

Till: Utbildningsdepartementet

Remissvar:

Ds 2021:18 - Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden

Regeringens diarienummer: U2021/02963

SFS har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på Ds 2021:18 - Omställningsstudiestöd – för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden, som är en av de tre utredningar som rör genomförandet av principöverenskommelse om trygghet, omställning och anställningsskydd.

SFS är överlag positiva till förslaget om ett nytt parallellt offentligt omställningsstudiestöd.

SFS är dock kritiska till att omställningsorganisationerna ska kunna lämna veto kring vilka utbildningar som stärker de berörda individernas ställning på arbetsmarknaden. All högre utbildning bör ge rätt till omställningsstudiestöd. (Detta utvecklas närmare i detta remissvar som en kommentar på kap 7.2)

SFS anser vidare att utredningen drar fel slutsatser i fråga om omställningsstudiestödets konsekvenser för tillträde till högre studier. Utredningen bedömer att det inte kommer att påverka tillträde för redan studiebenägna eller tillkommande studerande. SFS bedömer dock att omställningsstudiestödet kommer att leda till undanträngningseffekter, vilket regeringen behöver ta hänsyn till. (Detta beskrivs närmare i detta remissvar som en kommentar på kap 9.)

SFS är positiva till att fler får möjlighet att studera och omställningsstudiestödet kommer att ha en positiv effekt för det livslånga lärandet. Dagens gräns för antal veckor

med studiemedel har inte följt med utvecklingen: Fler utbildningar har blivit längre, bland annat som en anpassning till Bologna-processen. Därmed har det blivit svårare att få studiemedelsveckorna att räcka till. Det gäller för studenter som ångrar sig och påbörjar en ny utbildning, men även för examinerade studenter som vill komma tillbaka till högskolan senare i livet. Omställningsstudiestödet löser en del av den problematiken, eftersom antalet veckor räknas utöver maxgränsen i det reguljära studiemedlet. Detta är positivt, men mer bör göras och i längden behöver maxgränsen för antal veckor med studiemedel också höjas. Studenter som läser sista året på en lång utbildning kommer i regel inte ha rätt till omställningsstudiestödet utan en förlängning av antalet veckor med studiemedel är fortfarande nödvändig.

SFS bedömer att antalet studerande inom uppdragsutbildning kan komma att öka till följd av reformen. Det är därför viktigt att arbeta vidare med frågan om studentinflytande för uppdragsutbildning samt hur uppdragsstuderande kan representeras vid lärosätena.

Nedan lämnas synpunkter på utredningens förslag kapitel för kapitel.

Kap 4 Målgrupp och kvalificeringsvillkor

SFS har inga invändningar vad gäller målgrupp och kvalificeringsvillkor.

Kap 5 Utbildningar som ska ge rätt till omställningsstudiestöd

SFS är positiva till att högskoleutbildningar ska ge rätt till omställningsstudiestödet och att denna rätt omfattar både uppdragsutbildning och utbildning inom det reguljära utbildningsutbudet.

SFS anser att studenternas efterfrågan ska vara styrande för dimensionering av det ordinarie utbildningsutbudet på grundnivå och avancerad nivå. Utbudet av högre utbildning utformas redan av lärosätena med hänsyn till behoven på arbetsmarknaden och studenterna själva tar hänsyn till arbetsmarknadens behov när de väljer utbildning. Att därtill styra studenternas val baserat på en ytterligare bedömning av behoven på arbetsmarknaden skapar en överdrivet resurskrävande trippelstyrning mot samma mål.

Uppdragsutbildning kan dock utgöra ett värdefullt komplement till det ordinarie utbildningsutbudet. Det kan till exempel vara bra när en grupp presumtiva studenter behöver utbildning för mycket specifika behov på arbetsmarknaden. Det är positivt om omställningsorganisationerna kan köpa in uppdragsutbildning vid sådana situationer.

SFS anser att lärosätena har ett ansvar för uppdragsutbildningens omfattning samt sörja för att det kompletterar det ordinarie utbildningsutbudet på ett bra sätt. Anordnandet av uppdragsutbildning får inte påverka det ordinarie utbildningsutbudet negativt. Det får exempelvis inte bli brist på kompetenta lärare inom de reguljära utbildningarna på grund av att alltför stora lärarresurser hamnar på uppdragsutbildningen. Reglerna för uppdragsutbildning medger redan idag att lärosätena tar ett sådant ansvar.

