



UPPSALA
UNIVERSITET

BESLUT

2025-09-15

Dnr UFV 2025/987

Utbildningsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress

Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare

Ingeborg Amnéus

Telefon

018-471 1491

www.uu.se

Ingeborg.amneus@uu.se

Beredning med
Vetenskapsområdena
Universitetsförvaltningen
Studentkårena
Universitetsbiblioteket
Rektorsrådet för lika villkor
Rektors ledningsråd

Remiss av En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma

Beslut

Härmed beslutas

- att Uppsala universitet överlämnar bifogat yttrande som sitt svar på rubricerad remiss.

Bakgrund

Uppsala universitet har beretts möjlighet att lämna synpunkter på en promemoria från Utbildningsdepartementet som innehåller förslag till en särskild ersättningsmodell för universitet och högskolor avseende utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Bifogat yttrande har utarbetats av utredare Ingeborg Amnéus vid Planeringsavdelningen efter inhämtande av synpunkter från vetenskapsområdena, universitetsförvaltningen, studentkårena, rektorsrådet för lika villkor samt universitetsbiblioteket.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad prorektor efter föredragning av utredare Ingeborg Amnéus.

Coco Norén

Ingeborg Amnéus



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-09-15 Dnr UFV 2025/987

Utbildningsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Ingeborg Amnéus

Telefon
018-471 1491

www.uu.se
Ingeborg.amneus@uu.se

Remiss av En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma

Uppsala universitet har beretts möjlighet att lämna synpunkter på en promemoria från Utbildningsdepartementet som innehåller förslag till en särskild ersättningsmodell för universitet och högskolor avseende utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma.

Kort sammanfattning

Utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma är ett samhällsviktigt uppdrag där Uppsala universitet är berett att ta ett stort ansvar. Universitetet uppskattar därför regeringens ambition att stärka lärosätenas ekonomiska förutsättningar att erbjuda sådana utbildningar. Promemorians förslag är dock missriktade, och konsekvenserna för ordinarie utbildningsverksamhet är otillräckligt utredda vilket är allvarligt då förslaget ska finansieras inom de befintliga ekonomiska ramarna. Uppsala universitet avvisar därför som helhet promemorians förslag avseende en särskild ersättningsmodell.

Förslaget innebär en komplicerad modell med många oklarheter, vilket gör det svårt att förutse modellens styreffekter. Det är viktigt att den statliga styrningen av högskolesektorn är sammanhållen och logiskt konsistent. En ändamålsenlig styrning bör främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande, samt möjliggöra ett tydligt samhällsansvar och strategisk handlingsförmåga. Dessa förutsättningar saknas i den föreslagna modellen. Ett mer ändamålsenligt alternativ vore att istället göra lämpliga justeringar av den befintliga ersättningsmodellen. Exempelvis skulle ett nytt utbildningsområde för flexibla kurser kunna inrättas. Uppsala universitet är gärna behjälpligt i utformandet av en sådan lösning.¹

Det är olyckligt att promemorian är ambivalent vad gäller finansieringsansvaret för yrkesverksammas fort- och vidareutbildning. Det bör vara tydligt att det är arbetsgivarens ansvar att finansiera sina medarbetares kompetensutveckling, detta bör *inte* belasta statliga anslag.

¹ Under utarbetandet av remissvaret har Uppsala universitet tillsammans med en grupp av lärosäten gemensamt diskuterat möjligheter att på ett effektivare sätt stimulera utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma.



Statliga anslag bör däremot finansiera individers omställning och vidareutbildning.

Den administrativa börda som den föreslagna modellen medför är överväldigande, men undervärderas i promemorian. Modellen förutsätter dessutom ett betydande administrativt utvecklingsarbete inför införandet. I promemorian förutsätts att detta arbete hanteras av bland annat lärosätena inom befintliga ekonomiska ramar. Givet den stora administrativa bördan och avsaknaden av nya resurser innebär modellen sammantaget färre studenter och betydligt mer administration.

