



Uppdrag att utreda en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma (U 2024:C)

Sammanfattning

En utredare ska biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att lämna förslag på en modell för hur universitet och högskolors utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till och som är bakgrunden till det nya omställningsstudiestödet.

I uppdraget ingår att

- analysera behovet av en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma,
- lämna förslag om hur en modell för delar av resurstilldelningssystemet kan utvecklas för att stimulera kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som stärker individens ställning på arbetsmarknaden,
- lämna förslag om hur samma modell kan utvecklas för att lärosätena ska få incitament till att ta fram kvalificerade kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som är flexibelt utformade mot bakgrund av det nya omställningsstudiestödet,
- föreslå hur resurstilldelningssystemet kan anpassas så att ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid,
- särskilt beakta den privata sektorns kompetensbehov, och
- vid behov lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

I uppdraget ingår inte att genomföra en fullständig översyn av resurstilldelningssystemet för utbildning inom högskolan.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2025.

Tidigare genomförda reformer och vidtagna åtgärder

Ett nytt omställningsstudiestöd har införts

I oktober 2020 enades Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet PTK (PTK) om ett utkast till ett nytt huvudavtal om trygghet, omställning och anställningsskydd. De enades också om en principöverenskommelse där insatser från staten angavs som villkor för att anta huvudavtalet. Senare anslöt sig även IF Metall och Svenska Kommunalarbetareförbundet till utkastet till huvudavtal och principöverenskommelsen (A2020/0254). Därefter anslöt sig även Landsorganisationen i Sverige (LO) till principöverenskommelsen. Enligt principöverenskommelsen skulle ett nytt offentligt studiestöd införas.

Den 17 mars 2022 överlämnades propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (prop. 2021/22:176, bet. 2021/22:AU12, rskr. 2021/22:365) till riksdagen med förslag om en reformerad arbetsrätt, ett nytt omställningsstudiestöd och ett nytt grundläggande omställnings- och kompetensstöd. Förslagen var i linje med parternas principöverenskommelse.

I propositionen konstateras att flera universitet och högskolor i sina remissvar argumenterade för att de kommer behöva anställa fler lärare för att möta det förändrade behovet av utbildning till följd av införandet av omställningsstudiestödet. Flera universitet och högskolor menade också att det kommer krävas en ökning av lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Regeringen delade dock den sammantagna bedömningen i den promemoria (Ds 2021:18) som låg till grund för propositionen att pågående satsningar på utbildningsplatser kan förväntas medge ett utrymme i de offentligfinansierade utbildningsformerna för de nya studerande som förväntades vid reformens införande. Universitet och högskolor ansvarar för att dimensionera sitt utbildningsutbud efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Både efterfrågan och behovet varierar över tid, och

universitet och högskolor ansvarar för att följa och anpassa utbudet till dessa variationer. Regeringen konstaterade att reformen på sikt kan leda till att utbildningsanordnarna kan behöva förändra sitt utbud av utbildning för att bättre möta omställningsstuderandes utbildningsbehov. Sådana eventuella förändringar skulle då ske inom lärosätenas nuvarande uppdrag att dimensionera utbildningsutbudet (prop. 2021/22:176, s. 412).

Av propositionen framgår vidare att deltagandet i vidareutbildning och kompetensutveckling varierar mellan offentlig och privat sektor. Samtidigt är omställningsstudiestödet ingen rättighet, utan ges i mån av tillgängliga medel. För att säkerställa att förvärvsarbete i offentlig och privat sektor ges samma möjlighet att ta del av omställningsstudiestöd infördes därför ett system där de avsatta medlen för omställningsstudiestödet delas upp i två potter som avspeglar andelen förvärvsarbete i offentlig respektive privat sektor. Fördelningen tar hänsyn till behoven på arbetsmarknaden på lång sikt och säkerställer att ingen potentiell omställningsstudent missgynnas beroende på sektorstillhörighet (prop. 2021/22:176, s. 287 f.).

