

Utbildningsminister Johan Pehrson

Utbildningsdepartementet

Stockholm

Stockholm, 11 februari 2025

Svenskt Näringslivs inspel till den kommande utredningen om ett nytt resursfördelningssystem för den högre utbildningen

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv välkomnar regeringens besked i budgetpropositionen för 2025 om att tillsätta en utredning om ett nytt system för fördelning av resurser till den högre utbildningen.

Med denna skrivelse vill Svenskt Näringsliv ge ett inspel till regeringens arbete med att ta fram direktiven till den kommande utredningen och bidra konstruktivt med förslag till hur ett nytt resursfördelningssystem kan se ut.

- *Fokus på kompetensförsörjning – kvalitet, relevans, samverkan.* Nuvarande resursfördelningssystem premierar inte kvalitet, relevans och samverkan mellan akademi och näringsliv. Det hämmar jobb och tillväxt. Ett nytt system måste ha tydligare fokus på näringslivets behov och en väl fungerande kompetensförsörjning. Bland annat bör en så kallad samverkansbonus införas. Excellens bör vara ett ledord för inte bara forskning utan också för utbildning.
- *En reforminriktad utredning.* Systemet för resursfördelning till den högre utbildningen har utretts ett antal gånger under årens lopp. En rad aktörer har dessutom presenterat aktuella förslag. Den nya utredningen bör inrikta sig på att skapa samsyn bland centrala aktörer för en reform – inte initiera nya omfattande undersökningar och tidskrävande forskningsgenomgångar.
- *Öppenhet för partiella reformer.* Uppdraget för utredningen bör vara att föreslå ett nytt system för fördelning av resurser till den högre utbildningen utifrån nya samhällsliga krav och förväntningar. Men systemförändringar tar tid. Utredningen

Svenskt Näringsliv

Postadress: 114 82 Stockholm Besök: Storgatan 19 Telefon: 08-553 430 00

www.svensktnaringsliv.se

bör därför också få till uppgift att föreslå partiella reformer. Systemet behöver i sin helhet förändras och utvecklas men det kan ske stegvis.

- *Hållbarhet över tid – bred förankring.* Ett nytt system för resursfördelning behöver ge stabila spelregler under längre tid. För det fordras en bred uppslutning bland de politiska partierna och att också nyckelaktörer utanför politiken står bakom det nya systemet. Därför bör företrädare för exempelvis arbetsmarknadens parter och centrala spelare inom akademien involveras i arbetet, genom företrädesvis referens- och expertgrupper.
- *Ett robust men justerbart system.* Det nya systemet bör till sina huvudsakliga drag vara konstruerat att hålla över tid. Det är en förutsättning för att det ska vara effektivt och ändamålsenligt. Men omvärlden förändras i allt snabbare takt. Systemet behöver därför regelbundet utvärderas, förslagsvis minst vart femte år, och vid behov justeras.

Bakgrund; analys

I sin budgetproposition för 2025 bedömde regeringen (budgetpropositionen, utgiftsområde 16, s 133) att styrningen av landets lärosäten behöver utvecklas i syfte att "uppnå ett effektivt resursutnyttjande och ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för samhällets och arbetsmarknadens behov av högskoleutbildning".

Regeringen aviserade därför att den avser att tillsätta en utredning "för att utveckla styrningen mot prioriterade områden samt se över resurstilldelningssystemet för utbildning vid universitet och högskolor för att möjliggöra en ökad effektivitet i resursfördelningssystemet samtidigt som lärosätenas autonomi och rådgivning värnas".

Nuvarande system har i sina huvuddrag varit intakt sedan det infördes i början av 1990-talet. Under de tre decennier som systemet har existerat har såväl den högre utbildningen som samhället i stort genomgått avsevärda förändringar. Det måste, enligt Svenskt Näringslivs uppfattning, avspeglats i modernare principer för resursfördelning och ekonomisk styrning.

Svenskt Näringsliv har under en längre tid drivit frågan om en reformering av resursfördelningssystemet och ställer sig därför positivt till regeringens initiativ. Enligt vår bedömning lider det nuvarande systemet av flera brister. Generellt gäller att det vare sig är anpassat till studenters efterfrågan eller arbetslivets behov. Några specifika tillkortakommanden framstår som särskilt angelägna att reformera i ett nytt system.