SFS har inga synpunkter vad gäller övriga utbildningsformer som inte är på högskolenivå.

Kap 6 Den närmare utformningen av omställningsstudiestödet

SFS har inga synpunkter vad gäller den närmare utformningen av omställningsstödet. Antalet veckor, beräkning av nivåer och dylikt förefaller vara rimliga.

Kap 7 Administration av omställningsstudiestöd

SFS är negativa till att omställningsorganisationerna ska kunna lämna veto för vilka högskoleutbildningar de sökande kan läsa. SFS har inga synpunkter på övriga förslag som rör omställningsstudiestödets administration.

Särskilt om 7.2.2 yttrande från en omställningsorganisation

SFS **avstyrker** förslaget att omställningsorganisationerna ska ges tillfälle att yttra sig om huruvida en utbildning kommer att stärka den sökandes framtida ställning på arbetsmarknaden med beaktande av arbetsmarknadens behov. Arbetsmarknadens parter omställningsorganisationer skulle visserligen kunna behovspröva den del av omställningsstudiestödet som de själva finansierar, men den offentligfinansierade delen bör vara öppen för all högre utbildning.

Förslaget att låta omställningsorganisationerna yttra sig om utbildningens användbarhet ingår i parternas principöverenskommelse. Utlåtandet ska i praktiken vara styrande för CSN:s beslut. CSN är skyldig att ge omställningsorganisationen möjlighet att yttra sig, men omställningsorganisationen har ingen skyldighet att yttra sig. CSN ska få i uppdrag att utforma själva yttrande-förfarandet.

SFS anser att förslaget i denna del är administrativt tungt samt öppnar för godtycke och är rättsosäkert. Inom styrningen av högre utbildning har den vägledande principen

sedan 90-talet varit att studenterna själva är bäst på att avgöra vilka utbildningar som motsvarar deras behov. Även om alla individer resonerar olika och gör olika val, så ligger det aggregerade resultatet av alla individuella studenters studieval ofta relativt nära det framtida behovet på arbetsmarknaden. Det går inte att ersätta denna komplexa men effektiva mekanism med omdömet från expertorganisationer.

Vad som stärker individens ställning på arbetsmarknaden är också högst individuellt. För en del handlar det om fördjupning, för andra handlar det om bredd. En programmerare som drömmer om att jobba med musikstreaming-tjänster kan ha mycket nytta av en kurs i musikvetenskap på cv:t. En språkvetare som vill jobba med översättning av tekniska manualer kan ha nytta av en kurs i fysik. Det är omöjligt för en utomstående att göra en bättre bedömning än individen själv.

SFS är inte negativa till partsöverenskommelsens krav om att utbildningen ska stärka individens ställning på arbetsmarknaden. SFS anser dock att utbildningsutbudet inom högre utbildning redan är utformat med hänsyn till studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, samt att studenternas efterfrågan är en så bra approximation av arbetsmarknadens framtida behov, att all högre utbildning automatiskt bör ge rätt till studiestödet utan utlåtande från omställningsorganisationen.

Det offentligfinansierade stödet som betalas ut av CSN för högskolestudier bör alltså inte baseras på omställningsorganisationernas yttrande. Däremot bör det självklart stå omställningsorganisationerna fritt att bestämma villkor för den kollektivavtalade delen av stödet. Detsamma gäller i fråga om uppdragsutbildning, där omställningsorganisationen kan köpa utbildning och själv avgöra tillträdesfrågorna.

SFS är visserligen tveksamma men har inga principiella invändningar mot att omställningsorganisationerna ska ha rätt att lämna ett utlåtande vad gäller utbildning inom andra utbildningsformer, exempelvis Komvux eller yrkeshögskolan. Däremot så är det även där tveksamt ifall värdet av yttrandet verkligen är värt den administrativa kostnaden.