Promemorian är bristfälligt formulerad, vilket försvårar förståelsen av både resonemang och slutsatser. Beskrivningen av den föreslagna ersättningsmodellen och dess ingående delar är otillräcklig och vag. Argumentationen för att införa den särskilda modellen är inte tillräckligt underbyggd.

Övergripande generella synpunkter

Uppsala universitet avvisar som helhet den särskilda ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma som föreslås i promemorian.

Motiv för införande av en särskild ersättningsmodell

Den beskrivande statistiken är omfattande och belyser väl behovet av högre utbildning för fort- och vidareutbildning samt omställning, särskilt i form av korta och flexibla kurser, samt lärosätenas insikt om sitt ansvar gentemot samhället. Uppsala universitet är berett att ta ett stort ansvar inom detta område. Det är därför positivt att regeringen önskar förbättra lärosätenas ekonomiska förutsättningar att erbjuda sådana utbildningar.

Uppsala universitet instämmer i att nuvarande ersättningsmodell innehåller svaga incitament att erbjuda korta utbildningar med få studenter. Eventuell särskild stimulans av utbildning för yrkesverksamma vid universitet och högskolor måste dock utgå från att sådan utbildning är integrerad i en sammanhållen utbildningsmiljö med forskningsanknytning och kan anpassas efter de behov som finns. Den bör omfatta utbildning av relevans för såväl näringsliv som offentlig sektor, men inte inkludera kompetensutveckling som arbetsgivaren ansvarar för att finansiera. Vidare bör den utvecklas mot bakgrund av kunskap om de mekanismer som ligger bakom framgångsrika exempel som redan finns vid landets lärosäten. Den bör också vara integrerad i den befintliga ersättningsmodellen för att undvika parallella system, ge långsiktiga planeringsförutsättningar och kunna samverka med annan statlig styrning (exempelvis regeringens mål om antal examina inom vissa områden).

Den föreslagna särskilda ersättningsmodellen uppfyller inte dessa kriterier. Ett alternativ som gör det skulle kunna vara justeringar inom den



befintliga modellen (dvs. inom takbeloppet utan öronmärkning). Exempelvis skulle ett nytt utbildningsområde för flexibla kurser kunna inrättas, med högre ersättning per helårsstudent och lägre ersättning per helårsprestation. Ersättningsnivån bör vara tydligt högre och ta höjd för kostnader kopplade till kursutveckling. Uppsala universitet har, tillsammans med en grupp av lärosäten, diskuterat en sådan lösning som ett mer ändamålsenligt sätt att stimulera utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma. Universitetet bistår gärna i arbetet med en sådan lösning.

Antaganden och perspektiv i promemorian

Flera av de antaganden som ligger till grund för modellen saknar underbyggnad. Exempelvis antas att behovet av vidareutbildning motsvarar utbildning inom individens tidigare utbildningsområde (s. 23, här hänvisas till analys i avsnitt 3.7.10 – som inte finns.). Ett annat exempel är att det förutsätts att det framför allt är lärosäten som idag har många fristående kurser som kommer att utveckla korta kurser för yrkesverksamma. Det är fullt möjligt att också programbaserade lärosäten kan utveckla sådana kurser, exempelvis genom att anpassa delar av sina programkurser.

Trots att uppdraget utgår från omställningsstudiestödet präglas analysen emellanåt av ett arbetsgivarperspektiv snarare än ett individperspektiv. Ett exempel på sammanblandningen syns i konsekvensanalysen där utredningen skriver att uppdragsutbildning, som är utbildning som bekostas av arbetsgivaren och därmed inte används av personer med omställningsstudiestöd, kan komma att minska när modellen införs (s. 94).

Det bör tydliggöras att arbetsgivaren har ansvar för att finansiera sina medarbetares kompetensutveckling, detta bör *inte* belasta statliga anslag. Promemorians förslag riskerar att flytta finansiering från privat till statlig sektor. Arbetsgivarens ansvar för fortbildning tydliggörs bland annat i den nyligen presenterade utredningen om hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov (SOU 2025:63, kapitel 9).

