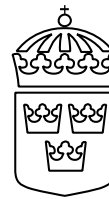


Regeringens skrivelse

2024/25:196



Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp på bristyrkesutbildningar

Skr.
2024/25:196

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 juni 2025

Ulf Kristersson

Johan Pehrson
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser samt rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen i sin granskningsrapport *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar* (RiR 2025:3).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att lärosätena erbjuder många stödinsatser för att motverka avhopp från granskade bristyrkesutbildningar, men det finns flera betydande hinder mot ett effektivt arbete, varav några ligger utanför lärosätenas kontroll. Riksrevisionen konstaterar att lärosätenas kunskap om studenters avhopp måste öka och ger flera rekommendationer till regeringen för att öka kunskapen om studenternas avhopp så att rätt stödinsatser kan sättas in.

Regeringen välkomnar granskningen och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen har redan vidtagit flera åtgärder för att höja kvaliteten i högskolan, bl.a. genom att höja ersättningsbeloppen för vissa utbildningsområden för att möjliggöra mer lärarledd tid och förbättrade utbildningsmiljöer. Vidare har regeringen satsat på högskolepedagogisk utveckling i ingenjörsutbildningarna och byggt ut basårsutbildningar. Detta skapar goda förutsättningar för att öka genomströmningen och minska avhopp. Rapporten utgör dock ett värdefullt kunskapsunderlag om avhopp och genomströmning i högskolan. Tillsammans med det arbete som redan utförs bidrar den till att förbättra regeringens och lärosätenas kunskap om frågan.

Med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

- 1 Ärendet och dess beredning3
- 2 Riksrevisionens iakttagelser.....3
 - 2.1 Bakgrund och syfte med granskningen3
 - 2.2 Riksrevisionens slutsatser.....4
 - 2.3 Riksrevisionens rekommendationer6
- 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser7
- 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser13
- Bilaga 1 Riksrevisionens rapport Lärosätenas arbete mot avhopp på bristyrkesutbildningar (RiR 2025:3)15
- Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2025.....87

Riksrevisionen har granskat lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningarna som leder till yrkena lärare, sjuksköterska och högskoleingenjör. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (RiR 2025:3). Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 27 februari 2025.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Mälardalens universitet, Högskolan Kristianstad, Luleå tekniska universitet, Universitets- och högskolerådet och Universitetskanslersämbetet har yttrat sig över rapporten. Yttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2024/00688). I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport. De rekommendationer som Riksrevisionen riktar till de universitet och högskolor som ingår i granskningen behandlas inte i denna skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrund och syfte med granskningen

Riksrevisionen har granskat om lärosätenas, Universitetskanslersämbetets och regeringens insatser för att minska avhopp från grundutbildningar till bristyrken är effektiva.

Riksrevisionen anger att det på den svenska arbetsmarknaden finns en stor efterfrågan på flera samhällsviktiga yrkesgrupper som lärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer. Samtidigt har avhoppet från dessa utbildningar varit stora under flera år. Avhopp från högskoleutbildningar innebär både svårigheter att möta arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft inom bristyrken och onödiga kostnader för skattebetalarna, eftersom utbildningarna finansieras med statliga anslag. För lärosätena innebär avhopp att de förlorar intäkter eftersom deras statliga anslag baseras på antalet registrerade studenter (helårsstudenter) och antalet poäng studenterna tar (helårsprestationer). Samtidigt drabbas också den enskilda studenten då valet av en utbildning som studenten inte fullföljer innebär ett slöseri med både tid och resurser och riskerar att leda till ett senare inträde på arbetsmarknaden.

Riksrevisionen konstaterar att svenska studenter t.ex. har lägre examensfrekvens än studenter i andra nordiska länder. Vidare varierar avhoppet från bristyrkesutbildningar mellan olika lärosäten, och även inom samma lärosäte skiljer sig avhoppsfrekvensen åt mellan olika utbildningar.

Riksrevisionen framhåller att regering och riksdag har uttalat att det är viktigt med god genomströmning av studerande i högskolan och tidig etablering på arbetsmarknaden. Regering och riksdag har även framhållit att det är viktigt att lärosätena arbetar för att motverka felval och

studieavhopp, eftersom högskolestudier innebär betydande investeringar både för individen och för samhället.