Kap 8 Ekonomisk ram och stegvist införande

För SFS är det viktigt att omställningsstudiestödet inte tar resurser från det reguljära studiemedlet, utan att det finansieras separat. SFS skulle vända sig starkt emot om omställningsstudiestödet finansierades genom att bidragsdelen minskade eller lånekostnaderna ökade för övriga studenter.

Kap 9 Hur kan efterfrågan på utbildning och validering påverkas inom olika utbildningsformer?

SFS instämmer med utredningen att dagens regler för tillträdesregler för högskolan är tillräckliga (s 306). Dagens tillträdesregler erbjuder flera vägar in och används redan av de som studerar högre upp i åldrarna. Det har hittills inte framkommit att just tillträdesystemet skulle utgöra ett hinder för högskolans roll i det livslånga lärandet.

SFS anser dock att utredningen gör en otillräcklig bedömning av hur omställningsstudiestödet kommer att påverka efterfrågan på högre utbildning samt vad det kommer att leda till för undanträngningseffekter.

Utredningen bedömer att förslagen kan förväntas medföra en ökad efterfrågan på utbildning med 20 000–40 000 studerande, varav 8 780 (lägre prognos) – 17 560 (högre prognos) väntas söka sig till högskolan, ungefär hälften av det räknat i helårsekvivalenter (sida 300).

Ändå bedömer utredningen att ”det offentligt finansierade utbildningssystemet generellt och övergripande är väl dimensionerat och förberett för att hantera en volym omställningsstuderande som ryms inom den ekonomiska ram som utredningen föreslår.”
(sida 303).

SFS invänder mot denna bedömning. Högskolan jobbar redan på maxkapacitet. Under 2020 hade högskolan en överproduktion: Det totala antalet studenter och helårsprestationer översteg lärosätenas samlade takbelopp, alltså maxgränsen högskolorna kan få betalt för (se UKÄ årsrapport 2021, sida 100).

I och med att högskolan redan utbildar på maxkapacitet finns det inte utrymme att öka inflödet av yrkesverksamma utan att andra grupper trängs undan, om inte andra åtgärder vidtas. Detta får betydande negativa konsekvenser.

Idag har 43 % av alla ungdomar påbörjat en högskoleutbildning vid 24 års ålder. Bland samtliga högskolenybörjare är det 72 % som är 24 år eller yngre 2019/20 (UKÄ årsrapport 2021 kap 2 figur 6). Totalt var det ca 67 600 högskolenybörjare.

Samtidigt har gruppen av unga i åldersgruppen 20-24 år som varken arbetar eller studerar det senaste decenniet pendlat mellan 8,5 – 12 procent (under perioden 2007–2018, källa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapporterin/g/folkhalsans-utveckling/resultat/livsvillkor/unga-som-varken-arbetar-eller-studerar/>).

Enligt SCB rörde det sig år 2020 om 56 500 individer. (AKU, unga som varken arbetar eller studerar 2020, Tab 1 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/tabell-och-diagram/icke-sasongrensa-de-data/unga-som-varken-arbetar-eller-studerar-neet-ar/>)

De mest ambitiösa ungdomarna kommer troligtvis att kunna hävda sig i konkurrensen och komma in på utbildningar ändå. De som trängs undan kommer vara de som har sämst studieresultat. Denna grupp har troligtvis också svårt att ta sig in på arbetsmarknaden utan ytterligare utbildning.

Om antalet högskolestuderande ökar med 17 560 (utredningens högre prognos) och det skapas en lika stor undanträngningseffekt bland högskolenybörjarna, och givet att undanträngningseffekten slår lika mycket mot alla ålderskategorier för högskolenybörjare, så kommer alltså 72 % av de som trängs undan vara 24 år eller yngre. Det motsvarar 12 643 individer. Vid den lägre skattningen 8780 nya studenter skulle 8 322 ungdomar 24 år eller yngre trängas undan av äldre sökande i antagningen till högskolan, som en direkt följd av omställningsstudiestödet.

Innan regeringen går vidare med förslaget behöver det göras en mer noggrann utredning av vilka konsekvenser det nya omställningsstudiestödet kan få för andra grupper: Dels hur många som trängs undan, dels var de kan tänkas ta vägen. Eventuellt kan kompletterande åtgärder behövas för att hjälpa de som trängs undan.

