

2025-09-19

Utbildningsdepartementet

REMISSVAR (U2025/01339)**En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma****Sammanfattning**

Remissen avser förslag till en särskild ersättningsmodell för universitet och högskolor avseende utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Förutsättningarna för fortbildning, vidareutbildning och omställning har förbättrats genom införandet av omställningsstudiestödet. Det förstärker i sin tur behovet av att yrkesverksamma får tillgång till relevant utbildning. Högskolan fyller här en central roll, inte minst när det gäller akademikers kompetensutveckling.

Saco välkomnar därför regeringens ambition att stärka förutsättningarna för livslångt lärande och skapa incitament för lärosäten att utveckla utbildningar som svarar mot yrkesverksammas behov.

Saco motsätter sig dock själva premissen för utredningens arbete, att förslaget ska finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar. Högskolesektorn brottas redan med otillräckliga resurser, vilket både ökar pressen på lärarna och påverkar utbildningens kvalitet. Högskolans uppdrag är brett och sträcker sig långt utöver kortsiktiga kompetensbehov. En satsning på utbildning för yrkesverksamma får inte ske på bekostnad av övrig utbildning. Endast genom att värna både kvalitet och långsiktighet kan högskolan fullt ut bidra till det livslånga lärandet och samhällets utveckling.

Med det sagt finns det delar av förslagen som Saco är positiva till. Principerna som förslaget om en särskild ersättningsmodell utgår ifrån är bra och väl underbyggda. Särskilt positiva är Saco till förslaget om ersättning för utveckling av ny utbildning och menar att detta är något som bör införas oavsett hur övriga delar av promemorian hanteras.

Det finns delar av förslagen som Saco motsätter sig, bland annat de förslag som inte är kompatibla med omställningsstudiestödets utformning. Saco motsätter sig också förslag om en omfördelning av resurser, då detta skulle innebära en ökad statlig styrning av högskolans utbildningsutbud och en inskränkning av den akademiska friheten. Saco vill också påtala risken för att komplexiteten i förslagen kommer att innebära stora utmaningar och riskerar att leda till en ökad administrativ börda.

Nedan ger Saco kommentarer till utredningens olika bedömningar och förslag.

1 Behovet av en särskild ersättningsmodell

Saco instämmer till viss del i utredningens problembeskrivning. Saco delar bedömningen att dagens system inte ger tillräckliga incitament för lärosätena att erbjuda flexibla och arbetslivsrelevanta utbildningar för yrkesverksamma. Detta är också något som Saco tidigare har fört fram.¹

Saco ifrågasätter utredningens antaganden om behov av ny utbildning inom olika ämnesområden. Bedömningarna bygger på professioner snarare än de kompetenser som efterfrågas, vilka ofta är tvärvetenskapliga. Exempelvis kan affärsengelska vara lika relevant för ingenjörer som för samhällsvetare. I avsnitt 1.2.2 skriver utredningen att "Offentlig sektor behöver fokusera på att täcka akuta behov inom vård och utbildning, medan privat sektor måste adressera långsiktiga kompetensbrister inom teknik och industri." Detta är enligt Saco ett påstående som förbiser den bredd av kompetenser som finns inom respektive sektor. Att peka ut vissa områden eller sektorer riskerar att låsa fast diskussionen vid bristyrken, i stället för att fokusera på de faktiska kompetenser som krävs. Digitalisering, AI och den gröna omställningen skapar nya behov som berör hela arbetslivet.

Utredningen lyfter fram omställningsstudiestödets roll för kompetensutveckling, vilket är relevant och viktigt. Däremot beaktas inte de nya förutsättningar som stödet medför, exempelvis ökade möjligheter att studera på heltid. Denna brist i problembeskrivningen påverkar både utredningens antaganden och de slutsatser som ligger till grund för senare förslag.

