



BESLUT

2025-09-18

Dnr SU FV-2250-25

Handläggare:
Clara Ersson
Verksamhetscontroller
Rektors kansli,
Planeringssekretariatet

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

Stockholms universitet har anmodats av Utbildningsdepartementet att inkomma med synpunkter på promemorian *En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma* (U2025/01339).

Sammanfattning

Stockholms universitet avstyrker förslaget på särskild ersättningsmodell för yrkesverksamma som studerar för fort- och vidareutbildning eller omställning som föreslås i utredningen.

Stockholms universitet välkomnar regeringens ambition att förbättra förutsättningarna för yrkesverksamma att vidareutbilda sig och ställa om i arbetslivet. Här har lärosätena en viktig roll att fylla. Förslaget på särskild ersättningsmodell är dock undermåligt. I syfte att möta det behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till förordar Stockholms universitet istället att den befintliga ersättningsmodellen utvecklas för att stimulera ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet lämpliga för fortbildning för yrkesverksamma. Detta kan åstadkommas genom att inom befintligt ersättningssystem inrätta ett nytt utbildningsområde för flexibla kurser som stärker individers ställning på arbetsmarknaden. Detta utbildningsområde bör ha en högre ersättning per helårsstudent och lägre ersättning per helårsprestation än andra utbildningsområden och en tydligt högre ersättningsnivå som tar höjd för kursutvecklingskostnader.

Huvudsakliga invändningar emot den särskilda ersättningsmodellen som föreslås är att den innebär en överväldigande administrativ börda, är krånglig, detaljstyrande och innehåller många oklarheter. Modellen skulle innebära betydligt färre utbildningsplatser och en omfattande administrativ överbyggnad, vilket motverkar såväl utredningens mål som ett effektivt nyttjande av statens resurser. Det går också på tvären med regeringens ambition att minska den administrativa bördan för sektorn.

Vidare är promemorian bristfälligt formulerad vilket försvårar förståelsen av både resonemang och slutsatser. Beskrivningen av den särskilda ersättningsmodellen och dess

ingående delar är otillräcklig och vag. Argumentationen för att införa modellen är inte tillräckligt underbyggd. Styreffekterna av två konkurrerande ersättningsmodeller är oförutsägbara, och nya ekonomiska osäkerheter uppstår, vilket riskerar att hämma framtagandet av kurser för yrkesverksamma.

Stockholms universitet bedömer sammantaget att problemen med den särskilda ersättningsmodellen är så omfattande att den i det närmaste torde vara omöjlig att implementera. Därför föreslås istället en alternativ ersättningsmodell för att uppnå målet om ökad omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Lärosätets invändningar och förslag presenteras mer ingående nedan.

Huvudsakliga invändningar mot förslaget

Överväldigande administrativ börda och kvalitetsproblematik

Stockholms universitet bedömer att utredningen på ett anmärkningsvärt sätt underskattar den administrativa bördan av hanteringen av två olika ersättningssystem. Universitetet är av uppfattningen att den extra administration som modellen innebär är så pass omfattande att den i praktiken kan vara ogenomförbar för lärosätena. Både den förberedande och den löpande administrativa bördan är överväldigande.

För att framtagande av nya kurser inte ska skapa en alltför stor administrativ börda för lärare och administrativ personal rekommenderar utredningen att lärosätena ser över möjligheterna att förenkla och snabba på processerna för att fastställa kursplaner. Stockholms universitet har svårt att se hur detta skulle gå till utan att riskera brister i både regelefterlevnad och kvalitet. Incitament för att ha så snabba och smidiga processer som möjligt finns redan idag, men de längre ledtiderna som uppstår i samband med kurs- och utbildningsutveckling motiveras av kvalitetsskäl. Att den särskilda ersättningsmodellen även innebär nya moment som kräver bedömningar och manuell hantering medför också en kvalitetsproblematik, och ökar i förlängningen risken för felaktigheter i den årliga avräkningen av anslaget.

Stockholms universitet har i särklass flest helårsstudenter på fristående kurser i landet och skulle drabbas hårt av den administrativa bördan som den nya ersättningsmodellen innebär.