För det första. Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät visar återkommande att svenska företag har svårt att hitta medarbetare med rätt kompetens. Det är ett tillväxthinder för företagen, hindrar bland annat klimatomställningen och leder till att många nyutexaminerade studenter inte kommer till sin rätt i arbetslivet. Det existerande systemet saknar direkta incitament för att utbildningar ska leda till jobb.

Universitet och högskolor tilldelas idag ekonomiska resurser beroende på dels hur många studenter de antar, dels hur många högskolepoäng de avlägger. Någon koppling till huruvida utbildningarna är relevanta från samhällets eller näringslivets perspektiv finns egentligen inte. Det leder till ett utbildningsutbud som inte är anpassat efter arbetsmarknadens behov – och därigenom till höga samhällsekonomiska kostnader.

För det andra. Resursfördelningssystemet driver inte kvalitet – tvärtom. En betydande del av resurserna till lärosätena har idag sin grund i studenternas helårsprestationer (HPR), dvs hur många högskolepoäng de presterar. Lärosätena får i och med detta inte några ekonomiska drivkrafter att slå vakt om den akademiska kvaliteten, snarare motsatsen. Underkända studenter, som tar färre högskolepoäng, innebär mindre ekonomiska resurser.

När det nuvarande systemet infördes var tanken med att, vid sidan av att lärosätena fick betalt för antalet studenter/utbildningsplatser – det som kom att kallas helårsstudenter (HÅS), också ha en "produktivitetsparameter" att det skulle finnas ett incitament för lärosätena att se till att studenterna också tog sig igenom utbildningen. Och en sådan stimulans måste naturligtvis finnas. Men balansen mellan de två faktorerna (HST/HPR) har blivit skev – och kvalitetshämmande. Systemet har inneburit mindre undervisningstid för varje student, större undervisningsgrupper samt mindre tid för lärare att utveckla undervisningen och pedagogiken. Därutöver har produktivitetsavdraget – som driver fram en besparing om några procentenheter varje år – lett till en successiv urholkning av resurserna, med allt färre undervisningstimmar och lägre kvalitet som konsekvens.

För det tredje. Den akademiska högskolan har inte längre monopol på eftergymnasial utbildning. Under inte minst det senaste decenniet har Yrkeshögskolan växt kraftigt. Yrkeshögskolan utmanar den akademiska högskolan på flera sätt; det handlar om struktur, organisation, arbetssätt och finansiering. Yrkeshögskolan har visat sig vara mycket effektiv när det gäller att tillgodose näringslivets behov och se till att utbildningar leder till jobb. Det handlar både om såväl traditionell grundläggande utbildning som vidareutbildning och kompetensutveckling.

Yrkeshögskolan jobbar flexibelt, ofta snabbare och utifrån arbetsmarknadens behov; den akademiska högskolan har oftare en längre tidshorisont. De två högskoleformerna kan delvis ses som två olika "spår" i det eftergymnasiala landskapet. Men de överlappar också allt oftare varandra; allt fler studenter rör sig exempelvis tämligen obehindrat mellan dem. Det existerande systemet för resursfördelning tar inte hänsyn till det nya eftergymnasiala landskapet, främst yrkeshögskolans nya roll. Det är en allvarlig brist.

För det fjärde. I takt med att näringslivets behov, arbetslivets villkor och arbetstagares förväntningar förändras ställs också ökade krav på att högskolan ska medverka i kompetensutveckling och livslångt lärande. Med en snabbt föränderlig arbetsmarknad krävs utbildning under hela livet, inte bara under den första akademiska utbildningen. Men den akademiska högskolan är inte ursprungligen konstruerad för den uppgiften.

Det avspeglar sig idag exempelvis i hur högskolans utbildningsutbud ser ut, där det finns en tydlig tyngdpunkt på längre programutbildningar medan fristående kurser, särskilt sådana

som kan läsas på helger och kvällstid, har fått mindre utrymme. En förklaring (av flera) till det är utformningen av resursfördelningssystemet. Det är inte anpassat till den nya roll som högskolan förväntas inta.

Fokus på kompetensförsörjning – utgångspunkter för reformarbetet

Ett nytt system för fördelning av resurser till den högre utbildningen behöver vara brett förankrat. Under våren 2024 samlade Svenskt Näringsliv en rad ledande aktörer inom akademi, näringsliv och fackförbund för att generera nya tankar och identifiera gemensamma utgångspunkter. Det finns, enligt vår bedömning, en samsyn om behovet av reformer och i flera avseenden också kring vilken inriktning reformarbetet bör ta.

