REMISSVAR

Utbildningsdepartementet

Avdelning
Utvärderingsavdelningen

Handläggare
Lotten Glans
+46 8 563 085 24
lotten.glans@uka.se

Universitetskanslersämbetets remissvar över Riksrevisionens granskningsrapport ”Högskolans distansutbildning – flexibilitet till ett pris” U2026/01765

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har ombetts lämna synpunkter på Riksrevisionens granskningsrapport *Högskolans distansutbildning – flexibilitet till ett pris* (U2026/01765).

Remissvaret fokuserar på de förslag som har anknytning till UKÄ:s uppdrag och på områden där myndigheten kan bidra med kunskap.

Övergripande synpunkter

UKÄ konstaterar att Riksrevisionens förslag på åtgärder behöver utredas vidare med avseende på konsekvenser för högre utbildning och forskning. I synnerhet behöver studentperspektivet beaktas samt de konsekvenser förslagen får för principer i det svenska högskolesystemet. Även effekterna i relation till lärosätenas administrativa börda behöver vägas in.

UKÄ vill framhålla att den nyligen publicerade UKÄ-rapporten *Studieavbrott – analys och förslag (2026:17)* innehåller flera förklaringar och förslag som är av relevans i relation till innehållet i Riksrevisionens rapport.

Inaktiva studenter

Riksrevisionen föreslår flera åtgärder som kan minska antalet inaktiva studenter. Riksrevisionen och UKÄ definierar begreppet inaktiva studenter som de studenter som inte har någon registrerad aktivitet i det studieadministrativa systemet Ladok på en kurs.

Som Riksrevisionen nämner finns det flera orsaker till utebliven registrerad aktivitet. En student kan ha deltagit aktivt i utbildningen utan att någon aktivitet har registrerats i Ladok, beroende på hur lärosätet lagt upp kursen i Ladok. En del kurser i Ladok har inget moment mer än den slutliga examinationen där studentens prestation kan framgå och studenten kan ses som inaktiv till dess studenten examineras.

UKÄ vill poängtera att inaktiva studenter fortfarande kan bedriva studier och alltså ska räknas som studenter på kursen. En student kan bedriva studier utan att det registreras i Ladok. Överklagandenämnden för högskolan fattade 2024 ett beslut gällande ett överklagande om hanteringen av tillgodoräknande där man konstaterade att begreppet bedriva högskoleutbildning inte kan anses innefatta ett krav på att ha blivit godkänd i något moment som ger högskolepoäng, utan avser själva deltagandet i utbildningen.

Att inaktiva studenter kan anses bedriva studier och inte kan avregistreras utan att de själva anmäler avbrott behöver beaktas i fortsatt hantering av de förslag som Riksrevisionen ger.

Synpunkter på Riksrevisionens förslag

Avräkning av inaktiva studenter

Riksrevisionen föreslår att regeringen ska se till att inaktiva studenter inte ingår i avräkningen mot takbeloppet. De medel som därigenom frigörs anger Riksrevisionen bör återföras till högskolesektorns utbildningsverksamhet.

UKÄ vill betona att hur inaktiva studenter ska hanteras behöver utredas vidare med en konsekvensanalys som inte enbart innefattar det ekonomiska perspektivet. Analysen bör innefatta studentperspektivet och säkerställa lärosätenas möjligheter att ge utbildning på distans. UKÄ instämmer i Riksrevisionens bedömning att om medel skulle frigöras bör de återföras till högskolesektorns utbildningsverksamhet.

I bilaga 1 till det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor anges att de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott av studier på kursen och som under den tiden inte har blivit godkända på något prov ska inte ingå i avräkningen av anslagsmedel. Lärosätena kan inte utan studentens anmälan om avbrott avregistrera studenten inom dagens regelverk. De inaktiva studenterna kan fortfarande anses bedriva studier som beskrivet ovan.

UKÄ anser att de förslag som myndigheten gett gällande studieavbrott och studiepaus i ovan nämnd rapport kan vara till nytta för lärosätenas hantering av inaktiva studenter i ett brett perspektiv. UKÄ bedömer även att innehållet i eventuella föreskrifter kan behöva anpassas om utbildningen ges på plats eller på distans, om det är fristående kurs eller kurs inom ett program. UKÄ har tidigare framfört att det av rättssäkerhetsskäl fortfarande finns behov av förtydligande från regeringen vad gäller avregistrering av studenter. UKÄ vill därför på nytt uppmärksamma regeringen på att det var angeläget att det klargörs vad som bör gälla i denna fråga.