Ett urval av aspekter som leder till ökad administrativ börda beskrivs nedan:

- Lärosätessammansatta riktlinjer och processer för bedömning av skälen för att använda den särskilda ersättningsmodellen ska tas fram. Stockholms universitet ser en risk för att det kommer finnas olika uppfattningar inom olika ämnesområden och vid olika lärosäten för hur en skattning ska göras på bästa sätt. Bedömningsprocessen blir administrativt krävande. Möjligen bör en bedömning göras i två steg för att undvika att alltför stora resurser läggs på att utveckla nya kurser som sedan inte kvalificeras för den särskilda ersättningsmodellen.
- En bedömning (skattning/motivering) till varför den särskilda ersättningsmodellen skulle vara tillämplig ska genomföras för varje kurs och dokumenteras, d.v.s. ett slags

appendix till kursplanen skapas som behöver revideras om kursplanen revideras. Så länge en funktion för detta inte finns i Ladok behöver dessa dokument diarieföras i ett slags parallellt kursdokumentarkiv. En modell som bygger på självskattning som får ekonomiska konsekvenser kan vidare lätt leda till spänningar kring hur regelverk ska tolkas och även problematik i relation till granskande myndigheter.

- Lärosäten ska följa upp att kriterierna för den särskilda ersättningsmodellen är uppfyllda. Detta för att säkerställa att fel ersättningsmodell inte används vid nästa utbildningstillfälle om kriterierna trots tidigare bedömning visar sig inte vara uppfyllda. Stockholms universitet kan inte se att det på ett rättvist och transparant sätt går att i efterhand kontrollera att merparten av studenterna är yrkesverksamma och studerar av yrkesmässiga skäl. I utredningen nämns möjligheten att tillfråga studenterna via en kursenkät. Dels är det osannolikt att anta att lärosätena skulle få en tillräckligt hög svarsfrekvens på en kursenkät för att ett sådant förfarande skulle anses vara tillförlitligt vid granskning av lärosätenas avräkning mot staten. Dels är det ofrånkomligt att en individuell bedömning, som baserad på studentens självskattning av om hen läst en utbildning av yrkesmässigt skäl, blir subjektiv.
- Lärosäten ska ta fram kriterier för användningen av de tre ersättningsnivåerna. Därefter ska en process för bedömning utifrån kriterierna sättas upp och bedömningen ska dokumenteras. Att kategorisera kurser i tre olika nivåer utifrån arbetstid och undervisningstimmar innebär ett omfattande arbete, och det torde vara svårt att ta fram rättvisa kriterier som gäller för alla ämnesområden. Ekonomiska incitament att "avrunda uppåt" komplicerar bedömningen ytterligare.
- En process för bedömning av utvecklingskostnader måste tas fram och administreras. Arbetet med att identifiera behov och samverka med olika företrädare för arbetslivet vid utveckling av nya kurser behöver sannolikt samordnas för att kunna vara effektivt. Det är också oklart hur dessa medel ska avräknas.
- Kursplaner ska tas fram och fastställas. Promemorian uppskattar att en fjärdedel av alla fristående kurser skulle omvandlas (s. 96). Stockholms universitet hade 2024 cirka 1840 kurser som lästes utanför program. Det skulle således kunna handla om cirka 460 kurser som ska omvandlas till nya kurser med nya kursplaner, och möjligen fler än tidigare då poängomfånget på de nya kurserna i de allra flesta fall skulle vara lägre. Detta skulle innebära ett omfattande arbete för lärare, kollegiala organ och förvaltning.
- I vissa fall kan en befintlig kurs om 7,5 hp komma att delas upp i två kortare kurser, och samtidigt finnas kvar i det ursprungliga formatet. Fler kurstillfällen innebär fler examinationer och mer studieadministration för både lärare och förvaltning. Processer för att säkerställa att samläsning inte används behöver tas fram trots att samläsning kan vara både ett effektivt nyttjande av resurser och en pedagogisk fördel.
- För att de två ersättningsmodellerna ska kunna hanteras i avräkningen behöver det på något sätt finnas möjlighet att dokumentera i Ladok vilken ersättningsnivå som ska gälla och om kursen är berättigad till ersättning för utvecklingskostnader. Processen

skulle bli komplicerad och administrativt krävande, och moment som kräver bedömningar och manuell hantering ökar risken för felaktigheter i avräkningen.

Mycket av administrationen behöver göras innan lärosätet vet vilka studenter som söker kurserna. Detta skapar en osäkerhet i finansieringen, eftersom lärosätena inte i förväg kan veta om den särskilda ersättningen kommer att vara tillämplig.

