



Kommittédirektiv

Ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juli 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur lärosätenas utbildningsutbud mer effektivt kan styras mot ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov av framtida kompetens, samtidigt som möjligheterna till bildning är goda och lärosätenas autonomi och rådgivning värnas. Utredaren ska även lämna förslag som kan förbättra uppföljning och kontroll av myndighetskapitalet.

Utredaren ska bl.a.

- utreda och lämna förslag på styrmekanismer som leder till att lärosätenas utbildningsutbud mer effektivt dimensioneras mot ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov av framtida kompetens på kortare och lång sikt,
- lämna förslag som kan förbättra uppföljning och kontroll av myndighetskapitalet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2027.

Uppdraget att utreda hur lärosätenas utbildningsutbud mer effektivt kan styras mot ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov

Den högre utbildningen bör i högre grad styra mot att erbjuda utbildningar som efterfrågas av arbetsmarknaden och samhället. Styrningen av universitet och högskolor skiljer sig från andra myndigheter. Lärosätena har en högre grad av självständighet både när det gäller hur verksamheten utformas och hur resurser kan användas. Bland annat är lärosätena friare att avgöra när i tid de ska använda medel för utbildning.

Dagens styrning av lärosätena grundar sig i den stora högskolereform som genomfördes 1993, och har i princip varit oförändrad sedan dess. Bland annat ersattes i reformen den dåvarande mer centralstyrda dimensioneringen av utbildningar med en decentraliserad styrning av utbildningsutbudet. Anledningen var att den centralstyrda dimensioneringen inte bedömdes fungera ändamålsenligt. Den nuvarande ordningen för dimensionering har varit mer framgångsrik, men det har under hela perioden funnits obalanser i dimensioneringen för vissa samhällsviktiga utbildningar. Regeringar har på olika sätt försökt påverka utbildningsutbudet för att komma till rätta med detta, bl.a. genom riktade utbyggnadsuppdrag, bidragsfinansierad utbildning där t.ex. viss lärarutbildning och kompletterande utbildningar för personer med avslutad utländsk utbildning finansieras på särskilda sätt, samt genom mål för antalet helårsstudenter eller examina. De riktade satsningarna har, till följd av exempelvis bristande söktryck och brist på verksamhetsförlagd utbildning, i vissa fall endast haft begränsad effekt på utbildningsutbudet.

Det nuvarande systemet för styrning av högskolan, inklusive för resurstilldelning, har nu funnits i drygt 30 år. Regeringen har under 2000-talet låtit utreda högskolans resurstilldelning vid tre tillfällen (Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning, SOU 2005:48, Resurser för kvalitet, SOU 2007:81 och En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6) men endast ett fåtal av förslagen i dessa betänkanden har genomförts. Vidare har utvecklingen av högskolans utbildningsutbud undersökts i betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70). I budgetpropositionen för 2025 betonade regeringen att arbetsmarknadens behov i högre grad behöver styra högskolans dimensionering (prop. 2024/25:1 utg.omr. 16 avsnitt 5.6.3).

I högskolornas uppgift ska det enligt högskolelagen (1992:1434) ingå att samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Det saknas dock styrmekanismer inom resurstilldelningssystemet som leder till att lärosätenas utbildningsutbud mer effektivt dimensioneras mot ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov av framtida kompetens både på kortare och lång sikt.

Resurstilldelningssystemet för utbildning har i grunden visat sig ändamålsenligt, robust och stabilt över tid, men såsom framförs ovan finns utmaningar. Om en ny styrning eller ett förändrat resurstilldelningssystem föreslås, är det viktigt att det även i fortsättningen fungerar i både låg- och högkonjunktur. En ökad vikt vid arbetsmarknadens och samhällets behov bör också kunna uppnås utan att resurstilldelningssystemets grunder förändras och inom ramen för nuvarande finansieringssystem.

Högskoleutbildning och forskning ska hålla hög kvalitet

Målet för regeringens utbildningspolitik är att Sverige ska vara en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet. Sverige bygger sitt välstånd och sin konkurrenskraft på kunskap och kompetens. Vetenskaplig excellens och innovationsförmåga är avgörande för att Sverige ska kunna stärka sin konkurrenskraft och ställning som en framstående kunskaps- och forskningsnation som präglas av hög kvalitet. Av högskolelagen framgår att högskolans verksamhet ska anpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. Det ska finnas ett nära samband mellan forskning och utbildning. Lärosätena ska samverka med det omgivande samhället för ömsesidigt utbyte och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta. Den akademiska friheten ska främjas och värnas.

Högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Utöver de specifika kunskaper och färdigheter som krävs och efterfrågas för en viss profession, ska högskoleutbildning ge ett antal generiska kunskaper och färdigheter som rustar individen för ett långt arbetsliv vars krav i dag inte kan förutsägas i detalj. Det handlar exempelvis om kritiskt tänkande, förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem och förmåga att följa kunskapsutvecklingen.

Universitet och högskolor har också en särskild roll i att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. I detta ingår att lägga grunden och ge förutsättningar för individens bildning. Bildning ger kunskaper och perspektiv som ger möjlighet till personlig utveckling och skapar förutsättningar för ett aktivt deltagande i det demokratiska samhället. En framgångsrik utbildning bryter barriärer, öppnar nya vägar och stärker den enskildes förmåga att skaffa sig en egen uppfattning och fatta egna självständiga beslut. Högskolans utbildningsutbud ska därför också tillgodose enskilda individers behov av bildning och vidareutveckling av kunskap. Lärosätena utgör vidare en viktig grund för den demokratiska utvecklingen. De har en central roll när det gäller att ge faktabaserade underlag till diskussioner och beslut i samhället och som motkraft mot förenklingar och faktaresistens.

Resursutnyttjandet behöver vara effektivt

Att tillgängliga resurser används effektivt är centralt för statsförvaltningen, och det anges i högskolelagen att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska bedrivas effektivt. En ökad vikt vid arbetsmarknadens behov i utbildningens dimensionering är en aspekt av effektivt resursutnyttjande. Dimensioneringen ska på aggregerad nivå säkerställa kompetensförsörjningen och därigenom en mer välfungerande arbetsmarknad.

Att utbildningen håller hög kvalitet är också en förutsättning för effektiv resursanvändning. En hög kvalitet kan till exempel leda till bättre inlärning och högre genomströmning. Regeringen har under mandatperioden genomfört flera kvalitetssatsningar inom stora utbildningsområden som humaniora och samhällsvetenskap, naturvetenskap och teknik samt inom lärarutbildningen. Ökar ersättningen per student, allt annat lika, medför det att färre studenter ryms inom högskolans ekonomiska ram. Detta leder sannolikt till ett ökat söktryck till flera utbildningar under kommande årtionde i kombination med att antalet unga studenter, 19–25-åringar, ökar fram till år 2035. Samtidigt visar befolkningsprognoserna att andelen personer i arbetsför ålder kommer att minska på ytterligare lite längre sikt. Även antalet 19–25-åringar minskar efter år 2035. Detta kan påverka lärosätenas dimensionering eftersom minskade ungdomskullar kan leda till att flera lärosäten inte fullt ut kan utnyttja sina utbildningsanslag.

Det behövs en arbetsmarknadskomponent i styrningen av utbildningsutbudet

Sverige befinner sig mitt i en global teknikkapplöpning, en grön och digital omställning och ett allvarligt säkerhetsläge. Många länder har flyttat fram sina positioner inom forskning och innovation, och konkurrensen blir allt skarpare.

En ökad produktivitetstillväxt är viktig för att uppnå en högre ekonomisk tillväxt och ökad konkurrenskraft, vilket är avgörande för svenskt välstånd. Produktivitetskommissionen konstaterade i sitt delbetänkande (SOU 2024:29) att utbildning och forskning är centrala för Sveriges produktivitet och produktivitetsutveckling och lämnade bl.a. förslaget att resursfördelningen bör vara mer arbetsmarknadsanpassad genom en arbetsmarknadskomponent i resurstilldelningssystemet samt förslag på åtgärder för en förbättrad genomströmning.

Danmark har infört en arbetsmarknadskomponent i sitt resurstilldelningssystem genom att ett resultatstöd numera ingår. Resultatstödet består av två delar varav det som kopplas till arbetsmarknadens behov benämns som sysselsättningsstöd. Det innebär ett ekonomiskt incitament till läroverken att erbjuda utbildningar som leder till arbete. Den andra komponenten kopplas till utbildningstid. I Danmark finns sedan tidigare även en styrmekanism som begränsar antalet utbildningsplatser inom områden med hög arbetslöshet.

