lärande. Det bör exempelvis utredas hur den ordinarie ersättningsmodellen för anslagsfinansierad utbildning kan justeras för att ge bättre incitament för livslångt lärande. Ett annat exempel att utreda vidare är hur uppdragsutbildning, som finansieras via avgifter istället för statsanslag, bättre kan nyttjas av – framför allt – privata arbetsgivare.

Differentiering av ett sammanhållet utbildningssystem

En följd av utredningens förslag är att den nuvarande ersättningsmodellen, som konstateras vara bristfällig i flera avseenden, bibehålls för den absoluta merparten av all högre utbildning medan en annan ersättningsmodell införs för en mindre andel fristående kurser, baserat på i första hand utbildningarnas omfattning (hp) och de presumtiva studenternas sysselsättning och/eller ålder. Detta förslag förstärker en redan problematisk differentiering av utbildningssystemet, där olika utbildningar i än högre grad skulle omfattas av olika styrning, ersättningsmodeller, återslag och redovisning. Detta är en utveckling Malmö universitet motsätter sig.

Redan idag finns ett antal olika former av ersättning för högre utbildning, ofta baserade på olika förordningar och var och en med särskilda regler för återrapportering och redovisning/avräkning. Det finns t.ex. ordinarie högre utbildning finansierad med utbildningsanslag eller med studieavgifter, uppdragsutbildning finansierad med avgifter och särskilda lärarutbildningar och vidareutbildningar m.m. finansierade med anslag via Kammarkollegiet. I regleringsbrev framgår särskilda kriterier, avgränsningar och återrapporteringskrav för olika typer av utbildningar och finansieringsformer.

Utredningens förslag om en parallell ersättningsmodell och redovisning, *inom den anslagsfinansierade utbildningen*, skulle medföra ytterligare uppdelning av det nuvarande ersättningssystemet, vilket Malmö universitet invänder emot.

Lärosätenas autonomi och rådighet över utbildningsanslaget

Utredningen föreslår åtgärder som syftar till omfördelning av utbildningsanslaget såväl inom lärosäten som mellan lärosäten, för att på så vis öka utbudet av korta kurser riktade till yrkesverksamma. Även om en sådan omprioritering skulle vara motiverad – av hänsyn till såväl studenters efterfrågan som arbetsgivares behov – innebär förslagen en ökad styrning av hur utbildningsanslaget används och ett nytt styrinstrument. Detta gäller i första hand omfördelningen *mellan* lärosäten (avsnitt 2.7), vilket är ett förslag som Malmö universitet avstyrker, men den ökade styrningen riktar också in sig på lärosätenas *interna* styrning och resursfördelning (avsnitt 2.2.2), vilket Malmö universitet anser likaledes problematiskt.

Utredningen pekar vidare på en möjlig intresse motsättning, där den föreslagna ersättningsmodellen kan missgynna studenter med omställningsstudiestöd eftersom kriterierna för att omfattas av ersättningsmodellen inte harmonierar med kriterierna för att erhålla omställningsstudiestöd (avsnitt 2.5.3). Denna intresse motsättning illustrerar den komplexitet som lärosätena har att förhålla sig till i utformningen av utbildningsutbudet; lärosätena kan tvingas välja huruvida en kurs ska utformas (vara kort nog) för att ge ersättning enligt den föreslagna modellen eller om den ska utformas (vara lång nog) för studenter med omställningsstudiestöd. Malmö universitet anser att det måste vara lärosätena själva som i möjligaste mån äger rådighet över utbildningsanslaget och dess prioritering, både för att värna den akademiska friheten och för att åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande.

Utöver en möjlig intresse motsättning med omställningsstudiestödet ser Malmö universitet även att andra parallella satsningar och utredningar behöver samordnas och samspela med en eventuell modell för ersättning. Exempel här är AI-kommissionens Färdplan för Sverige, den pågående diskussionen om administrativ börda och det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och forskollärare. Även den nyligen genomförda lärarutbildningsutredningen samt den aviserade utredningen om styrning av utbildningsutbudet bör tas i beaktande. Föreliggande utredning har ett tydligt fokus på kompetensbehoven inom det privata näringslivet, och lägger mindre vikt vid kompetensbehoven inom den offentliga sektorn, såsom fort- och vidareutbildning av personal inom skola, vård och omsorg.

Detta är i enlighet med regeringens utredningsdirektiv, men det är en avgränsning som är olämplig vid utformningen av ett ersättningssystem, där hela arbetsmarknadens behov bör tas i beaktande.

Synpunkter av praktisk karaktär

Den föreslagna ersättningsmodellen vilar på ett antal principer och egenskaper (avsnitt 2.1.1. och 2.6.1), varav en är att den ska vara transparent, tillämpbar och inte leda till onödig byråkrati. Malmö universitet gör bedömningen att utredningens förslag inte lever upp till denna princip utan att modellen tvärtom skulle innebära en väsentligt ökad byråkrati i form av såväl styrning och planering som redovisning och granskning.