Arbetet resulterade i en rapport *Förslag till ett nytt resursfördelningssystem för högre utbildning* som presenterades hösten 2024. Även om rapporten är inspirerad av samtal med andra aktörer är det Svenskt Näringsliv som står bakom rapportens slutsatser och reformförslag. I rapporten återfinns en mer fullödlig beskrivning av Svenskt Näringslivs analys och förslag.

Svenskt Näringslivs primära utgångspunkt är att ett nytt system måste ha ett tydligt fokus på kompetensförsörjning; det måste innehålla tydligare ekonomiska drivkrafter för 1) relevans och samverkan, 2) akademisk kvalitet. Det kommande arbetet bör inriktas på att driva förändring längs de två reformlinjerna. Utbildningens status inom högskolan måste höjas; excellens bör vara ett ledord för inte bara forskning utan också för utbildning.

Vårt huvudförslag är att en så kallad **samverkansbonus** inrättas. En samverkansbonus innebär att de lärosäten som är skickliga på att samarbeta med näringslivet så att studenterna får jobb och företagen kan rekrytera människor med rätt kompetens får högre anslag än de som inte är riktigt lika skickliga. Syftet är att främja drivkrafter för relevans och arbetslivsanknytning i universitetens och högskolornas utbildningsutbud.

Samverkansbonusen bör enligt, vår bedömning, baseras på tre principer:

1. *Planering och utveckling.* Här ingår utbildningens dimensionering, kvalitet, relevans (innehåll) och format.
2. *Genomförande.* Arbetslivsanknytning i olika former ska gå som en röd tråd genom hela utbildningen.
3. *Åtgärder efter avslutad utbildning.* Åtgärder kopplade till etableringen på arbetsmarknaden ska ta hänsyn till studenternas anställningsbarhet och etableringsgrad.

Svenskt Näringslivs förslag är att samverkansbonusen ingår som ett centralt inslag i det delanslag för utbildning (se nedan) som vi bedömer bör vara en av ett nytt systems huvudkomponenter. Den exakta nivån på samverkansbonusen måste naturligtvis närmare utredas men vår bedömning är att den bör ligga på åtminstone tio procent av den totala resurstilldelningen. Det innebär en nivå som gör att bonusen kommer att få en styrande effekt på lärosätenas agerande.

I övrigt bör, enligt vår uppfattning, ett nytt resursfördelningssystem ha följande delar.

För det första. Ett delanslag för grundläggande utbildning. Avsikten är ett anslag för grundläggande utbildning (upp till kandidatnivå) inom breda områden (vård, skola, teknik, ekonomi, konst och kultur, naturvetenskap samt samhällsvetenskap). Anslaget fördelas till 70/30 mellan HST och HPR, i syfte att minska risken för att ekonomiska incitament leder till lägre akademiska krav samt att minska sårbarheten för avhopp, särskilt på stora, samhällsviktiga utbildningar. Takbeloppet anges i regleringsbrev efter myndighetsdialog.

För det andra. Ett delanslag för utbildning på avancerad nivå. Detta är tänkt att i hög grad leda till att utbildningar riktas mot respektive lärosätes egna forskningssatsningar, på så sätt att master- och magisterprogram endast får anslag inom ämnesområden där lärosätena själva bedriver forskning och vill prioritera forskningsinsatser. Anslaget får en 60/40-fördelning för HST respektive HPR. Syftet är att ytterligare vässa kvaliteten i utbildningen genom att stärka forskningsanknytningen.

För att främja livslångt lärande fördelas anslagen för grundläggande utbildning respektive för utbildning på avancerad nivå högre till förmån för HST för exempelvis studenter som inte är inskrivna på program, som redan har yrkeserfarenhet, samt som läser kurser på deltid respektive på distans. På avancerad nivå även för studenter som är inskrivna på program.

För det tredje. Ett delanslag för utveckling. Anslaget om utveckling för lärosätena innebär att de får ansöka om att prova nya utbildningar, skapa spetsområden etcetera. Den tilltänkta samverkansbonusen utgör delanslagets centrala komponent. Delanslaget kan motsvara 5–20 procent av den totala resurstilldelningen, och fördelas till 80/20 mellan HST respektive HPR. Syftet är att uppnå kreativitet och utveckling, exempelvis genom att regeringen utlyser medel för särskilt viktiga satsningar inom ramen för en nationellt identifierad behovskarta eller en nationell plan – för behov såväl nationellt som regionalt.

