

REMISSVARRegeringen
FinansdepartementetAvdelning
AnalysavdelningenHandläggare
Johan Gribbe
+46 8 563 087 54
johan.gribbe@uka.se**Universitetskanslersämbetets remissvar över betänkandena
”Goda möjligheter till ökat välbefinnande” och ”Fler möjligheter till ökat
välbefinnande”**

(Fi2025/01857)

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har anmodats att lämna synpunkter på Produktivitetskommissionens betänkanden Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29) och Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96). UKÄ avgränsar sitt remissvar till sådant som faller inom myndighetens uppdrag och verksamhet.

Sammanfattning

Produktivitetskommissionens bedömningar och förslag spänner över ett brett område och är många gånger kortfattat beskrivna. UKÄ konstaterar att förslagen som rör universitet och högskolor i allmänhet skulle behövas utredas vidare med avseende på konsekvenser för högre utbildning och forskning.

Det nationella resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå har stor påverkan på hur lärosätena fördelar och använder resurser internt. Det är därför troligt att kommissionens förslag till förändringar skulle få ett starkt genomslag på lärosätenas interna styrning. UKÄ anser mot den bakgrunden att de föreslagna förändringarna behöver utredas noga och samlat avseende konsekvenser för utbildningsutbud och dimensionering av utbildningen vid universitet och högskolor.

Det är viktigt att säkerställa att förslagen till ökad arbetsmarknadskoppling och forskningskvalitet inte försvagar sambandet mellan högre utbildning och forskning i universitets- och högskolesystemet. UKÄ anser generellt att konsekvenserna för lärosätenas autonomi och den akademiska friheten måste beaktas i de fall regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag. Det är också viktigt att värna flexibiliteten i det svenska utbildningssystemet och möjligheterna till livslångt lärande.

Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29)

9.2.2 Utbildningssystemet – relativt välfungerande men med förbättringspotential

UKÄ vill påpeka att antagandet om att det finns lediga resurser inom den högre utbildningen förutsätter att forskningen vid universitet och högskolor minskar i omfattning. Lärare vid universitet och högskolor har i allmänhet både undervisande och forskande uppgifter. Om de ska undervisa mer på grundnivå och avancerad nivå innebär det alltså mindre tid till forskning och undervisning i forskarutbildning.

9.3.1 Rättvisa betyg och antagningsregler främjar kunskap

UKÄ bedömer att det behövs fördjupade analyser av konsekvenserna av förslaget om att det bör införas möjlighet för universitet och högskolor att ställa krav på en viss betygsnivå i ett ämne för att en student ska anses ha särskild behörighet. Det gäller särskilt hur förslaget skulle påverka den framtida kompetensförsörjningen.

Det finns ett starkt samband mellan förkunskaper i form av betyg och genomströmning. Det innebär att förslaget kan leda till ökad genomströmning. Samtidigt skulle rekryteringsbasen minska och antalet behöriga sökande till de aktuella utbildningarna bli lägre. UKÄ vill också peka på värdet av enhetliga och transparenta antagningsregler till högre utbildning.

UKÄ avstyrker förslaget att det bör genomföras en försöksverksamhet där vissa universitet och högskolor ges möjlighet att kräva ett visst resultat på högskoleprovet för att en sökande ska anses vara behörig. Förslaget riskerar att motverka sitt syfte genom att studenter med sämre förkunskaper antas till högre utbildning. Enligt tillträdesutredningen, som publicerade sitt betänkande 2017, har allmänna studiefärdighetsprov som högskoleprovet en sämre prognosförmåga för studieprestation än betyg.¹

Förslaget skulle också öka studenternas incitament att skriva högskoleprov. En konsekvens kan bli att studenter senarelägger sina ansökningar till högskolan. Om fler studenter varje år skriver högskoleprovet leder det till en ökad arbetsbelastning för de lärosäten och myndigheter som administrerar provet och ökade kostnader, med minskad effektivitet som följd.

9.3.2 Finansieringen bör spegla utbildningsanordnarens ansvar och premiera högkvalitativ utbildning

Den högre utbildningen bör styra mot efterfrågade utbildningar

Det nationella resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå har stor påverkan på hur lärosätena fördelar och använder resurser internt. Det är därför troligt att förslaget om att införa en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet skulle få ett starkt

¹ Betänkande av tillträdesutredningen, *Tillträde för nybörjare – Ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning* (SOU 2017:20).

genomslag på lärosätenas interna styrning. UKÄ anser mot den bakgrunden att förslaget behöver utredas noga avseende konsekvenser för utbildningsutbud och dimensionering av högskoleutbildningen.