Införandet av trösklar

Riksrevisionen föreslår att regeringen ska överväga att införa trösklar för anmälan till fristående kurser för att minska risken att studenter registrerar sig utan att påbörja studier. Man ger exempel på trösklar som krav på närvaro i samband med kursstart, spärr för registrering på nya kurser vid upprepad inaktivitet eller anmälningsavgifter.

UKÄ avstyrker införandet av trösklar enligt de förslag som Riksrevisionen föreslår. UKÄ bedömer att de föreslagna trösklarna kan få konsekvenser för svensk högre utbildning som är avsevärt mer långtgående än vad som framgår i Riksrevisions rapport. Förslagen påverkar grundprinciper i det svenska högskolesystemet. Om trösklar ska införas bör detta utredas i särskild ordning, innefattande en risk- och konsekvensanalys. Vidare vill UKÄ återigen poängtera att, som beskrivs ovan, kan även en student som är inaktiv i Ladok bedriva studier vilket påverkar möjligheter till införande av trösklar.

Differentieringar i resurstilldelningssystemet

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ska överväga om kurser med mycket begränsad lärarledd interaktion ska differentieras i resurstilldelningssystemet och ha lägre ersättning.

UKÄ avstyrker att ändra det nationella resurstilldelningssystemet som Riksrevisionen föreslår.

UKÄ vill poängtera att förslaget frångår grundprincipen för det nationella resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Förhållandet att en kurs tillhör ett visst utbildningsområde avgör i dag vilken ersättning lärosätet ska få för de studenter som genomgår kursen. Vilken undervisningsmetod man väljer har ingen betydelse för vilka resurser lärosätet får. UKÄ vill även framhålla att det är mycket svårt att mäta och kvantifiera lärarledd interaktion på en övergripande nivå. UKÄ bedömer sammantaget att Riksrevisionens förslag skulle kunna få långtgående konsekvenser för resursfördelningssystemets funktion.

UKÄ har visat att det nationella resurstilldelningssystemet har stor påverkan på hur lärosätena fördelar och använder resurser internt. Det är därför troligt att förslaget skulle få ett genomslag på lärosätenas interna styrning utöver det som förslaget avser att åtgärda.

UKÄ vill framhålla att eventuella ändringar av det nationella resurstilldelningssystemet bör göras med ett helhetsperspektiv.

Kursplaners rättsliga status

UKÄ instämmer i Riksrevisionens bedömning att kursplanernas rättsliga status behöver tydliggöras i författning.

Utveckling av kvalitetssäkring

Riksrevisionen föreslår att UKÄ ska fortsätta att utveckla kvalitetssäkringen så att den mer träffsäkert fångar upp distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar, utan att det medför ökad administrativ börda för lärosätena.

UKÄ vill starkt betona att det nationella kvalitetssäkringssystemet redan idag innefattar all utbildning, oavsett i vilken form den ges. Det nationella kvalitetssäkringssystemet innefattar såväl lärosätenas ansvar för att säkra verksamhetens kvalitet, som UKÄ:s uppdrag att granska hur väl lärosätena tar detta ansvar.

Riksrevisionen har identifierat kvalitetskriterier i en utbildning som: upplägg på kurser, pedagogiska kompetensen, rättssäker examination, kvalitetssäkringen. Dessa kvalitetskriterier ingår i UKÄ:s granskningar inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet.

Syftet med UKÄ:s lärosätesgranskningar är att kontrollera att lärosätena säkerställer hög kvalitet i sin verksamhet och bidra till lärosätenas kvalitetsutveckling. Utbildning i form av program och enstaka kurser, som ges på campus och/eller på distans ingår alla i lärosätenas verksamhet. Granskningarna fokuserar på om lärosätenas kvalitetssäkringsarbete på ett systematiskt sätt bidrar till att säkerställa och utveckla kvalitet i utbildning och forskning. Lärosätet ska visa att de organiserar kvalitetssäkringsarbetet och tillämpar kvalitetssystemet på ett ändamålsenligt sätt. Med kvalitetssystem avses både de dokumenterade förutsättningarna i form av organisation, ansvarsfördelning och styrdokument och de rutiner och arbetssätt som används för att arbeta systematiskt med både kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Lärosätets kvalitetssystem ska innefatta den utbildning som ges på distans.