Utredningen har också ett tydligt näringslivsfokus, medan viktiga perspektiv från offentlig sektor saknas. Det finns ett stort behov av vidareutbildning för personal såväl inom den offentligt finansierade skolan, vården och omsorgen som i den statliga myndighetssektorn. Dessa personalgrupper har delvis andra behov och förutsättningar än den problembild som utredaren till synes utgått ifrån, vilket gör att promemorians förslag riskerar vara dåligt anpassade till en stor del av arbetsmarknaden.



Administrativ börda

Förslaget innebär en betydande ökning av administrationen vid lärosätena, vilket strider mot utredningens egen princip om att undvika ökad byråkrati. Bland annat förutsätter modellen att en stor mängd nya kursplaner ska tas fram och fastställas, att lärosätesgemensamma riktlinjer ska utvecklas och att processer för bedömningar och dokumentation av dessa ska göras. Som helhet underskattar utredningen omfattningen av den administrativa bördan vid lärosätena. Att införa två parallella ersättningsmodeller, där det dessutom på förhand är oklart vilken modell som kan användas, kommer oundvikligen att leda till ökad administrativ belastning.

Utredningen har inte uppmärksammat de administrativa konsekvenserna eller de kvalitetsproblem som kommer att uppstå vid den årliga avräkningen av anslaget. Avräkning och processen för årsredovisning är redan i dagsläget omfattande och tidspressad, där felaktigheter kan få allvarliga konsekvenser. Att lägga in moment som kräver bedömningar, handpåläggning, manuell hantering etcetera innebär inte bara en permanent ökad administration utan ökar också risken för felaktigheter i avräkningen.

Även för andra aktörer (Ladok, UKÄ, UHR) innebär förslaget ökad administration. Modellen förutsätter dessutom en ökad utvärderings- och granskningsverksamhet, vilket adderar till den administrativa bördan på lärosätena.

Utredningens bedömning att ökad administrativ börda enbart kommer att uppstå i ett inledningsskede, för att därefter kunna ske med befintliga administrativa resurser (s. 94) är alltså grovt felaktig.

Styrning och utbildningsutbud

Principerna för hur en ändamålsenlig styrning av lärosätena ska vara utformad bör gälla även för utbildning riktad till yrkesverksamma. En ändamålsenlig styrning måste främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande, ett rollsäkert samhällsansvar och strategisk handlingsförmåga.² Detta förutsätter långsiktighet och minskad detaljstyrning. Det är av stor vikt att den statliga styrningen av högskolesektorn är sammanhållen och logiskt konsistent. I förslaget till modell saknas dessa förutsättningar som gör det möjligt för lärosätena att agera ansvarstagande.

Fort- och vidareutbildning ska vara integrerade i en sammanhållen utbildningsmiljö med forskningsanknytning. En särskild

² SOU 2019:6, s. 119–120.



finansieringsmodell riskerar att definiera fort- och vidareutbildning som något "annat", skilt från ordinarie högskoleutbildning. Ett sådant resonemang leder i förlängningen till frågan om sådan "annan utbildning" alls bör ges vid universitet och högskolor, eller om det är något som en annan aktör ska erbjuda.

Promemorian har inte analyserat hur modellen samverkar med annan statlig styrning. I promemorian görs bedömningen att utbildningar inom humaniora kommer att minska, men det utreds inte hur den särskilda ersättningsmodellen skulle påverka humaniora på övergripande nivå. En neddragning av fristående kurser inom bland annat humaniora har redan skett då omfördelning av takbelopp i budgetpropositionen för 2025 har lett till neddragningar i det fristående kursutbudet. Det bör problematiseras då flera ämnen inom humaniora redan är små och därmed riskerar att försvinna. Uppsala universitet har i uppdrag att erbjuda utbildning i s.k. små ämnen, framför allt vissa språk. Hur detta uppdrag berörs av den föreslagna modellen analyseras inte. Det är också outrett hur examenskomponenten kopplar samman med regeringens mål om antal examina inom vissa områden.