Omfattande intern styrning och planering som ökar administrationen

Som beskrivits ovan syftar utredningens förslag till att åstadkomma en styrning internt på lärosätena, där resurser styrs bort från vissa utbildningar till nya utbildningar: ”En sådan omprioritering kan behöva ske på mer övergripande nivå, lärosätetsnivå eller fakultetsnivå eller motsvarande. /.../ Men kanske ännu viktigare är incitament på institutions- och enhetsnivå” (s. 37). Utöver de principiella invändningar mot detta som beskrivits ovan, bedömer Malmö universitet att en sådan omprioritering av resurser skulle medföra ett omfattande merarbete på flera nivåer.

Att avveckla utbildningar och samtidigt skapa nya – fler och kortare – utbildningar är en omständlig process som bör utgå från de behov och förutsättningar som lärosätet självt identifierar. Både förändrad ekonomisk planering (resursfördelning) och tjänsteplanering är administrativt betungande arbete som utredningen i allt väsentligt tycks underskatta.

Därutöver anser utredningen att lärosätena och UHR behöver utveckla sökmöjligheten och presentationen av de eftersträvade utbildningarna, inklusive en översyn över antagningsförfarandet, senarelagd ansökningsomgång samt att lärosätena behöver utveckla de administrativa rutinerna kring nya utbildningar (avsnitt 2.6.14). Även i dessa avseenden uppfattar Malmö universitet att utredningen kraftigt underskattar de nödvändiga rutiner och regelverk som omger processen med att inrätta utbildningar samt ansöknings- och antagningsförfarande. Även om förenklad administration och snabbare processer är något som lärosätena värdesätter och eftersträvar så är utredningen tämligen svävande i sina förhoppningar och önskemål i frågan. Det utvecklingsarbete som efterlyses är mer omfattande än vad utredningen antyder.

På samma sätt anser utredningen att lärosätena behöver utveckla samarbetet med arbetsmarknadens parter, vilket ”kan ske samordnat eller enskilt, nationellt eller regionalt” (s. 72). Detta bedöms nödvändigt för att få till stånd den kraftiga utbyggnaden av relevant utbildning för yrkesverksamma (avsnitt 2.6.15). Även i detta sammanhang befarar Malmö universitet att utredningen underskattar det beskrivna utvecklingsarbetet. I många fall finns väl etablerade samarbeten med

arbetsgivare – såväl lokalt och regionalt som nationellt – med utgångspunkt i specifika utbildningar, branschråd, samverkansavtal eller liknande. Att etablera samverkansplattformar med syftet att kunna tillämpa en särskild ersättningsmodell ter sig dock inte väl genomtänkt utan skulle kunna visa sig omständligt för såväl lärosätena som arbetsgivare. I dessa fall kan uppdragsutbildning lämpa sig bättre.

I utredningen beskrivs att vissa av kriterierna för att få tillämpa den särskilda ersättningsmodellen är lätta att uppfylla, såsom kraven på kursens omfattning (1,5–5,5 hp) och att den ska ges på deltid. Men därutöver finns krav på att en majoritet av studenterna är yrkesverksamma och studerar av arbetslivsrelaterade skäl, vilket Malmö universitet menar är svårt att uppfylla (se även nedan). Lärosätena behöver tydligt motivera och dokumentera att kraven är uppfyllda och att det därmed finns grund för att tillämpa den särskilda ersättningsmodellen, t.ex. genom att belägga hur den enskilda kursen knyter an till arbetslivet och/eller har utvecklats i samverkan med arbetsgivare.

Den särskilda ersättningsmodellen förutsätter att varje lärosäte tar fram lärosätesspecifika riktlinjer för intern resursfördelning, utifrån de tre olika nivåer som föreslås (avsnitt 2.6.5), samt interna riktlinjer för bedömning av vilka utbildningar som ska omfattas av ersättningsmodellen (avsnitt 2.5.4).

Utbildningsplanering är ett omfattande arbete vid lärosätena som tar resurser och tid i anspråk för både lärare och stödverksamhetens medarbetare. De förslag som utredningen presenterar skulle utan tvekan öka detta administrativa arbete väsentligt, både i ett inledande skede och över tid.

Utökad redovisning och granskning

I likhet med den ökade omfattningen av styrning och planering föreslås också åtgärder som skulle bidra till utökad redovisning och granskning, vilket Malmö universitet anser problematiskt. UKÄ föreslås få i uppdrag att följa upp användningen av den särskilda ersättningsmodellen ett antal år efter införandet (avsnitt 2.5.5). Lärosätenas riktlinjer och dokumentation, som beskrivits ovan, föreslås följas upp av UKÄ och Riksrevisionen, för att bedöma huruvida lärosätena i de givna fallen lever upp till modellens kriterier. Om lärosätena inte uppfyllt kraven ska de åläggas att vid nästa tillfälle kursen ges använda den ordinarie ersättningsmodellen.