Syftet med UKÄ:s utbildningsutvärderingar är både att kontrollera utbildningarnas resultat, det vill säga att de lever upp till högskolelagens och högskoleförordningens krav och mål om hög kvalitet, och att bidra till lärosätenas utveckling av kvaliteten på utbildningen. Utbildningsutvärderingar fokuserar på hur utbildningarna möjliggör och säkerställer att studenterna når examensmålen i examensordningen när examen utfärdas. Det gäller oavsett om utbildningen ges på campus, distans eller både och. Utvärderingarna inleds med ett dialogmöte där lärosätena ska lyfta utbildningens utmaningar och särdrag, vilket kan innebära distansformen. UKÄ gör ett urval av utbildningsutvärderingar, baserat på om det finns en risk för bristande kvalitet i en specifik utbildning eller om det finns ett behov av ökad kunskap och en nationell bild av en utbildning.

UKÄ:s utbildningsutvärderingar har ett särskilt fokus på utbildningar som leder till yrkesexamina, men omfattar även utbildning som leder till generella examina. I generella examina ingår ofta fristående kurser, och även i utbildning som leder till en yrkesexamen kan kurser ingå som också erbjuds som en fristående kurs. Det har även genomförts en genomlysning av uppdragsutbildning som visar att sådana utbildningar, som ofta erbjuds på distans, omfattas av lärosätenas ordinarie kvalitetssystem. UKÄ:s uppdrag är att utvärdera utbildning som kan leda till en generell examen eller en yrkesexamen. Riksrevisionens formulering riskerar att ge intrycket att UKÄ:s utbildningsutvärderingar generellt inte omfattar fristående kurser, vilket inte är en korrekt beskrivning.

I en examenstillståndsprövning prövar UKÄ om ett lärosäte har nödvändiga förutsättningar för att studenterna eller doktoranderna ska kunna nå de av riksdag och regering uppställda målen för den examen som utbildningen ska leda till. Vid ansökan framgår om utbildningen ges på campus eller distans. Under bedömningen av resurser anges bl.a. resurser för distansutbildning.

UKÄ vill även framhålla att det till skillnad från generella examina eller yrkesexamina, saknas nationella mål för fristående kurser. Det skulle inte vara resurseffektivt att lägga omfattande statliga resurser på att UKÄ specifikt granskar korta kurser med skilda lärandemål satta av varje enskilt lärosäte.

UKÄ gör tematiska analyser av genomförda utvärderingar. Bland annat har ett par sådana tematiska analyser visat att utbildningar som genomförts helt eller delvis på distans med kvalitetsbrister synliggjorts inom existerande system. UKÄ genomför även tematiska utvärderingar som syftar till att bidra med viktig kunskap och jämförelser inom områden som har betydelse för kvaliteten i lärosätenas verksamhet. Ambitionen är att de tematiska utvärderingarna bidrar till lärosätenas utvecklingsarbete. Ett av UKÄ:s fokusområden är under 2027 distansutbildning. Inom ramen för det området har UKÄ under 2026 påbörjat ett förarbete med analyser kring distansutbildning för att identifiera ett lämpligt område för en tematisk utvärdering som kopplar till distansutbildning.

Asynkrona och synkrona kurser i statistiken

Riksrevisionen föreslår att UKÄ ska överväga att komplettera statistiken om distansutbildning med uppgifter om undervisningen och examination bedrivs synkront eller asynkront, i linje med UKÄ:s utbyggnadsförslag, och följa upp kvaliteten i inrapporterade data.

UKÄ har inom sin statistikverksamhet tagit fram en ny definition av distansutbildning samt att antalet obligatoriska träffar läggs till som en variabel i Universitets- och högskoleregistret. Antalet obligatoriska träffar anges redan nu av lärosätena och används på www.antagning.se, vilket innebär att införandet har bedömts inte öka lärosätenas administrativa börda.

I arbetet med att ta fram en ny definition av distansutbildning för statistik framhöll de flesta intressenter att åtskillnad i plats var viktigare än åtskillnad i tid. Men även möjligheten att skilja mellan synkron och asynkron undervisning lyftes fram. Med hänsyn till den administrativa börda som en sådan uppdelning skulle innebära för lärosätena valde UKÄ att inte gå vidare med förslaget.

UKÄ ställer sig positiva till att undersöka vad det finns för möjligheter att komplettera statistiken om distansutbildning med uppgifter om undervisningen och examination bedrivs synkront eller asynkront. UKÄ vill däremot betona att den nya definitionen och uppgifter om antal obligatoriska träffar precis har införts. Kvalitén i inrapporterade data behöver först följas upp. Därefter kan ytterligare steg vidtas.

Beslut om att fastställa remissvaret har fattats av generaldirektören Martin Norsell efter föredragning av utredaren Lotten Glans i närvaro av avdelningschefen Rikard Lingström och kommunikationsansvarig Urban Göranson. I beredningen av ärendet har även biträdande chefsjuristen Carl Braunerhielm och utredaren Erik Dahl deltagit.

Martin Norsell