Lärosätena är autonoma och ansvarar i hög grad för sin egen verksamhet. De har därför en viktig roll i att motverka avhopp, genom studievägledning, undervisning och stödåtgärder. Samtidigt kan regeringens styrning och Universitetskanslersämbetets tillsyn och uppföljning ha betydelse för lärosätenas arbete mot avhopp. Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågor:

1. Arbetar lärosätena effektivt för att minska avhoppet inom utbildningar till bristyrken?
2. Arbetar Universitetskanslersämbetet på ett sätt som bidrar till minskade avhopp inom utbildningar till bristyrken?
3. Är regeringens styrning för att minska avhoppet vid lärosätena ändamålsenlig?

Riksrevisionens granskning avser främst lärosätenas arbete, medan Universitetskanslersämbetets arbete och regeringens styrning har omfattats till viss del. De grundutbildningar som avses är sjuksköterskeutbildningen, grundläraurutbildningen och högskoleingenjörsutbildningarna. Granskningen är avgränsad till de 16 statliga universiteten och högskolorna som har alla dessa tre utbildningar.

2.2 Riksrevisionens slutsatser

Det behövs ökad kunskap för att avhoppet ska minska

Riksrevisionen bedömer att lärosätena behöver bättre kunskap om orsakerna till studenters studieavhopp för att kunna arbeta förebyggande och minska onödiga avhopp.

Uppgifter om studenters prestationer och närvaro registreras i studiedokumentationssystemet Ladok, som ägs av lärosätena. I systemet kan både studenter och lärosäten registrera studieavbrott. Många studenter avbryter dock sina studier utan att meddela sitt lärosäte, vilket delvis beror på att det inte finns någon lagstadgad skyldighet att anmäla avbrott. Ungefär hälften av lärosätena kräver att avbrott anmäls, medan det hos övriga är frivilligt. Det är också ovanligt att lärosätenas rutiner kräver att studenten uppger orsaken till avbrottet. Vidare informeras inte alltid det berörda lärosätet när en student avbryter sina studier eller byter till ett annat lärosäte. I sådana fall registreras detta som ett avhopp. Ladok är inte heller utformat för att enkelt identifiera studenter i riskzonen för avhopp. Några lärosäten har därför utvecklat egna systemstöd vid sidan av Ladok, s.k. early warning systems (EWS), för att bättre kunna identifiera och stödja dessa studenter. Enligt Riksrevisionen kan ett tydligare regelverk och ett mer utvecklat systemstöd skapa bättre förutsättningar för lärosätenas arbete mot avhopp. I stället för att varje lärosäte ska utveckla, bygga och förvalta egna systemstöd för sådana delar som är viktiga för samtliga lärosäten vore det enligt Riksrevisionen mer kostnadseffektivt om detta gjordes samlat i Ladok.

Granskningen visar också att regelverket är otydligt för s.k. inaktiva studenter, det vill säga studenter som tar uppehåll från studierna utan att meddela lärosätet eller som är registrerade på kurser utan att delta eller ta högskolepoäng. Det är i dag oklart om och när lärosäten har rätt att avregistrera sådana studenter. Universitetskanslersämbetet har slagit fast att lärosäten inte har rätt att avregistrera inaktiva studenter. Samtidigt har regeringen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) betonat vikten av att lärosäten har interna rutiner för att säkerställa att studenter som inte deltar i utbildningen inte heller ingår i avräkningen mot takbeloppet.

Riksrevisionen anser att det behövs tydligare bestämmelser för både anmälan av avbrott och hantering av inaktivitet. Avsaknaden av tydliga bestämmelser försvårar lärosätenas planering och arbete med att minska studieavhopp. Lärosätena kan utveckla sitt arbete genom att införa krav på att anmäla avbrott och be studenter att uppge orsaken till avbrottet, vilket är grundläggande för att minska onödiga avhopp. Riksrevisionen anser att regeringen kan stödja detta arbete genom att i högskoleförordningen förtydliga vad som gäller för avbrott av studier, vilket i kombination med tydlig information från lärosätena sannolikt kan öka anmälningsbenägenheten.