Det finns emellertid förutsättningar, med hänsyn till regionala arbetsmarknader och högskolesystemets utformning, som skiljer mellan Sverige och Danmark. Syftet med en arbetsmarknadskomponent är att premiera utbildningar som leder till god arbetsmarknadsetablering efter avslutade studier. Frågan är dock komplex. Produktivitetskommissionen lyfte särskilt risken med att en styrning som utgår från historiskt arbetsmarknadsutfall riskerar att vara reaktiv snarare än att underlätta framtida strukturomvandling. Det är också viktigt att beakta regionala kompetensförsörjningsbehov mot bakgrund av att vissa samhällsviktiga utbildningar i hög grad har en regional rekryteringsbas (Studenternas rörlighet inom Sverige, Universitetskanslersämbetet 2019) samt analysera konsekvenserna av en sådan komponent i dagens resurstilldelningssystem. Införandet av en arbetsmarknadskomponent kan alltså vara ett möjligt alternativ till förslag till styrmekanismer för att stärka styrningen mot

arbetsmarknadens och samhällets behov. Det finns därför anledning att se över hur en arbetsmarknadskomponent inom resurstilldelningssystemet kan införas i en svensk kontext. En sådan komponent bör vägas mot andra möjliga styrmekanismer för att uppnå en ökad styrning mot arbetsmarknadens och samhällets behov.

Matchningsproblematik och kända bristyrken består över tid trots satsningar inom högskolan

En välfungerande kompetensförsörjning är avgörande för att förutsättningarna för företagande och näringsliv ska vara goda, men också för en fungerande välfärd. Det är lärosätena som beslutar om utbildningens dimensionering. Styrningen av utbildningsutbudet vid universitet och högskolor innebär att lärosätena ska beakta både studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Enligt bedömningen i betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) har denna styrning i stort fungerat tillfredställande och universitet och högskolor har lyckats möta de flesta brister på arbetsmarknaden över tid. Däremot konstaterades i betänkandet att det rådde en bristsituation som inte har förbättrats över tid inom utbildningsområdena hälso- och sjukvård, social omsorg samt pedagogik och lärarutbildning. Det är en situation som fortfarande består.

Enligt Svenskt Näringslivs senaste rekryteringsenkät (2026) har sex av tio företag svårt att rekrytera medarbetare, och ett av fyra rekryteringsförsök misslyckas helt. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har visat på en liknade bild (Arbetskrafts- och kompetensbrist – En kunskapsöversikt, rapport 2024:01). Att rekryteringsproblem har blivit allt vanligare även i lågkonjunktur indikerar strukturella matchningsproblem. Trots minskad efterfrågan på arbetskraft inom vissa branscher är det svårt att hitta kvalificerade kandidater inom sektorer som vård, utbildning och teknik. En stor andel av företagen upplever att de måste justera sina krav eller erbjuda vidareutbildning för att hantera brist på kvalificerade kandidater.

Regeringen har under de senaste 30 åren genomfört ett antal riktade satsningar samt annan styrning för att öka antalet examinerade inom hälso- och sjukvårds-, lärar- och ingenjörsutbildningar. Det finns flera förklaringar till att det trots satsningarna fortfarande råder en bristsituation. Vissa av dem ligger utanför lärosätenas kontroll. Riksrevisionen konstaterar i sin granskningsrapport Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och

högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning (RiR 2021:1) att ett alltför lågt söktryck och svårigheter att ordna tillräckligt många platser i den verksamhetsförlagda utbildningen har bidragit till att utbyggnaderna inte har skett i den omfattning som satsningarna har medgett.

När det gäller den verksamhetsförlagda utbildningen har regeringen vidtagit olika åtgärder för att förbättra situationen, t ex särskilda satsningar på mer praktikinära verksamhetsförlagd utbildning inom förskollärary- och lärarutbildningarna och särskilda medel för att förstärka den verksamhetsförlagda utbildningen inom sjuksköterskeutbildningen. Dessa har dock bara delvis lett till önskat resultat. Också i betänkandet Högre utbildning under tjugo år identifierades begränsad tillgång till verksamhetsförlagd utbildning som en avgörande flaskhals. I betänkandet lyftes det också fram att kända brister i fråga om status, löneutveckling och arbetsmiljö inom vissa yrkesgrupper, kan göra ett yrke mindre attraktivt och påverka både om anställda stannar kvar och om studenter väljer att utbilda sig till yrket.