Kap 10 Kontroll av felaktiga utbetalningar

SFS har inga synpunkter på förslagen rörande Kontroll av felaktiga utbetalningar,

Kap 11 Uppföljning och utvärdering av reformen

SFS tillstyrker förslaget att låta CSN följa upp reformen, samt att CSN ges i uppdrag "att genomföra en fördjupad granskning av omställningsstudiestödet och dess införande samt effekter på det reguljära studiestödssystemet". Uppföljningen är mycket viktig.

SFS tillstyrker även förslaget att ge IFAU i uppdrag att följa och utvärdera reformen.

Det är dock viktigt att även UKÄ följer upp reformen med fokus på hur den påverkar utbildningsutbudet och studentpopulationens sammansättning.

SFS anser att högskolesektorn ska vara delaktig i utvärdering och uppföljning av reformen. Trots att reformen har en stor inverkan på högskolesektorn så har den utformats av arbetsmarknadens parter utan dialog med vare sig lärosätena eller studenterna. Av denna anledning är det extra angeläget att högskolesektorn finns representerad när reformen ska följas upp och utvärderas.

Kap 12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SFS har inga synpunkter vad gäller ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kap 13 Konsekvenser

Studentinflytande i uppdragsutbildning

SFS bedömer att omställningsstudiestödet kommer att öka efterfrågan på uppdragsutbildning till följd av omställningsstudiestödet. Utredningen tycks göra samma bedömning även om det inte är tydligt uttryckt ("Omfattningen av utbildning som finansieras av omställningsorganisationer och arbetsgivare kan förväntas öka", s. 295). Detta kommer att leda till en ökning av det totala antalet uppdragsstuderande. Studentinflytandet för uppdragsstuderande är i dagsläget förenat med vissa svårigheter som skulle behöva utredas. När uppdragsutbildningarna ökar blir det ännu mer angeläget att säkerställa att studentinflytandet fungerar bra.

Idag är den vedertagna tolkningen att uppdragsstuderande formellt sett inte studenter, eftersom de inte lever upp till den definition av student som anges i 1 kap 4 § högskoleförordningen. SFS har tidigare behandlat denna problematik i rapporten *Kårstatusprocessen – Kartläggning av reglerna för ansökan och beslut om ställning som studentkår vid statliga universitet och högskolor* (2020, https://sfs.se/wp-content/uploads/2020/09/sfs_rapport_2020_karstatusprocessen_webban_passad_v2.pdf sida 21-ff). Det har åtminstone två negativa implikationer:

- kvaliteten på uppdragsutbildning blir lidande, eftersom studentkårerna inte alltid har möjlighet att bedriva inflytande och bidra till kvaliteten på uppdragsutbildningar
- de uppdragsstuderande får en svagare ställning, eftersom studentkårer kan ha svårt att representera uppdragsstuderande och det inte finns någon annan som kan bevaka de uppdragsstuderandes intressen i utbildningen

Detta är alltså ett problem redan idag. Ju fler som deltar i uppdragsutbildning, desto mer angeläget är det att komma till rätta med detta problem.

SFS förslår att regeringen tar initiativ till en utredning om definitionen av studenter och hur det påverkar möjligheten till studentinflytande inom uppdragsutbildning. Problemet drabbar inte bara uppdragsstuderande utan även studerande inom beställd utbildning, utbytesstudenter, basårsstuderande samt studenter med studieuppehåll. En utredning skulle därför kunna omfatta alla dessa grupper.

Övriga konsekvenser

Som redan nämns gällande kap. 9, anser SFS att utredningen underskattar undanträngningseffekterna och därmed inte tar hänsyn till de mellan 8 300 och 12 600 ungdomar i åldern 18-24 år som riskerar att hamna utanför både arbete och studier till följd av förslaget. Innan förslaget genomförs bör regeringen ytterligare utreda hur stor den gruppen egentligen kan tänkas vara. Regeringen bör vidta åtgärder för att den gruppen ska komma i sysselsättning.



Linn Svärd
Ordförande
linn.svard@sfs.se
070-545 70 45



Sebastian Lagunas Rosén
Politisk sekreterare
sebastian.lagunas.rosen@sfs.se
076-870 56 94