Utöver ovanstående komponenter föreslår Svenskt Näringsliv att staten bör rikta ett uppdrag till lämplig myndighet (exempelvis Vinnova, Socialstyrelsen eller Trafikverket) som får utlysa och upphandla mooc-kurser inom centrala områden. Rörligheten mellan olika utbildningsformer måste också öka. Staten bör vidta åtgärder, i form av förändrade regler och andra styrmekanismer, i syfte att förenkla övergång till yrkeshögskoleutbildning. I utredningen om framtidens yrkeshögskola finns förslag för att underlätta övergången mellan högskola och yrkeshögskola. Det saknas en motsvarande lösning för den som önskar gå från en utbildning i yrkeshögskolan till en i högskolan. Ett exempel är en sådan lösning som Bergsskolan har med Kungliga Tekniska Högskolan för metallurger och bergsingenjörer på masternivå.

Utredningens ramverk – konkreta reformer

Ramarna för den nya utredningen – struktur, organisation, tidplan med mera – är centrala för utfallet av det kommande arbetet. Det är därför, enligt vår mening, viktigt att direktiven

undviker fallgropar som kan leda till att utredningens arbete tappar tempo och att nödvändiga reformer riskerar att fördröjas. Svenskt Näringsliv bedömer att följande aspekter är särskilt angelägna att beakta.

- *En reforminriktad utredning.* Systemet för resursfördelning till den högre utredningen har utretts ett antal gånger under årens lopp. En rad aktörer har dessutom presenterat aktuella förslag. Den nya utredningen bör inrikta sig på att skapa samsyn bland centrala aktörer för en reform – inte initiera nya omfattande undersökningar och tidskrävande forskningsgenomgångar.
- *Öppenhet för partiella reformer.* Uppdraget för utredningen bör vara att föreslå ett nytt system för fördelning av resurser till den högre utbildningen utifrån nya samhälleliga krav och förväntningar. Men systemförändringar tar tid. Utredningen bör därför också få till uppgift att föreslå partiella reformer. Systemet behöver i sin helhet förändras och utvecklas men det kan ske stegvis.
- *Hållbarhet över tid – bred förankring.* Ett nytt system för resursfördelning behöver ge stabila spelregler under längre tid. För det fordras en bred uppslutning bland de politiska partierna och att också nyckelaktörer utanför politiken står bakom det nya systemet. Därför bör företrädare för exempelvis arbetsmarknadens parter och centrala spelare inom akademien involveras i arbetet, genom företrädesvis referens- och expertgrupper.
- *Ett robust men justerbart system.* Det nya systemet bör till sina huvudsakliga drag vara konstruerat att hålla över tid. Det är en förutsättning för att det ska vara effektivt och ändamålsenligt. Men omvärlden förändras i allt snabbare takt. Systemet behöver därför regelbundet utvärderas, förslagsvis minst vart femte år, och vid behov justeras.
- *En utredare med bred kompetens och förankring.* Vilken form den nya utredningen ska ha (enmansutredning kontra parlamentarisk utredning) är inte avgörande; det viktigaste är att utredningen jobbar aktivt med att skapa stor förankring inom både näringsliv, akademi och politik för sina förslag. Utredningen bör emellertid ledas av en person med bred kompetens, erfarenhet och kontakter från flera samhällssektorer.
- *En utredning med tydlig tidplan.* Den nya utredningen bör tillsättas snarast. Den bör vara klar med sina huvudsakliga analyser och förslag under våren 2026, i god tid före valet, så att regeringen efter vederbörlig remissbehandling av utredningens betänkande kan återkomma med en proposition under hösten 2026 eller senast inledningen av 2027. Om utredningen bedömer att ytterligare frågor kan behöva utredas bör den i sitt betänkande redovisa en tid- och arbetsplan för det arbetet.

Ett komplext högskolelandskap – angränsande frågor

Systemet för fördelning av resurser till den högre utbildningen är naturligtvis av stor betydelse för hur det svenska högskolesystemet fungerar utifrån en rad parametrar – relevans, samverkan, kvalitet, exempelvis. Men det akademiska landskapet är komplext. Inom politiken och i samhällsdebatten pågår ett antal processer, förs en rad olika diskussioner, som interagerar med frågan om resursfördelningssystemets framtida utformning. Låt oss peka på några av dem.