Könsbundna studie- och yrkesval bidrar också till en könssegregerad utbildnings- och arbetsmarknad, vilket kan begränsa rekryteringsunderlaget i bristområden. Detta kan påverka kompetensförsörjningen inom såväl välfärdsyrken som teknik- och it-relaterade områden.

En åldrande befolkning påverkar behovet av högskoleutbildade

En annan viktig faktor som påverkar behovet av högskoleutbildad arbetskraft är den demografiska utvecklingen. Befolkningstillväxten har enligt en rapport från Riksbanken (Effekter på utbud och efterfrågan av en åldrande befolkning, 2025) bromsat in i flertalet hög- och medelinkomstländer. Fram till 2050 förväntas den arbetsföra befolkningen (20 till 64 år) minska i merparten av EU-länderna samtidigt som andelen äldre ökar i merparten av dessa länder (Bruegel, The demographic divide: inequalities in ageing across the European Union, 2025).

I Sverige väntas enligt SCB:s prognos tillväxten av personer i arbetsför ålder mer än halveras under kommande decennium jämfört med föregående tioårsperiod. En åldrande befolkning gör att behovet av framför allt vård och omsorg väntas öka under kommande år. Detta kommer öka efterfrågan på dessa tjänster. När behovet av offentliga tjänster stiger behöver även antalet sysselsatta i verksamheterna öka. Regeringen bedömer i vårpropositionen

(prop. 2025/26:100) att behovet av välfärdstjänster ökar när befolkningen åldras. Att flera länder ser en liknande demografisk utveckling påverkar sannolikt konkurrensen om arbetskraft som rör sig över nationsgränserna, vilket har effekt även på Sveriges arbetsmarknad. Detta bör påverka högskolans dimensionering eftersom arbetsmarknadens efterfrågan på olika yrkesgrupper förändras.

Det behöver utredas hur lärosätenas styrning och resurstilldelning i högre grad kan beakta arbetsmarknadens behov

Utbildningsutbudet behöver vara relevant för behoven i samhället och på arbetsmarknaden, samtidigt som det håller hög kvalitet och säkerställer en effektiv resursanvändning. Styrningen behöver vara effektiv och bevara goda möjligheter till bildning, samtidigt som lärosätenas autonomi och rådgighet beaktas. Utbildningarna behöver också hålla den höga kvalitet som är nödvändig om Sverige ska kunna behålla och utveckla sin position som en ledande kunskapsnation. Genomströmningen behöver öka och studenterna ska efter avslutad utbildning ha den höga kompetens som näringslivet och det övriga samhället efterfrågar.

Utredaren ska därför

- utreda och lämna förslag på styrmekanismer som leder till att lärosätenas utbildningsutbud mer effektivt dimensioneras mot ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov av framtida kompetens på kortare och lång sikt,
- utreda och lämna förslag på hur en arbetsmarknadskomponent till resurstilldelningssystemet kan införas som en möjlig styrmekanism,
- väga införandet av en arbetsmarknadskomponent mot andra möjliga styrmekanismer som utredaren föreslår för att uppnå en ökad styrning mot arbetsmarknadens och samhällets behov,
- bedöma ändamålsenligheten och konsekvenserna av sådana olika alternativ,
- lämna förslag på hur de hinder som i dag gör att lärosätena har svårt att dimensionera vissa utbildningar efter arbetsmarknadens behov kan undanröjas,
- vid behov lämna förslag för att åtgärda strukturella matchningsproblem, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I sina förslag ska utredaren överväga hur utbildningsutbudet bättre kan möta kompetensbehov inom för Sverige strategiskt viktiga områden och tekniker.

Utredaren ska i arbetet beakta behovet av fortsatt goda möjligheter till bildning inom högskolan och av att värna lärosätenas autonomi och rådgivet.

Utredaren ska inte lämna förslag som innebär att resurstilldelningssystemets grunder förändras men ska analysera hur förslagen till styrmekanismer kan påverka resurstilldelningssystemet.