2 En särskild ersättningsmodell

2.1 Övergripande principer

2.1.1 En ny ersättningsmodell ska vila på fyra övergripande principer

Utredningens förslag: Ersättningsmodellen ska vila på följande principer:

1. Lärosätenas ansvar att utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov utveckla och dimensionera fort- och vidareutbildningar samt utbildning för omställning för yrkesverksamma.
2. En ny ersättningsmodell ska ge lärosätena långsiktiga och stabila ekonomiska förutsättningar för utbildningarna i fråga.
3. En ny ersättningsmodell ska leda till ett effektivt utnyttjande av resurserna för att skapa en utveckling av lärosätenas utbildningsutbud för yrkesverksamma i syfte att möta behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till.
4. Ersättningsmodellen ska vara resurseffektiv genom att vara transparent, enkel att tillämpa och inte ge upphov till höga administrativa kostnader.

¹ Se bl.a. <https://www.saco.se/opinion-fakta/sacos-rapporter/2022/2022-nytt-studiestod---nya-forutsattningar/>,
<https://universitetslararen.se/2023/03/31/studentgrupper-stalls-emot-varandra-nar-pengarna-ska-fordelas/>

Saco instämmer i att de fyra principerna utgör en bra utgångspunkt för en ny ersättningsmodell. Långsiktiga och stabila ekonomiska förutsättningar behövs för att lärosätena ska kunna och vilja satsa på utbildning för yrkesverksamma.

2.2 Fort- och vidareutbildning i nuvarande resursfördelningsmodell

2.2.2 Incitament behövs på flera nivåer inom ett lärosäte

Utredningens bedömning: En särskild ersättningsmodell behöver ge incitament på olika nivåer inom ett lärosäte för nya utbildningar för fort- och vidareutbildning och omställning för yrkesverksamma. En kombination av incitament på lärosätes- eller fakultetsnivå och incitament nära utförandet av utbildning bedöms ge bästa effekt.

Saco delar utredningens bedömning att incitament behövs på flera nivåer. Saco är dock tveksamma till om utredningens förslag verkligen kommer att leda till en ändamålsenlig förändring av utbildningsutbudet. Risker är att modellens komplexitet och administrativa börda försvagar incitamenten till förändring.

2.3 Befintliga utbildningar för yrkesverksamma

2.3.3 Yrkesverksamma studerar i regel på deltid

Saco ifrågasätter påståendet att yrkesverksamma generellt är mer intresserade av att studera på deltid. I statistiken som redovisas i promemorian missar utredningen att ta hänsyn till den stora förändring som omställningsstudiestödet medfört vad gäller möjligheten att studera på heltid och på så vis möjliggöra en kortare och mer effektiv studietid.

Saco har med hjälp av data från CSN och SCB undersökt akademikers nyttjande av omställningsstudiestödet. Resultaten visar att hälften av de akademiker som ansökte om omställningsstudiestöd fram till hösten 2023 sökte för heltidsstudier. Bland dem som fick bifall för fristående kurs avsåg över 40 procent studier på heltid. Att bortse från omställningsstudiestödets effekter är en brist i utredningens bedömningar av yrkesverksammas intresse och behov.

2.5 Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma

2.5.1 Två resursfördelningssystem kan innebära otydlighet och konkurrens mellan systemen

Utredningens bedömning: En särskild ersättningsmodell behöver kunna samexistera med den normala ersättningsmodellen. Därför behöver lärosätena kunna identifiera vilken ersättningsmodell som ska användas och, om båda är möjliga, kunna undvika konkurrens mellan dem.

Saco instämmer i bedömningen att det behöver vara tydligt vilken modell som ska användas när. Det är dock osäkert om så kommer att vara fallet i praktiken.

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

Utredningens förslag: Den särskilda ersättningsmodellen ska endast ersätta utbildning som är relevant för svensk arbetsmarknad nu eller i framtiden, där merparten av studenterna på utbildningen är yrkesverksamma på svensk arbetsmarknad och följer utbildningen av de huvudsakliga skälen fort- och vidareutbildning eller omställning.