För lärosätena är redovisning och avräkning mot takbeloppet en väsentlig men också arbetskrävande del av årsredovisningen. Arbetet bedrivs under stor tidspress och med ett betydande inslag av manuellt arbete. Detta gäller särskilt i de fall separata ersättningsmodeller eller avräkningsmetoder tillämpas, såsom avgiftsfinansierad utbildning, utbildning finansierad via Kammarkollegiets anslag eller av regeringen beslutade särskilda satsningar (t.ex. den nyligen avslutade satsningen på livslångt lärande). Malmö universitet bedömer att införandet av en särskild och parallell ersättningsmodell, som utgör del av det ordinarie utbildningsanslaget, skulle medföra en kraftigt ökad administration i samband med den årliga avräkningen mot takbeloppet. En försvårande omständighet är att

modellen ska tillämpas på ett stort antal mindre kurser som kan variera i omfattning över tid. Detta innebär ett omfattande manuellt arbete under omständigheter som redan är pressade, vilket i sin tur ökar risken för felaktigheter. Malmö universitet bedömer att detta inte är i linje med utredningens ambitioner och principer om långsiktighet och stabilitet.

Förslag om fortsatt beredning och alternativ till den föreslagna modellen

Trots ett onekligen ambitiöst arbete med att utreda, analysera och föreslå en särskild ersättningsmodell anser Malmö universitet att det kvarstår ett antal väsentliga frågor som kräver fortsatt utredning och beredning.

För det första finns det ett antal otydligheter behäftade med den föreslagna modellen, exempelvis hur de olika kriterierna för att tillämpa modellen ska bedömas, beläggas och följas upp. Det är svårt att se hur kraven på att en merpart av studenterna inom de aktuella kurserna ska vara *yrkesverksamma*, samt studera av *arbetslivsrelaterade skäl*, ska kunna efterlevas och beläggas. Malmö universitet skiljer inte på utbildning som riktar sig till yrkesverksamma studenter – som studerar för exempelvis vidareutbildning eller omställning – och övriga studenter. Inom en och samma utbildning, i en och samma föreläsningssal, sitter det studenter med olika bakgrunder och framtider, olika drivkrafter och motivationer. Av det skälet är det svårt att göra mer än en allmän uppskattning av vilka utbildningar som syftar till omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma.

För det andra är det inte tillräckligt väl motiverat varför den föreslagna ersättningsmodellen är överlägsen andra, alternativa, modeller eller förändringar av den befintliga modellen. Ett alternativt förfarande, som ligger nära till hands, hade exempelvis 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, kombinerad med att arbetsgivare i högre grad uppmanas använda sig av uppdragsutbildning för att tillgodose sina kompetensbehov, 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 (se t.ex. Struten, SOU 2019:6, avsnitt 6.3.1–6.3.2). Malmö universitet 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.

För det tredje anser Malmö universitet att lärosätenas autonomi och ansvar för det samlade utbildningssystemet borde getts större utrymme i utredningen, och att den fortsatta beredningen behöver ta dessa värden i beaktande. Även om utredningen tangerar frågor kring lärosätenas autonomi och ansvar för den egna

resursfördelningen saknas resonemang om hur olika värden ska balanseras. De fyra principerna som redovisas (avsnitt 2.1.1) är lovvärda men Malmö universitet anser inte att den föreslagna modellen följer dessa principer. Den senaste mer genomgripande utredningen kring styrning och resursfördelning, den s.k. Struten, var mer explicit i hur olika värden bör balanseras för att åstadkomma såväl akademisk frihet och handlingsutrymme som samhällsansvar (se SOU 2019:6, kap. 4).

Avslutningsvis vill Malmö universitet understryka vikten av att betrakta utbildningen sammanhållet. Det svenska systemet är baserat på kurser som tillsammans kan utgöra program och det finns etablerad praxis för progression, forskningsanknytning, utfärdande av examina m.m. Alla former av särskilda finansieringsmodeller som – avsiktligt eller ej – differentierar utbildningar eller studenter riskerar att skapa revor i strukturen och göra verksamheten väsentligt mer svårplanerad. Det bidrar i sin tur till ökad administration och till ineffektivt resursutnyttjande. Reformen som ska stimulera till ett ökat kursutbud för omställning och vidareutbildning bör utgå från den befintliga strukturen och ersättningssystemet och justera på det sätt som skapar bäst incitament för att utveckla sådana kurser och program.

Beslut

Rektor beslutar att ställa sig bakom detta yttrande. Beslut i detta ärende har fattats av rektor Mia Rönnmar efter föredragning av planeringschef Josef Chaib. I beredningen har också prorektor Andreas Jacobsson, universitetsdirektör Susanne Wallmark, ekonomichef Ingrid Bengtsson-Rijavec, kvalitetskoordinator Anna Sandell samt chef för studieadministrativa avdelningen Samuel Andersson deltagit.

Mia Rönnmar

Rektor

Kopia

Registrator