Regeringens åtgärder för att utveckla lärosätenas utbildningsutbud till följd av omställningsstudiestödet

Till följd av införandet av det nya omställningsstudiestödet gav regeringen den 16 juni 2022 statliga universitet och högskolor i uppdrag att analysera sina utbildningsutbud, både avseende innehåll och inom vilka former utbildningarna ges (U2022/02386). Syftet var att tillgängliggöra de kurser och utbildningar som riktar sig mot redan yrkesverksamma. Regeringen gav samtidigt Universitetskanslersämbetet i uppdrag att sammanställa och analysera den rapportering som lärosätena tog fram (U2022/02553). Universitetskanslersämbetet fick även i uppdrag att utveckla en prognosmodell om det behov av vidareutbildning som det nya omställningsstudiestödet kan ge upphov till.

Universitetskanslersämbetets samlade analys (U2023/00688) visade att dagens utbildningsutbud på kort sikt stämmer relativt väl med vad som kan förväntas med anledning av införandet av omställningsstudiestödet. Universitetskanslersämbetet konstaterade samtidigt att det på lång sikt, 5 år eller längre, kan finnas behov av andra utbildningar än de som i dag finns i lärosätenas nuvarande utbildningsutbud. Universitetskanslersämbetet ansåg därmed att lärosätena bör intensifiera sitt arbete med att utveckla utbudet för yrkesverksamma. Flera lärosäten ställde sig i sin återrapportering frågande till

hur det efterfrågade behovet av utbildning för omställning och livslångt lärande ska finansieras. Universitetskanslersämbetet, som delade lärosätenas bild av att finansieringen är en utmaning för att utveckla utbildningsutbudet, konstaterade att lärosätena ansåg att dagens ekonomiska system inte är anpassat för att lärosätena ska utveckla sina utbildningsutbud för att möta ett ökat behov av livslångt lärande. Framför allt menar lärosätena att dagens system för resurstilldelning gör så att lärosäten som når upp till sina takbelopp (se vidare nedan) saknar ekonomiska incitament för att ändra i sina utbildningsutbud.

Mot bakgrund av införandet av omställningsstudiestödet och lärosätenas återrapportering förde Utbildningsdepartementet en fortsatt diskussion med respektive lärosäte inom ramen för den årliga myndighetsdialogen. Regeringen återkom senare till frågan i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16, bet. 2023/24:UbU1, rskr. 2023/24:103) och konstaterade att omställningsstudiestödet kan leda till att efterfrågan på utbildning bland yrkesaktiva kan öka och att det är viktigt att det finns ett relevant, kvalificerat och effektivt utbildningsutbud som kan erbjudas till personer i behov av omställning och fortbildning. I budgetpropositionen konstaterades även att regeringen följer utvecklingen av reformen för att bedöma behovet av ytterligare åtgärder, t.ex. förändringar i resurstilldelningssystemet för att utveckla ett sådant utbildningsutbud.

Åtgärder för att utveckla lärosätenas utbildningsutbud har tidigare utretts, högskolans ansvar för livslångt lärande har tydliggjorts och tidsbegränsade satsningar har genomförts

Nuvarande styrningsprinciper för lärosätenas resurstilldelning infördes 1993 genom en reform som utgick från förslag och bedömningar i propositionerna *Universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) och *Om högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169). De statliga universiteten och högskolorna har sedan dess långtgående möjligheter att själva bestämma hur resurserna ska användas. Lärosätena råder i huvudsak över dimensioneringen av utbildningsutbudet. Lärosätena får ersättning för utbildning inom ramen för ett takbelopp. Avräkning av resurser sker i två steg, dels genom att studenten registreras (helårsstudenter), dels när studenten tar poäng (helårsprestationer). Dimensioneringen av utbildningen ska ske mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan omfattas inte av detta system för resurstilldelning. Systemet har visat sig

stabil över tid och är i huvudsak oförändrat. Ingen av de utredningar som genomförts efter 1993 års reform rörande resurstilldelningssystem för utbildning inom högskolan har lett till några genomgripande förändringar av resurstilldelningen.

I betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) konstaterades att det kursbaserade systemet har en betydande styrka i den flexibilitet det skapar för studenten och för lärosätena. Högskolan ansågs väl anpassad för individens behov av fortbildning och vidareutbildning och kompetensutveckling, och sådan utbildning som initieras av individen. I betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) diskuterades samma frågeställning. Det konstaterades att dagens resurstilldelning för utbildning är helt prestationsbaserat vilket medför vissa nackdelar. En av dessa nackdelar är att utveckling av nya utbildningar och profilering av utbildningsutbudet hämmas då nya eller smalare utbildningar riskerar att leda till minskade intäkter genom färre studenter i uppstartsfasen. Bland annat mot bakgrund av denna problematik föreslogs i betänkandet en ”fast bas” där delar av ett lärosätes takbelopp skulle undantas avräkningen av helårsprestationer.

Flera åtgärder har vidtagits för att stimulera ett utbildningsutbud för individer i behov av omställning och fortbildning. Till följd av ett förslag i propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) genomfördes ändringar i högskolelagen (1992:1434) för att förstärka och tydliggöra högskolans ansvar för livslångt lärande. Regeringen ansåg bland annat att en ny bestämmelse behövde utformas så att den återspeglade en modernare syn av behoven på en föränderlig arbetsmarknad (prop. 2020/21:60, s. 109). Av högskolelagen framgår därför numera att högskolorna i sin verksamhet ska främja ett livslångt lärande (1 kap. 5 § femte stycket). Regeringen har gjort flera satsningar för att stimulera det livslånga lärandet. Medel har tillförts för livslångt lärande, korta kurser för yrkesverksamma och utbildning på avancerad nivå. Den tidsbegränsade satsningen på utbildning för livslångt lärande innebär, utöver särskilda medel, även andra avräkningsregler för att underlätta lärosätenas utveckling av ett nytt utbildningsutbud. Satsningen på korta kurser för yrkesverksamma innebär att särskilda medel tillförs för att möjliggöra utvecklingen av ett särskilt kvalificerat utbildningsutbud. För att långsiktigt upprätthålla det utbildningsutbud som uppkommer till följd av satsningen är däremot lärosätena hänvisade till ordinarie avräkningsregler.

Satsningen på livslångt lärande inleddes 2020 och upphör 2025. En satsning på korta kurser för yrkesverksamma genomfördes under åren 2020–2021. År 2024 infördes en ny permanent satsning på korta kurser för yrkesverksamma.

Den föränderliga arbetsmarknaden ställer nya krav på lärosätenas utbildningsutbud. I den tidigare nämnda propositionen Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden (prop. 2021/22:176) konstateras bl.a. att den svenska arbetsmarknaden står inför stora utmaningar. Arbetsmarknaden har genomgått stora strukturella förändringar, och vissa yrken har försvunnit medan andra har tillkommit. Omställningsstudiestödet är en viktig pusselbit för att möta dessa utmaningar, men det krävs också ett utbildningsutbud som är anpassat efter dagens och framtidens behov. I dagens styr- och resurstilldelningssystem har universitet och högskolor i uppdrag att dimensionera utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta uppdrag ger lärosätena ansvar och möjlighet att löpande anpassa utbildningsutbudet och därför föreslogs inga förändringar av detta uppdrag i propositionen.

Ytterligare åtgärder krävs för att förbättra möjligheten till omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma inom högskolan

Dagens resurstilldelning för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå inom högskolan är helt prestationsbaserad. Detta innebär att lärosätet kan avräkna anslag när studenten påbörjar och avslutar en kurs. Vissa särskilda utbildningssatsningar, som t.ex. den permanenta satsningen på korta kurser, har dock en annan finansieringsform. Ordningen med prestationsbaserad tilldelning har många fördelar, men riskerar också att utvecklingen av nya utbildningar och profileringen av utbildningsutbudet till viss del hämmas, eftersom nya eller smalare utbildningar kan leda till att lärosätena får svårt att täcka sina kostnader för utbildningen. Det är troligt att nya och mer specialiserade utbildningar kommer att ha svårare att säkerställa ett tillräckligt stort antal antagna studenter i uppstartsfasen vilket är en förutsättning för att få intäkter. Införandet av omställningsstudiestödet, som beräknas omfatta 44 000 studerande per år när det är fullt utbyggt 2026, ökar samtidigt efterfrågan på utbildning för redan yrkesverksamma som stärker individens framtida ställning på arbetsmarknaden. Högskolans resurstilldelningssystem måste därför aktivt skapa varaktiga och långsiktigt stabila förutsättningar för livslångt lärande och ett tillgängligt, relevant, flexibelt och uppdaterat utbud för yrkesverksamma som utgår från näringslivets och den övriga arbets-

marknadens behov. Ett sådant mer anpassat utbildningsutbud kan förväntas bidra till den enskildes möjligheter att hävda sig på framtidens ombytliga arbetsmarknad. En översyn är därför motiverad i syfte att långsiktigt främja ett sådant utbildningsutbud.