Finansiering och ansvarsfördelning

Hur finansieringen ska ske under de första fem åren innan omfördelning kan genomföras är oklart beskrivet. 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. 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 lärosätet på förhand inte kan säkerställa att en kurs kommer att uppfylla kriterierna för att omfattas av den särskilda modellen.

För det enskilda lärosätet är förutsägbarheten i utfallet av ökade resurser genom omfördelning av takbelopp låg. Detta skapar osäkerhet och motverkar principen om långsiktighet i finansieringen.

Exempel på utbildning för yrkesverksammas behov

Det finns exempel på utbildningar som är utformade för yrkesverksammas behov, och som har utvecklats i nära samverkan med arbetslivet. Det hade varit önskvärt att utredningen undersökt om de mekanismer som ligger bakom utvecklingen av sådana utbildningar kunde ha utgjort en grund för utformningen av en särskild ersättningsmodell.



Exempelvis har Uppsala universitet, särskilt inom vetenskapsområdet för teknik och naturvetenskap, i samverkan med arbetsmarknadens aktörer, utvecklat modulbaserade, kortare kurser om 2–3 högskolepoäng. Därutöver finns ett lärosätesövergripande samarbete kring korta kurser för grön omställning, där Uppsala universitet har samordningsansvar (<https://learning4professionals.greentown.se/>). Samarbetet finansieras genom särskilda medel under anslag 2:65, men är i behov av en långsiktig och stabil finansiering samt en ansvarig förvaltare.

Därtill finns uppdragsutbildning, som förvisso inte är tillgänglig för personer med omställningsstudiestöd, men som ändå kan spela en viktig roll i lärosätets utvecklingsarbete.

Fristående kursers roll i att möta arbetsmarknadens behov

Utredningen visar bristande förståelse för fristående kursers roll i att möta arbetsmarknadens behov. I konsekvensbeskrivningen återfinns formuleringar som antyder att sådana kurser främst har personlig eller bildningsmässig karaktär, vilket ger en missvisande bild av deras faktiska funktion. I redogörelsen för undanträngningseffekter mellan olika studentgrupper ställs utbildningar för yrkesverksamma mot studenter som läser fristående kurser, där uttryck som: ”utbildningar som i första hand inte är av vikt för arbetslivet” (s. 96), ”studera fristående kurser av personliga skäl” och ”användas för exempelvis bildning” (s. 97) används på ett sätt som förminskar de fristående kursernas arbetsmarknadsrelevans.

Kommentarer på förslag

Uppsala universitet avstyrker av ovanstående skäl att modellen införs, men vill ändå lämna kommentarer på några av de ingående delarna i den föreslagna modellen.

2.5.2 Merparten av studenterna ska vara yrkesverksamma och studera av arbetslivsrelaterade skäl

Utredningen föreslår att den särskilda ersättningsmodellen ska användas för att 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.

Kommentar: Det är oklart hur begreppet ”yrkesverksamma” ska definieras i modellen. Utredningen föreslår uppföljning i efterhand, men presenterar ingen tydlig metod för detta. Det är oklart om utredningen menar att kursdeltagare som är 35 år eller äldre ska anses vara yrkesverksamma eller om lärosätena ska göra andra undersökningar för att bedöma detta. Det är orimligt att anta att enkäter till studenter får en så hög svarsfrekvens att de kan utgöra ett tillräckligt underlag.



2.5.3 Korta kurser på deltid

Utredningen föreslår att modellen enbart ska gälla för kurser mellan 1,5–5,5 högskolepoäng och med en studietakt om maximalt 75 procent av heltid.

Kommentar: Avgränsningen riskerar att styra utvecklingen av kurser mot form snarare än behov, och den tar heller inte hänsyn till kvalitetsmässiga eller pedagogiska avvägningar.