UKÄ avråder från att använda UKÄ:s etableringsmått som en arbetsmarknadskomponent på det sätt som utredningen föreslår. Det finns flera nackdelar med ett sådant förfaringssätt:

- Etableringsmåttet har en jämförelsevis lång framställningstid. Det tar 14 månader från mät-tidpunkt att färdigställa det register (SCB:s LISA-register) som måttet baseras på. Det innebär att vid dagens datum är de senaste uppgifterna vi kan följa upp de examinerade 2021/22 under uppföljningsåret 2023. Att grunda beslut för framtiden baserade på förhållanden som rådde för så pass länge sedan riskerar att bli missvisande.
- Etableringsgraden varierar mer för vissa utbildningar än andra mellan åren. En anledning är att vissa branscher är betydligt mera konjunkturkänsliga än andra. Exempelvis sjönk etableringsgraden tillfälligt för vissa inriktningar på ingenjörsprogrammen efter pandemin. Därutöver kan också andra förutsättningar variera mellan branscher. För yrkesverksamma med konstnärlig utbildning är det till exempel vanligare att driva enskilt företag eller ha en försörjning via stipendier, något som inte fångas upp i etableringsmåttet.
- Etableringsgraden mäts bara för de som tar ut en examen. Etableringsgraden varierar något mellan programmen, men för en majoritet av högskoleprogrammen leder en examen till en etablerad ställning på arbetsmarknaden. Däremot leder inte all utbildning i högskolan till en examen. Därmed skulle en arbetsmarknadskomponent grundad på etableringsmåttet bara inkludera delar av utbildningssystemet.

Minskade incitament att sänka kunskapskraven i den högre utbildningen

UKÄ bedömer att det behövs fördjupade analyser av konsekvenserna av förslaget om att vikta om ersättningen i resurstilldelningssystemet, från helårsprestationer till helårsstudenter. Förslaget bör utredas samlat med andra föreslagna förändringar av resurstilldelningssystemet. Eftersom alla studenter inte tar de poäng de är registrerade på skulle en konsekvens sannolikt bli en minskad utbildningskapacitet i högskolan. Dessutom skiljer sig prestationsgraden mellan olika utbildningar, vilket innebär att konsekvenserna för anslagsavräkning och utbildningsdimensionering sannolikt kommer att variera mellan olika lärosäten.

Kvalitet före kvantitet i den högre utbildningen

UKÄ ser positivt på förslaget om ökade resurser per student, men anser att frågan om höjda ersättningsbelopp och omfördelning inom befintliga anslagsramar behöver utredas samlat med andra föreslagna förändringar av resurstilldelningssystemet. Det gäller särskilt konsekvenserna för utbildningsutbudet av en minskad utbildningskapacitet och risken för undanträngningseffekter och målkonflikter. Universitet och högskolor har inte enbart till uppgift att utbilda för arbetsmarknadens behov. Den föreslagna omfördelningen av utbildningsplatser riskerar, tillsammans med andra förslag om ökad arbetsmarknadskoppling i resurstilldelningen, att tränga undan kurser som ges i bildande syfte.

Den föreslagna omfördelningen av resurser mot programutbildningar riskerar att minska flexibiliteten i det högre utbildningssystemet, som också är värdefull ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Den svenska högskolans internationellt sett höga grad av flexibilitet är till stor del en följd av den kursbaserade strukturen. Till skillnad från andra länders högskolesystem som till stor del baseras på fasta programutbildningar, bygger det svenska systemet på att all utbildning utgörs av kurser i grunden. Det innebär att systemet erbjuder en unik valfrihet där studenter kan kombinera fristående kurser till en examen, bara studera enstaka kurser, eller återkomma till högskolan senare i livet för att komplettera sin utbildning med ytterligare kurser.

Försöksverksamhet för snabbare genomströmning

UKÄ avstyrker förslaget om en examenspremie. Det gäller inte minst hur examen inom utsatt tid ska definieras på ett sätt som också blir transparent för studenterna, till exempel vad gäller vilket utrymme som finns att byta lärosäte eller program. UKÄ vill också påpeka att statistiken om andelen examinerade inom normal studietid inte tar studietakt i beaktande. På flera program där studierna ofta bedrivs på deltid är andelen av naturliga skäl betydligt lägre, vilket också drar ner genomsnittet för yrkesexamensprogrammen totalt. Förslaget skulle även innebära administrativa kostnader och kostnader i form av ersättning till de studenter som redan idag tar examen inom utsatt tid.

Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96)

3.5.3 Större institutionell mångfald

UKÄ vill peka på betydelsen av att forskningen är utbildningsanknuten när det gäller förslaget att på försök etablera ett antal mindre forskningsinstitut inom teknik, naturvetenskap och medicin. Även om förslaget öppnar för att forskarutbildning bedrivs vid instituten i samarbete med universitet och högskolor, riskerar kopplingen till utbildningen på avancerad nivå att bli svag. En övervägande del av doktoranderna inom teknik och naturvetenskap rekryteras redan idag internationellt. Om en del av forskningen inom dessa områden skulle bedrivas vid institut i stället för vid universitet och högskolor kan rekryteringen av svenska doktorander komma att försvagas ytterligare.