Uppdraget att lämna förslag för bättre kontroll av myndighetskapitalet

En utgångspunkt för styrningen av universitet och högskolor är att det ska finnas goda förutsättningar för lärosätena att utföra sina kärnuppgifter med hög kvalitet. En förutsättning är att lärosätena har självbestämmande och handlingsfrihet när det gäller hur verksamheten ska läggas upp och hur resurser ska användas. Lärosätena ska kunna genomföra sina kärnuppgifter med tillräcklig självständighet i förhållande till staten. Det är även viktigt att staten har den information och kontroll som behövs för att försäkra sig om att medel används effektivt.

Till följd av hur resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor är utformat så har sparande i form av myndighetskapital byggts upp. Lärosätena har större möjlighet att spara resurser än andra myndigheter genom att de är undantagna från vissa av de generella principer som gäller för statliga myndigheter om hur anslag ska redovisas.

Regeringen redovisade i skrivelsen Riksrevisionens rapport om myndighetskapital vid universitet och högskolor (skr. 2017/18:191) sin syn på myndighetskapitalet. Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att styrningen och uppföljningen av myndighetskapital vid universitet och högskolor behövde förtydligas. Detta gällde i synnerhet för det myndighetskapital som uppstått inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Regeringen ansåg dock att Riksrevisionen inte tillräckligt mycket lyfte fram att tillfälliga utbildningsplatser och snabba öknings av forskningsmedel leder till ökat myndighetskapital. Samtidigt är det viktigt att de medel som avsätts till högre utbildning och forskning omsätts i verksamhet och att myndighetskapitalet inte blir orimligt stort.

Myndighetskapitalet är fortsatt högt men minskar

Sedan Riksrevisionens granskning 2017 har regeringen förtydligat kraven på lärosätena när det gäller redovisning av myndighetskapitalet samt årligen informerat riksdagen om myndighetskapitalets utveckling. Vid utgången av 2025 uppgick de statliga lärosätenas skattade myndighetskapital till 14,3 miljarder kronor, vilket är en ökning med 0,3 miljarder kronor i 2025 års priser från föregående år. Myndighetskapitalet hade då minskat tre år i rad. Det skattade myndighetskapitalet i förhållande till de totala kostnaderna låg på 16 procent 2025. Mellan 2014 och 2019 sjönk kvoten mellan myndighetskapitalet och de totala kostnaderna något varje år för att därefter öka under covid-19-pandemin.

Det finns behov av ändamålsenlig styrning av myndighetskapitalet

Eftersom resurstilldelningen till universitet och högskolor är ettårig men verksamheten är långsiktig finns behov av ekonomisk flexibilitet samtidigt som staten har ett behov av den information och kontroll som behövs för att medlen ska användas effektivt. Det är också viktigt att de medel som avsätts till högre utbildning och forskning omsätts i verksamhet och att myndighetskapitalet inte blir orimligt stort. Utvecklingen över tid med ett ökat myndighetskapital visar på behoven av att följa upp att resurserna används så att prioriterade reformer får genomslag inom rimlig tid. På så sätt kan effekterna av regeringens politik också tydligare följas upp. Av denna anledning behövs det en bättre styrning av myndighetskapitalet för att säkerställa en ändamålsenlig användning ur ett statsfinansiellt perspektiv. Regeringen bedömer att åtgärder bör vidtas för att förhindra fortsatt uppbyggnad av myndighetskapital. Det skulle exempelvis kunna vara måltal där myndighetskapitalet ställs i relation till verksamhetens omsättning eller redovisningskrav i syfte att regeringen bättre ska kunna följa omsättningstakten.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som kan förbättra uppföljning och kontroll av myndighetskapitalet,
- utreda och föreslå styrning av myndighetskapitalets storlek som beaktar både lärosätenas behov av flexibilitet och effektiv resurshushållning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till annan reglering.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att beskriva konsekvenser av förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med och inhämta upplysningar från universitet och högskolor, Universitetskanslersämbetet, Statskontoret, andra berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter, Företagarna, Sveriges förenade studentkårer samt andra aktörer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och regeringsuppdrag till myndigheter, bl.a. Utredningen om stärkt skydd av den akademiska friheten (U 2025:03), Utredningen om en mer ändamålsenlig organisationsform för statliga universitet och högskolor (U 2026:01), Utredningen om ett mer ändamålsenligt och effektivt studiemedelssystem (U 2026:02) och Jämställdhetsmyndighetens regeringsuppdrag (2024–2026) att främja samverkan mellan myndigheter om könsbundna studie- och yrkesval.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2027.

(Utbildningsdepartementet)