Sammantaget bedömer Stockholms universitet att den särskilda ersättningsmodellen inte svarar mot grundläggande principer som presenteras på sid 34 i utredningen, som att modellen ska vara transparent, enkel att tillämpa, inte ge upphov till höga administrativa kostnader, och leda till ett effektivt nyttjande av resurserna.

Även för andra aktörer såsom Universitetskanslersämbetet, Riksrevisionen och Utbildningsdepartementet innebär den särskilda ersättningsmodellen ökad administration.

Med det omfattande utvecklingsarbete och förberedande arbete som krävs innan modellen kan införas bedömer Stockholms universitet att en implementering redan budgetåret 2026 vore fullständigt orimligt. Om regeringen bifaller universitetets förslag om ett nytt utbildningsområde för att främja omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma skulle det dock kunna vara på plats redan 2027 då det inte kräver lika omfattande förberedelser.

Ökad statlig styrning och olyckliga ekonomiska incitament

Stockholms universitet anser att utredningen visar en bristande förståelse för fristående kursers roll i att möta arbetsmarknadens behov. Lärosäten som har hög andel fristående kurser skulle drabbas av förslaget på omfördelning mellan lärosäten (avsnitt 2,7), samtidigt som många av dessa fristående kurser kan vara mycket användbara för yrkesverksamma.

Stockholms universitet är enligt utredningen det lärosäte som har flest yrkesarbetande studenter på fristående kurser. Stockholms universitet uppskattar att det finns yrkesverksamma på en mycket stor andel av universitetets kurser, både fristående kurser och program. Regeringens uppdrag anger att den privata sektorns kompetensbehov ska beaktas särskilt, men Stockholms universitet hade gärna sett att utredningen i större utsträckning även beaktade offentliga sektorns kompetensbehov. Cirka tre fjärdedelar av universitetets studenter som beviljats omställningsstudiestöd 2022–2024 har beviljats omställningsstudiestöd för studier vid ett program. Mer än hälften av dessa avser lärarutbildning.¹

Utredningen har inte heller analyserat hur modellen samverkar med annan statlig styrning av utbildningsutbudet. Det utreds t.ex. inte vad den sammantagna effekten väntas bli för utbildning av humaniora av den särskilda ersättningsmodellen och den omfördelning av takbelopp som genomfördes nyligen. Stockholms universitet ser en risk för undanträngningseffekter för annan samhällsviktig utbildning såsom befintliga

¹ Beräknat från uppgifter från CSN från fem ansökningstillfällen (oktober 2022 samt april och oktober 2023 och 2024) som distribuerades till lärosätena av UKÄ 2025-01-21.

utbildningsprogram och andra kurser för omställning och livslångt lärande. Regeringens styrning avseende fristående kurser riskerar även att bli mer fragmenterad.

Ersättningsmodellen riskerar dessutom att försämra lärosätenas möjligheter att ta ett helhetsansvar för utbildningsutbudet, genom att detaljreglera ett avgränsat område på ett sätt som skapar konkurrens med det nuvarande ersättningssystemet. Detta rimmar illa med regeringens ambition i budgetpropositionen 2025 då det angavs att det var viktigt att se över hur t.ex. detaljreglering genom regelverk och uppdrag kan undvikas för att på så vis minska den administrativa överbyggnaden och ge förutsättningar för lärosätena att fokusera på kärnverksamheten, utbildning och forskning.

Den särskilda ersättningsmodellens styreffekter är oförutsägbara. Utredningen framhåller att en ersättningsmodell som minskar den ekonomiska risken kopplad till osäkerheten i antalet registrerade studenter och deras prestationer är önskvärd (s. 60). Den särskilda ersättningsmodellen löser dock inte problemet med att lärosätena bär den ekonomiska risken vid antagning. Eftersom lärosätena på förhand inte kan veta om en kurs uppfyller kriterierna för att omfattas av modellen uppstår i stället nya ekonomiska osäkerheter. Ett ytterligare problem med förslaget på modell för omfördelning mellan lärosäten är att utbildningar med stor efterfrågan från arbetsmarknaden kan ha en låg examensfrekvensen då studenter kan hoppa av utbildningen för att de erbjuds jobb under studierna.

Stockholms universitet ser också en risk för att två konkurrerande ersättningssystem inte premierar ett kostnadseffektivt nyttjande av statens resurser. Detta eftersom den särskilda ersättningsmodellen skapar ekonomiska incitament för att dela upp befintliga kurser i fler kursplaner och kurstillfällen i ett försök att separera de yrkesverksamma från andra studenter och därmed få bättre ersättning för vissa kurstillfällen. En separering som ökar kostnaden för lärosätet som ger kursen.