Saco har inga invändningar mot förslaget, men vill understryka att det kan innebära en betydande utmaning för lärosätena att säkerställa att kraven på relevans och målgrupp uppfylls i praktiken. En utbildning som är avsedd för yrkesverksamma kan samtidigt attrahera andra studerandegrupper, vilket lärosätena har begränsade möjligheter att påverka. Redan idag har lärosätena svårt att genomföra en tillförlitlig uppföljning, exempelvis genom kursenkäter, vilket ytterligare försvårar arbetet med kvalitetssäkring och utvärdering.

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

Utredningens förslag: Den särskilda ersättningsmodellen ska endast användas på utbildningar i form av fristående kurser med ett omfång på 1,5–5,5 högskolepoäng. Utbildningarna ska ges på deltid på maximalt 75 procent av heltid.

Saco avstyrker förslaget, med hänvisning till att en särskild ersättningsmodell måste vara kompatibel med omställningsstudiestödet och ta hänsyn till de nya förutsättningar stödet ger för yrkesverksammas studier.

Saco ifrågasätter den övre poänggränsen för kurser med den särskilda ersättningsmodellen, då den inte stämmer överens med omställningsstudiestödet. Om det ska finnas en övre gräns bör denna sättas till 6 högskolepoäng. Saco vill också understryka att yrkesverksamma är en heterogen grupp med olika behov. En modell som enbart omfattar mycket korta kurser riskerar att tränga undan redan etablerad och fungerande utbildning för yrkesverksamma, vilket knappast kan vara syftet med en ny ersättningsmodell.

Sacos uppföljning av omställningsstudiestödet visar att många akademiker valt att studera på heltid. Utformningen av den särskilda ersättningsmodellen får inte begränsa möjligheten att studera effektivt på heltid, vilket omställningsstudiestödet förbättrat förutsättningarna för.

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

Utredningens förslag: Lärosätena ska motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar.

Saco instämmer i att lärosätena bör få friheten att skapa sina former för dokumentation.

Saco vill dock understryka att det är svårt att avgöra förslagets påverkan den administrativa bördan. Saco hänvisar till fackförbundet SULF:s remissvar för mer detaljerade resonemang kring detta.

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

Utredningens förslag: Universitetskanslersämbetet ska erhålla ett särskilt uppdrag att följa upp och utvärdera användningen av den särskilda ersättningsmodellen fyra till fem år efter införandet.

Saco instämmer i förslaget att UKÄ bör få uppdraget att följa upp och utvärdera ett införande av modellen.

Saco ser positivt på att lärosätena ges frihet i hur dokumentationen utformas, men vill betona att detta samtidigt innebär en utmaning för UKÄ:s uppföljning och utvärdering. För att underlätta processen och säkerställa kvaliteten bör UKÄ därför starta sitt arbete tidigt och föra dialog med lärosätena, så att dokumentation och uppföljning blir enklare och dubbelarbete undviks.

2.6 Utformningen av en särskild ersättningsmodell

2.6.1 Önskvärda egenskaper

Utredningens bedömning: Den särskilda ersättningsmodellen bör ha följande egenskaper:

1. Ge ett tydligt incitament för utveckling och vidmakthållande av utbildning för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning.
2. Minska den ekonomiska risken kopplad till osäkerheten i antal registrerade studenter och deras prestationer.
3. Ge en ersättning som täcker kostnader för utbildningar av hög kvalitet.
4. Minska eller eliminera otydligheten och konkurrensen kopplad till den normala ersättningsmodellen.
5. Vara enkel att tillämpa och inte ge upphov till höga administrativa kostnader.

Saco instämmer i utredningens bedömning om vilka egenskaper som är önskvärda hos en särskild ersättningsmodell.