2.5.4 och 2.5.5 Dokumentation och uppföljning av modellen

Utredningen föreslår att lärosätena ska motivera och dokumentera varför den särskilda ersättningsmodellen är applicerbar. UKÄ och Riksrevisionen föreslås följa upp och utvärdera användningen av modellen. I utvärderingen ska riktlinjerna och dokumentationen utgöra ett underlag. UKÄ föreslås få i uppdrag att följa upp modellen.

Kommentar: Framtagande av riktlinjer, liksom bedömning av om riktlinjerna följs skapar stora mängder administration. Extern uppföljning, granskning och utvärdering av hur modellen används och resultat dokumenteras innebär ytterligare administrativ börda för lärosätena.

2.6.3–2.6.9 Garantibasmodell med tre nivåer

Utredningen föreslår att den särskilda ersättningsmodellen utgörs av en garantibasmodell som garanterar en minsta ersättning, oavsett antalet studenter och deras prestationer. Garantibasmodellen ska ha tre olika ersättningsnivåer som återspeglar olika behov av arbetstid, undervisningstid och resurser för att kunna genomföra utbildningen med hög kvalitet. Lärosätena ska fastställa lärosätesövergripande riktlinjer för användningen av de olika nivåerna. För att garantiersättningen ska gälla ska en utbildning ha minst åtta registrerade studenter. Inom modellen ska ersättning även ges för utveckling av ny utbildning.

Kommentar: Förslaget att minska eller avskaffa prestationsersättningen är positivt och har tidigare föreslagits bland annat i SOU 2019:6 och av Riksrevisionen (RiR 2016:15).

Att kategorisera kurser i tre olika nivåer utifrån lärares arbetstid och undervisningstimmar innebär ett omfattande arbete, och det är svårt att se hur rättvisa kriterier som gäller för alla ämnesområden ska kunna tas fram. Det är troligt att olika lärosätena gör olika bedömningar av nivåerna.

2.7.2–2.7.5 Modell för omfördelning av anslag

Utredningen föreslår att det införs en modell för omfördelning av anslag mellan lärosäten. Modellen ska ha en komponent som premierar examina och en komponent som premierar utbildning för yrkesverksamma (den särskilda ersättningen). De två komponenterna ska dimensioneras så att det uppnås en balans mellan dem.

**YTTRANDE**

2025-09-15 Dnr UFV 2025/987

Kommentar: Omfördelning mellan lärosäten kan vara en bra mekanism om den drivs av kvaliteten på utbildningarna som erbjuds. Modellen riskerar dock att stimulera konkurrens i andra dimensioner än utbildningskvalitet, och det är därmed högst oklart om modellen styr mot det utfall som regeringen önskar. Modellen skapar inte heller incitament för samverkan mellan lärosäten. Det är oklart om omfördelning mellan lärosäten ska ske årligen och om det finns någon gräns för när sådan omfördelning upphör.

Benägenheten att ta ut examen varierar kraftigt mellan utbildningar. Detta problematiseras inte i utredningen.

Att komponenterna ska ges lika värde motiveras enbart med att de annars blir obalanserat styrande. Att man vill att en av komponenterna ska ha starkare styrning skulle ju annars kunna vara ett alternativ.

3 Ikraftträdande och genomförande

Den särskilda ersättningsmodellen föreslås införas från och med budgetåret 2026. Den delen av ersättningsmodellen som rör omfördelning mellan lärosäten föreslås införas från och med budgetåret 2031, baserat på åren 2026–2030.

Kommentar: Det saknas lärarkapacitet för att med kort varsel utveckla och genomföra nya kurser då befintliga lärare redan är uppbokade inom ordinarie undervisning. Modellen kräver också att ett omfattande arbete görs (bland annat kursutveckling med tillhörande kursplaner som ska tas fram och fastställas, anpassningar i Ladok m.m.). Tidsplanen är orealistisk.