- *Lärosätenas styrning och ledning.* Yttre faktorer, såsom det nationella resursfördelningssystemet, påverkar förstås hur drivkrafterna för relevans och kvalitet i praktiken ter sig för rektorer, dekaner, lärare och studenter vid landets universitet och högskolor. Men lärosätenas interna styrning och ledning är i sig minst lika viktig. Hur ser lärosätenas inre organisation ut? Hur styr styrelse respektive rektor? Vilka drivkrafter och vilken kultur finns i organisationen?
- *Ny juridisk form för lärosätena.* Frågan om en ny juridisk form för lärosätena har utretts ett stort antal gånger. Och i forskningspolitiska propositionen aviseras att utreda en ny associationsform. Flertalet av landets högre lärosäten är statliga och har formen av myndigheter; några enskilda utbildningsanordnare, exempelvis Chalmers och Högskolan Jönköping, är organiserade som stiftelser. Vilken juridisk form, vilka frihetsgrader både externt och internt ett lärosäte har, påverkar självfallet också vilken relevans och kvalitet högskolesystemet i sin helhet genererar.
- *Studiestödssystemet.* Utformningen av studiestödssystemet har en betydande inverkan på flera faktorer som rör till exempel kvalitet, relevans och genomströmning. Justeringar i nivå, krav för att få erhålla studiemedel och villkor för återbetalning skapar starka ekonomiska drivkrafter för studenter. Det kan exempelvis handla om fördelningen bidrag/lån och eventuellt införande av examensbonus.
- *Lärarytredningen.* Peter Honeth har lämnat över sin utredning om hur landets lärarytredningar ska förbättras. Ett förslag är att lärosätena gemensamt ska planera utbud och dimensionering för lärarytredning i hela landet. Förslaget är bra utformat och bör även kunna användas på till exempel ekonomi-, sjuksköterske- och ingenjörsutbildningar.

- *Relationen högskolan/yrkeshögskolan.* Sverige har en, i relation till många jämförbara länder, liten yrkeshögskolesektor. Men yrkeshögskolan växer nu kraftigt; dess arbetsmodell är effektiv och dess attraktivitet ökar. Samtidigt skärps kraven också på den akademiska högskolan att bidra till kompetensförsörjning och livslångt lärande. Hur ska relationen mellan de två utbildningsformerna se ut framgent?
- *Det livslånga lärandet.* Förväntningarna på högskolan att medverka i det livslånga lärandet ökar. Överenskommelsen för några år sedan mellan staten, arbetstagarna och arbetsgivarna var bara det första steget. Stephen Hwangs utredning om en särskild ersättningsmodell för högskolan som avser yrkesverksammas kompetensutveckling är ett tecken i tiden; fler initiativ i den riktningen kommer sannolikt att tas framgent.
- *Utbildningssystemets kvalitet och struktur.* Utbildningssystemet är inte starkare än sin svagaste länk. Den kvalitet med vilken utbildningen kan bedrivas på universitet och högskolor hänger till exempel samman både med hur grund- och gymnasieskolan fungerar och med statusen på svensk forskning. Svensk forskning har under en längre tid tappat mark.

Det förhållandet att ett antal frågor samverkar med utformningen av resursfördelningssystemet leder inte till slutsatsen att resursfördelningssystemet inte kan reformeras med mindre än att också övriga angränsade frågor får en tillfredsställande lösning. Konklusionen är snarare den motsatta. Just det faktum att verkligheten är komplex talar för att det är extra viktigt att ha en reformistisk attityd – att driva förändring målinriktat men successivt.

Svenskt Näringsliv anser att det behövs en debatt om den svenska högskolans framtida utveckling, där flera av nämnda, liksom fler, frågor och perspektiv inryms. Hur ska den svenska högskolan se ut om 10, 15, 20 år – framemot 2040, 2045, kanske mitten av detta sekel? Vilken är visionen – mål, strategier, och reformförslag? En reform av systemet för fördelning av resurser till den högre utbildningen är ett viktigt första steg. Men arbetet måste gå vidare också därefter.

Svenskt Näringsliv ser fram emot fortsatt dialog med dig och utbildningsdepartementet kring högskolefrågor i allmänhet och den nya tilltänkta utredningen om resursfördelningssystemet i synnerhet. Vi bistår också gärna med den kompetens och de erfarenheter vi inte minst i frågor som rör näringslivets behov, kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden.

Med vänlig hälsning

Ulrika Wallén

Högskolepolitisk expert vid Svenskt Näringsliv