2.6.3 Garantibasmodellen ska utgöra den särskilda ersättningsmodellen

Utredningens bedömning: Garantibasmodellen är den modell som bäst uppfyller de önskvärda egenskaperna. Den bör därför vara den modell som utgör den särskilda ersättningsmodellen.

Saco har inga direkta invändningar mot förslaget, men ifrågasätter modellens enkelhet och tydliga avgränsning mot den normala ersättningsmodellen. Risken är

stor att lärosätenas administrativa börda kommer att öka i och med förslagen. Saco hänvisar till fackförbundet SULF:s remissvar för mer detaljerade resonemang kring detta.

2.6.5 Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre olika nivåer

Utredningens förslag: Den särskilda ersättningsmodellen ska ha tre garantinivåer.

1. En lägre nivå som är applicerbar för utbildningar med upp till 15 studenter, eller med ett mindre behov av lärarresurser.
2. En mellannivå som gäller för ett normalt antal undervisningstimmar och motsvarande behov av arbetstid för lärare.
3. En högre nivå för utbildningar som har ett högt kostnadsläge i förhållande till normala utbildningar på grund av höga kostnader för utrustning, speciallokaler och drift. Den högre nivån ska även kunna användas för utbildningar som till sin natur eller sitt upplägg kräver betydligt mer lärarresurser än mellannivån.

Lärosätena ska fastställa lärosätesövergripande riktlinjer för användningen av de olika nivåerna.

Saco instämmer i att det är rimligt med olika nivåer i ersättningsmodellen.

2.6.6 Den särskilda ersättningsmodellens ersättningsnivåer

Utredningens förslag: De tre garantibasnivåerna ska ge följande ersättning i 2023 års kostnadsnivå.

- Den lägre nivån innebär en garantiersättning om 28 700 kronor per högskolepoäng.
- Mellannivån innebär en garantiersättning om 40 600 kronor per högskolepoäng.
- Den högre nivån innebär en garantiersättning om 52 500 kronor per högskolepoäng.

Saco har inget att invända mot förslaget, men anser att ersättningen bör höjas på alla nivåer för att säkerställa kvaliteten. Eftersom beräkningarna bygger på genomsnitt riskerar vissa lärosäten att underkompenseras, då löner och lokalkostnader varierar.

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

Utredningens förslag: För att garantiersättningen ska gälla ska utbildningen ha minst åtta registrerade studenter.

Saco instämmer i att utbildningen måste vara ekonomiskt försvarbar, men vill samtidigt betona behovet av specialiserade och samhällsviktiga utbildningar som inte alltid attraherar större studentgrupper. Saco hänvisar till remissvar från

fackförbunden Naturvetarna, SULF och Sveriges Lärare för utvecklade resonemang kring detta.

2.6.9 Utveckling av nya utbildningar kan ersättas inom den särskilda ersättningsmodellen

Utredningens förslag: Inom den särskilda ersättningsmodellen ska ersättning ges för utveckling av ny utbildning. Ersättningen för utveckling av utbildning ska vara densamma som garantibasersättningen, det vill säga 28 700 kronor, 40 600 kronor eller 52 500 kronor i 2023 års kostnadsnivå per högskolepoäng helt eller delvis nyutvecklad utbildning. Valet av ersättningsnivå ska vara på samma nivå som den garantiersättningsnivå som planeras gälla för den färdigutvecklade utbildningen. För att ersättning för utveckling ska ges ska faktisk utveckling av ny utbildning ha skett som står i proportion till ersättningens storlek, annars lämnas en lägre ersättning än de angivna beloppen. Dessutom ska omfånget av ny utbildning minst uppgå till 1,5 högskolepoäng.

Saco tillstyrker förslaget om ersättning för utveckling av ny utbildning. En sådan ersättning är viktig för att säkerställa kvalitet och incitament till utveckling. Ersättningen för utveckling av ny utbildning bör införas oavsett hur övriga delar av promemorian hanteras.