Universitetet ställer sig frågande till förslaget om att avgränsa en högre ersättning för omställning till enbart väldigt korta kurser. Stockholms universitet anser att en ny ersättningsmodell skulle behöva en större flexibilitet i förhållande till längden på utbildningar som motsvarar arbetsmarknadens och individens behov. Avgränsningen att den särskilda ersättningen endast ska gälla för kurser på 1,5–5,5 hp och med en studietakt om högst 75 procent av heltid riskerar att styra utvecklingen av kurser mot form snarare än behov, och den tar heller inte hänsyn till pedagogiska avvägningar vid lärosätet, såsom att det kan vara svårt att dela upp mer komplexa frågeställningar i väldigt korta kurser.

En ändamålsenlig styrning måste främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande, ett rollsäkert samhällsansvar och strategisk handlingsförmåga.² Detta förutsätter långsiktighet och minskad detaljstyrning.

² SOU 2019:6, s. 119–120

Undanträngning av annan utbildning

Ett grundläggande problem med den särskilda ersättningsmodellen är förutsättningen som regeringen sätter redan i utredningsuppdraget; att åtgärder för omställning ska hanteras inom nuvarande ekonomiska ramar.

Utredningens förslag till särskild ersättningsmodell skulle ge en högre ersättning per student för vissa kurser, och skillnaden mot ordinarie ersättning skulle bli särskilt tydlig inom utbildningsområden som i dag har lägre ersättningsbelopp. Detta skapar ett ekonomiskt incitament för många lärosäten att försöka ”passa in i mallen” och kvalificera sig för den högre ersättningsnivån. Eftersom många lärosäten redan når upp till sina takbelopp skulle denna typ av utbildning endast kunna erbjudas genom att minska det reguljära utbildningsutbudet. Därmed uppstår en konkurrenssituation med svårförutsägbara konsekvenser, och det finns en risk att omställningen sker på bekostnad av generiska kunskaper och bildning – något som är avgörande för studenternas förmåga att möta förändringar i arbetslivet.

Det är oklart i vilken omfattning universitet och högskolor som ställer om sitt utbildningsutbud på sikt kan kompenseras genom omfördelning av takbelopp från andra lärosäten. Denna eventuella compensation genom omfördelning av takbelopp föreslås dessutom göras först efter fem år vilket innebär en omständighet som försvårar lärosätets långsiktiga planering.

Utredningen nämner vissa möjliga konsekvenser för annan utbildning. Bland annat gör utredningen bedömningen att utbildningar inom humaniora kommer att minska, vilket bör problematiseras då flera ämnen inom humaniora redan är små och därmed riskerar att försvinna. Dessutom utgör reguljära språkutbildningar redan självklara alternativ för generell fortbildning, helt i linje med EU:s ambition att sträva mot en högre grad av flerspråkighet inom EU.

I utredningen nämns även att uppdragsutbildning kan komma att minska när nya kurser skapas. Stockholms universitet ser risker med att den särskilda ersättningsmodellen konkurrerar med lärosätenas egna uppdragsutbildningar, men även andra delar i utbildningskedjan, till exempel privata utbildningsanordnare. Om regeringen framöver, genom den särskilda ersättningsmodellen, vill finansiera en andel av den utbildning som idag anordnas som uppdragsutbildning bör det tillföras nya medel för att undvika att detta drabbar den reguljära utbildningen. Stockholms universitet anser att det i första hand bör vara arbetsgivarens ansvar att finansiera sina medarbetares kompetensutveckling, och att detta inte bör belasta statliga anslag.

Svåra gränsdragningar mellan studier för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma och studier av andra skäl

För att vara berättigad till den högre ersättningen ska merparten av studenterna på en kurs vara yrkesverksamma och följa utbildningen av de huvudsakliga skälen fort- och vidareutbildning eller omställning. Stockholms universitet ser en risk för att många kurser kommer att befinna sig i gränslandet för att kvalificera sig för den särskilda ersättningen. Moment

som innehåller självskattningar blir extra problematiska när de ekonomiska konsekvenserna av att kursen inte kvalificeras för högre ersättning väntas bli stora för många kurser.