Uppdraget

En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma

Uppdraget innebär att biträda Utbildningsdepartementet med att analysera behovet av och lämna förslag på en modell för hur universitet och högskolors utbildningsutbud kan utvecklas för att möta de nya behov som den föränderliga arbetsmarknaden ger upphov till och som är bakgrunden till det nya omställningsstudiestödet. Nuvarande resurstilldelningssystem för utbildning inom högskolan har visat sig ändamålsenligt, robust och stabilt över tid. I översynen ingår inte att se över hela resurstilldelningen. Utredarens förslag kan dock medföra vissa justeringar i nuvarande resurstilldelningssystem, eller i andra styrningsinstrument. Förslagen ska fokusera på att ge lärosätena ekonomiska och andra förutsättningar för att utveckla ett, relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma. Föreslagna åtgärder ska kunna hanteras inom nuvarande ekonomiska ramar.

Syftet med omställningsstudiestödet är att förbättra förutsättningarna för vuxna att finansiera studier som stärker deras framtida ställning på arbetsmarknaden (1 § lagen [2022:856] om omställningsstudiestöd). I uppdraget ingår att analysera och lämna förslag om hur en modell för delar av resurstilldelningssystemet kan utvecklas för att lärosätena ska få incitament till att ta fram kvalificerade kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som är flexibelt utformade och bidra till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. Det gäller t.ex. i termer av studieort, studietakt, omfattning och andra upplägg som kan underlätta för yrkesverksamma att studera. Erfarenheter av finansieringsmodeller för livslångt lärande bör analyseras, t.ex. satsningen på korta kurser för yrkesverksamma och AI-competence Sweden. I uppdraget ingår även att föreslå hur resurstilldelningssystemet kan anpassas så att ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid.

Utredaren ska därför:

- analysera behovet av en särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma,
- lämna förslag om hur en modell för delar av resurstilldelningssystemet kan utvecklas för att stimulera kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som stärker individens ställning på arbetsmarknaden,
- lämna förslag om hur samma modell kan utvecklas för att lärosätena ska få incitament till att ta fram kvalificerade kurser och program på grundläggande eller avancerad nivå som är flexibelt utformade mot bakgrund av det nya omställningsstudiestödet,
- föreslå hur resurstilldelningssystemet kan anpassas så att ett relevant och flexibelt utbud av kurser och program av hög kvalitet riktade till yrkesverksamma kan vidmakthållas över tid, och
- vid behov lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Det privata sektorns kompetensbehov skiljer sig från offentlig sektor

De årliga anslaget till omställningsstudiestödet är uppdelat i två potter för att avspegla andelen förvärvsarbete i offentlig respektive privat sektor.

Omkring 70 procent av medlen inom omställningsstudiestödet är avsatt åt förvärvsarbete inom privat sektor. Samtidigt har flera satsningar inom högskolan genomförts för att motverka kompetensförsörjningsbrister inom vård och skola vilka utgör en stor del av den offentliga sektorn. Det finns därför skäl att särskilt beakta förvärvsarbetandes behov av kompetensutveckling inom den privata sektorn. Gränsdragningen är dock svår. Vad som är privat och offentlig sektor är i flera fall en gråzon, exempelvis utförs stora delar av offentligfinansierad verksamhet i privat regi.

Utredaren ska därför:

- särskilt beakta den privata sektorns kompetensbehov.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att beskriva konsekvenser av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Det ska bl.a. göras en beräkning över antalet helårsstudenter som beräknas omfattas av den nya modellen. Det ska

även finnas en bedömning av förslagets eventuella undanträngningseffekter mellan olika studentgrupper.

Samverkan och redovisning av uppdraget

I utredningen ska synpunkter inhämtas från universitet och högskolor, de avtalsslutande parterna och från andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2025.