2.6.10 Den särskilda ersättningsmodellen och produktivitetsavdraget

Utredningen konstaterar att den särskilda ersättningsmodellens utformning är särskilt känslig för produktivitetsavdraget.

Saco menar att produktivitetsavdragets effekter måste hanteras om den särskilda ersättningsmodellen ska kunna införas. Samtidigt anser Saco att avdraget helt bör avskaffas, eftersom det skapar ineffektivitet i finansieringssystemet och påverkar både forskning och utbildning negativt.

2.6.12 Fort- och vidareutbildning för yrkesverksamma kan nå en nivå på 5 procent av utbildningsanslaget

Utredningens bedömning: Fort- och vidareutbildning samt omställning för yrkesverksamma kan nå en nivå som motsvarar 5 procent av det totala utbildningsanslaget, vilket för 2024 motsvarar 1.45 miljarder kronor

Saco delar bedömningen att behovet av fort- och vidareutbildning samt omställning kommer att öka. Om 5 procent av utbildningsanslaget bedöms vara en rimlig nivå, bör motsvarande resurser tillföras högskolan.

2.6.14 Lärosätena och UHR behöver utveckla möjligheten att söka, anmäla intresse och antas till utbildningar för yrkesverksamma

Saco instämmer i att möjligheten att söka, anmäla intresse och antas till utbildningar för yrkesverksamma behöver förbättras. Saco har tidigare påtalat behovet av bra och lättillgänglig information och vägledning samt ökad flexibilitet i

både antagningsprocessen och undervisningsformerna, så att de bättre möter de yrkesverksammas behov.

2.6.15 Lärosätena behöver utveckla samarbetet med arbetsmarknadens parter

Saco delar uppfattningen att en utbyggnad av relevant utbildning för yrkesverksamma kräver samarbete med arbetsmarknadens parter. Saco instämmer också i behovet av samverkansplattformar, både nationellt och lokalt vid lärosätena. Det är viktigt att understryka att arbetsmarknadens parter omfattar både arbetsgivare och arbetstagare i alla sektorer.

2.7 Det finns ett behov av omprioritering av befintlig utbildning

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

Utredningens bedömning: Den särskilda ersättningsmodellen behöver ytterligare en komponent för att omfördela resurser mellan lärosäten till förmån för utbildningar för yrkesverksamma, så att den kompetens som finns vid olika lärosäten bäst ska komma till nytta. Denna omfördelning behövs dessutom som ytterligare incitament för att lärosäten ska få kraft att göra interna omfördelningar till förmån för dessa utbildningar.

Saco delar inte utredningens bedömning. I stället bör resurser tillföras systemet för att värna utbildningens kvalitet och högskolans breda uppdrag.

2.7.2 En modell för omfördelning av resurser ska införas

Utredningens förslag: Det ska införas en modell för omfördelning av anslag mellan lärosäten. Denna modell ska ge incitament och omfördela anslag så att utveckling av utbildning för fort- och vidareutbildning samt omställning för yrkesverksamma premieras.

Saco avstyrker förslaget. En omfördelning av resurser innebär en ökad statlig styrning av högskolans utbildningsutbud och inskränker den akademiska friheten, något som Saco motsätter sig. Den föreslagna modellen kommer dessutom att leda till ett minskat utbud av andra fristående kurser, vilket påverkar både yrkesverksamma och andra studerande negativt. I stället bör resurser tillföras systemet för att säkerställa utbildningens kvalitet och värna högskolans breda uppdrag.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om omfördelning, lämnar Saco sina kommentarer till de olika delarna nedan.

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

Utredningens förslag: Modellen för omfördelning av anslag ska ha en komponent som premierar examina utöver att premiera utbildning för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning samt omställning.