Enstaka studenter som inte uppfyller kriterierna kan få stora konsekvenser för ersättningen för en kurs. Modellen innebär t.ex. att om åtta personer som uppfyller kriterierna antas, men en inte påbörjar utbildningen, så blir kursen inte längre kvalificerad för den högre ersättningen. Vidare kvalificeras kursen för den högre ersättningen om fyra av åtta studenter uppfyller kriterierna men inte om det tillkommer ytterligare en student som inte uppfyller kriterierna.

Dessa frågor blir problematiska eftersom lärosätena enligt högskoleförordningen (1993:100) inte kan ställa krav på att studenterna ska vara yrkesverksamma om det inte krävs för att kunna tillgodogöra sig kursen i fråga. Lärosätena kan förvisso försöka utforma kurserna så att sådana krav kan ställas, men Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) har ofta underkänt förkunskapskrav av denna typ. Universitetet noterar att utredningen enligt uppdraget har möjlighet att föreslå författningsändringar men inte gör det. Stockholms universitet bedömer att det kommer att finnas en gränsdragningsproblematik avseende vilka studenter som bedriver fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma i både den inledande bedömningen och i den efterföljande kontrollen.

Vid bedömning av de tre ersättningsnivåerna avseende undervisningstimmar respektive utvecklingskostnader kommer det att finnas kurser som ligger i gränslandet mellan två nivåer och bedömningar kommer att kompliceras av att det finns ett ekonomiskt incitament att "avrunda uppåt".

Behov av en ny ersättningsmodell

Stockholms universitet instämmer i den övergripande problembeskrivningen att det finns behov av att skapa bättre förutsättningar för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Att skapa helt nya utbildningar medför ekonomiska utmaningar, eftersom kostnader för nyutveckling av kurser ofta är stora. Deltidskurser, kvällskurser och distanskurser har historiskt haft sämre genomströmning än campusförlagda heltidskurser och kostnaden per student blir därför märkbart högre. Detta skapar en viss ovilja att utveckla fler sådana kurser när det saknas säkerhet om ekonomisk kompensation. Eftersom den rådande ersättningsmodellen gynnar volymutbildningar anser Stockholms universitet att det behövs en finansieringsreform för att universitet och högskolor ska kunna upprätthålla sin samhällskritiska bredd och mångfald.

Stockholms universitet välkomnar därför regeringens ambition att förbättra förutsättningarna för yrkesverksamma att vidareutbilda sig och ställa om i arbetslivet. Med en högre ersättning för flexibla kurser lämpliga för fortbildning för yrkesverksamma skulle universitetet ges bättre förutsättningar för att kunna bidra till att möta det behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till genom att utveckla fler kurser inom områden såsom exempelvis digitalisering, datahantering, IT-kompetenser, AI, juridisk kompetens kopplad till AI, social interaktion, miljö och den gröna omställningen.

Ett mindre byråkratiskt och mer resurseffektivt sätt att möta det behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till vore att istället utveckla den befintliga ersättningsmodellen för högre utbildning för att stimulera ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet lämpliga för fortbildning för yrkesverksamma. Stockholms universitet anser att det bästa sättet att göra detta på vore att inrätta ett nytt utbildningsområde för flexibla kurser som stärker individers ställning på arbetsmarknaden, med en större ersättning per helårsstudent och mindre ersättning per helårsprestation, och en tydligt högre ersättningsnivå som tar höjd för kursutvecklingskostnader. Att inrätta ett nytt utbildningsområde medför förvisso också vissa utmaningar eftersom förslaget innebär ytterligare avsteg från principerna avseende klassificering av kurser utifrån ämne (liknande det som tidigare gjorts för utbildningsområdet ”övrigt”). Det alternativa förslaget innebär dock att lärosäten slipper många av nackdelarna med den särskilda ersättningsmodellen, inklusive en mycket stor del av den administrativa överbyggnaden och problematiken kring tröskelvärden. En sådan lösning innebär också att den komplicerade och subjektiva bedömningen av vilken sorts studenter som läser utbildningen skulle utgå och att kursens innehåll och tillgänglighet istället är avgörande för ersättningen. Problematiken kring undanträngning av annan utbildning kvarstår dock, varför regeringen bör tillföra nya medel för att undvika negativa konsekvenser för den reguljära utbildningen.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Hans Adolfsson, i närvaro av prorektor, professor Jane Reichel, och planeringschef Karin Lindén Fürstenbach. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Jacob Färnert, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit Clara Ersson.

Delges: Utbildningsdepartementet