3.5.5 Innovation vid lärosäten

UKÄ har i regleringsbrevet för 2026 fått i uppdrag att utveckla och sammanställa indikatorer för uppföljning av innovationskontorens verksamhet vid universiteten. UKÄ kan utvärdera innovationskontorens verksamhet, men anser att en sådan utvärdering helst borde inkludera också andra delar av universitetens och högskolornas arbete med nyttiggörande av resultat från sin verksamhet.

UKÄ ser därför positivt på förslaget att utvärdera huruvida forskare har tillgång till tillräckligt och ändamålsenligt stöd för att kommersialisera forskningsresultat. Det skulle möjliggöra en bredare belysning av frågan än vad som medges av en utvärdering av enbart innovationskontorens verksamhet, och inkludera andra aspekter som exempelvis stödet till forskares direkta samarbeten med företag.

4.4.2 Tillgängliggör svensk data

UKÄ bedömer att förslaget om att utforma offentlighets- och sekretesslagen (OSL) omvänt, så att informationsutbyte som huvudregel är tillåtet mellan myndigheter, kan ha betydelse för statistikverksamheten och andra delar av myndighetens verksamhet som omfattas av sekretess. Eftersom det inte finns några överväganden till förslaget kan UKÄ inte närmare ta ställning till frågan. Om regeringen går vidare med förslaget bör konsekvenserna utredas noga.

5.3.1 Underlätta högkvalificerad arbetskraftsinvandring

UKÄ delar bedömningen att det bör bli enklare och mer attraktivt för utländska doktorander att stanna i Sverige efter sin utbildning. UKÄ är positivt till att det migrationsrättsliga regelverket för forskare och doktorander ändras i detta avseende.

5.3.4 Mer ändamålsenliga och effektivare utbildningsval

UKÄ avstyrker förslaget att Myndigheten för yrkeshögskolan ska tillåtas bevilja stöd till utbildningar som i dagsläget helt eller delvis tillgodoses av universitet och högskolor. För att fylla kompetensbehovet på arbetsmarknaden behövs både yrkeshögskoleutbildning och akademisk utbildning av det slag som bedrivs vid universitet och högskolor. UKÄ anser att högskolan och yrkeshögskolan kompletterar varandra, men ser det samtidigt som viktigt att upprätthålla tydliga gränser mellan de två utbildningsformerna. Lärosätena är i allmänhet myndigheter, och de styrs av ett helt annat regelverk än yrkeshögskolorna. En grundläggande skillnad är kravet på att akademisk utbildning ska vara forskningsanknuten. Redan idag finns möjligheter till samarbete mellan högskolan och yrkeshögskolan.

5.3.8 Ett mer träffsäkert omställningsstudiestöd

UKÄ avråder från att reformera omställningsstudiestödet i de riktningar som utredningen föreslår. Under de två första ansökningsomgångarna till omställningsstudiestödet rådde det specifika omständigheter. Antalet ansökningar var väldigt mycket högre än förväntat samtidigt som en stor andel av de sökande inte uppfyllde villkoren för stödet. Därefter har sökmönstrena förändrats, och i senare ansökningsomgångar har de sökande i större utsträckning tillhört målgruppen för stödet. Det innebär att analyser som endast baseras på sökande och beviljandegrad för de två första ansökningstillfällena riskerar att till viss del bli missledande. Utöver det har handläggningstiderna numera minskat betydligt hos CSN.

14.3.5 Renodla sak- och förvaltningsanslag inom högre utbildning och forskning

UKÄ avstyrker förslaget att renodla sak- och förvaltningsanslag inom högre utbildning och forskning. Möjligheterna att dra en tydlig gräns mellan kärnverksamhet och stödverksamhet vid universitet och högskolor är begränsade och det finns stora variationer mellan olika lärosäten. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget bör en ytterligare konsekvensanalys göras.

Beslut

Beslut om att fastställa ”Universitetskanslersämbetets remissvar över betänkandena Goda möjligheter till ökat välbefinnande och Fler möjligheter till ökat välbefinnande” har tagits av generaldirektören Martin Norsell efter föredragning av gruppchefen Johan Gribbe i närvaro av avdelningschefen Jenny Nordquist, tf. gruppchefen Viveka Persson och verksamhetsstrategen Per Westman. I beredningen av ärendet har också seniora utredaren Anna Bengtsson deltagit.

Martin Norsell

Generaldirektör