Saco instämmer i att en eventuell omfördelning behöver värna den grundläggande utbildningen, men vill också lyfta behovet av fortsatt tillgång till ett brett utbud av fristående kurser. Detta är till exempel viktigt för det nya professionsprogrammet för lärare. Saco hänvisar till fackförbunden Sveriges Lärares remissvar för utvecklade resonemang kring i detta.

Att använda examina som komponent innebär vissa utmaningar. Examensfrekvensen varierar mellan både lärosäten och utbildningsområden och beror till viss del på faktorer som lärosätena har svårt att styra över. Saco hänvisar till remissvar från fackförbunden SULF för utvecklade resonemang kring detta.

Innan ett eventuellt införande av en omfördelningsmodell bör effekterna för enskilda lärosäten och utbildningsområden analyseras och utvärderas ytterligare.

2.7.5 En balans mellan omfördelning baserat på fort- och vidareutbildning respektive examina behövs

Utredningens förslag: 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. Omfördelningseffekten föreslås vara begränsad, så att lärosätena inte drabbas alltför hårt ekonomiskt på årsbasis.

Saco understryker vikten av ett fortsatt brett utbud av fristående kurser och instämmer i att en eventuell omfördelning bör vara begränsad.

2.7.7 Små högskolor och enskilda utbildningsanordnare undantas den särskilda ersättningsmodellen

Utredningens förslag: De statliga universiteten och högskolorna samt Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping kan använda den särskilda ersättningsmodellen inom utbildning. Försvarshögskolan berörs inte av förslaget då lärosätet omfattas av andra avräkningsregler. Sveriges Lantbruksuniversitet berörs inte eftersom lärosätet inte erhåller anslag för utbildning inom utgiftsområde 16. För övriga enskilda utbildningsanordnare gäller särskilda regler. Endast 26 lärosäten är del av omfördelningsmodellen.

Saco har inget att invända mot förslaget, men framhåller behovet av livslångt lärande även inom de områden som de exkluderade högskolorna erbjuder. Se remissvar från fackförbundet Naturvetarnas om SLU:s roll för dem som arbetar inom de gröna näringarna.

2.7.8 Universitetskanslersämbetets roll kopplat till omfördelningssystemet

Utredningens förslag: Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska få uppdraget att utveckla omfördelningsmodellen enligt utredningens grundprinciper. Dessutom ska UKÄ årligen leverera underlag för omfördelningen till Regeringskansliet. Omfördelningen ska införas fem år efter att den särskilda ersättningsmodellen är införd.

Saco instämmer i att UKÄ är bäst lämpade att utveckla en eventuell modell för omfördelning, men understryker behovet av att detta sker i dialog med arbetsmarknadens parter och lärosätena.

2.7.10 Nya resurser för fort- och vidareutbildning till utvalda lärosäten och ämnesområden

Utredningen konstaterar att lärosäten och utbildningsområden med få fristående kurser har svårt att utveckla utbildningar för yrkesverksamma utan att minska grundutbildningen. Utredningen föreslår att regeringen kan underlätta detta genom att tilldela extra anslag till områden som bedöms viktiga för fort- och vidareutbildning.

Saco delar analysen att extra resurser krävs men menar att detta gäller generellt, inte bara till vissa lärosäten och inte bara under en inledande fas.

3 Ikraftträdande och genomförande

Utredningens förslag: Den särskilda ersättningsmodellen för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma kan införas från och med budgetåret 2026. Den delen av ersättningsmodellen som rör omfördelning mellan lärosäten kan införas från och med budgetåret 2031 baserat på åren 2026–2030.

Saco ifrågasätter om ett införande redan 2026 är realistiskt, givet förslagets komplexitet och återstående frågetecken.

Saco hänvisar också till bilagda remissvar från Saco studentråd, Akavia och Sveriges Ingenjörer. Saco hänvisar också till de remissvar som Sacoförbunden Akademikerförbundet SSR, Naturvetarna, SULF och Sveriges Lärare skickat in direkt till departementet.

Med vänlig hälsning

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Hedvig Modin
Utredare