Vidare anser Riksrevisionen att dagens mått för att mäta avhopp behöver utvecklas. En nationell metod för att mäta avhopp under utbildningens gång skulle underlätta jämförelser av avhopp mellan lärosäten med samma utbildningsprogram och även mellan olika utbildningsprogram inom lärosätena. I dag används ofta mått som kvarvaro (andel nybörjarstudenter som är registrerade efter en viss tid) och examensfrekvens (andel studenter som tagit examen), men dessa mått säger inget om orsakerna till avhopp. Många lärosäten efterfrågar därför mer kunskap och stöd för att förstå varför studenter hoppar av. De betonar behovet av ökat kunskapsutbyte för att kunna hantera problemet mer effektivt. Även om Universitetskanslersämbetet producerar omfattande statistik som många lärosäten använder, ger myndigheten inte något riktat stöd i avhopsfrågor och har heller inte i uppdrag att verka som nav för kunskapsutbyte.

Bristande förkunskaper och felval behöver motverkas och lärosätena behöver hjälp med det

Granskningen visar att en viktig orsak till avhopp är att studenter inte har tillräckliga förkunskaper i svenska och matematik, trots att de har godkända gymnasiebetyg och således är behöriga. Riksrevisionen bedömer att s.k. glädjebetyg, d.v.s. att elever får högre betyg än vad deras kunskapsnivå motiverar, blir särskilt problematiska inom de tre utbildningar som omfattas av granskningen, eftersom dessa har relativt lågt söktryck och därmed låga antagningspoäng. Lärosätena försöker kompensera för bristande förkunskaper genom stödinsatser, såsom skriv- och räknestugor samt basår i matematik. Trots det når stödet inte alla studenter som behöver det.

Riksrevisionen pekar även på att det finns gränsdragningsproblem och målkonflikter som försvårar lärosätenas arbete. Eftersom studenter som antas till högskolan förväntas ha tillräckliga kunskaper från gymnasieskolan för att klara sina studier, är det inte självklart att det är

lärosätenas ansvar att kompensera för dessa brister. Samtidigt påverkas lärosätenas ekonomi negativt om studenter hoppar av, eftersom ersättningssystemet är baserat på antalet helårsstudenter och helårsprestationer.

Riksrevisionen bedömer att utökad studievägledning kan bidra till att minska avhopp. Om studenter kan göra mer välinformerade utbildningsval genom utökad studievägledning kan det även innebära kostnadsbesparingar. På så sätt undviker studenter att lägga tid och resurser på utbildningar som inte passar dem – något som även gynnar lärosätena. Lärosätena erbjuder redan individuell studievägledning samt stöd för att stärka studenters studiemotivation och studieteknik. Det kan dock finnas skäl att utöka studievägledningen inför val av utbildning för att minska felvalen.

Möjliga insatser för att minska avhopp kan stå i konflikt med andra viktiga mål

Riksrevisionen konstaterar att lärosätena inte ensamma kan lösa problemet med studieavhopp, eftersom flera av orsakerna ligger utanför deras kontroll och ansvar. Samtidigt pekar Riksrevisionen på att vissa åtgärder som är lämpliga för att öka antalet examinerade samtidigt kan öka avhopp.

T.ex. kan en minskning av antalet utbildningsplatser eller höjda behörighetskrav bidra till att minska avhopp, men samtidigt motverka målet om breddad rekrytering, det vill säga att fler studenter från underrepresenterade grupper ges möjlighet att studera vidare. Även om lärosätena själva beslutar om dimensioneringen av sina utbildningar, kan regeringens uppdrag att bygga ut utbildningar inom bristyrken påverka söktrycket negativt. Under 2015–2018 fick lärosätena tre permanenta utbyggnadsuppdrag av regeringen för vissa yrkesexamensprogram, däribland sjuksköterske-, grundlära- och högskoleingenjörsutbildningarna. Flera lärosäten anser att dessa utbyggnader har ökat risken för avhopp, eftersom de tre utbildningarna sedan tidigare haft relativt lågt söktryck.

Behörighetskraven är en annan viktig faktor. Om antagningskraven höjs, t.ex. genom högre betygskrav i vissa ämnen, kan studenter med starkare förkunskaper antas. Flera lärosäten anser att behörighetskraven för antagning kan behöva höjas om avhopp ska minska.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen bör skaffa sig bättre kunskap om hur lärosätena arbetar med avhopp. Ökad kunskap skulle ge regeringen en uppfattning om vilka orsaker som ligger bakom avhopp och därmed lättare bedöma om det krävs åtgärder på nationell nivå.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följandesex rekommendationer till regeringen:

- Inför författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning.
- Tydliggör i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.

- Ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att ta fram en nationell metod för hur lärosätena kan mäta avhopp under utbildningens gång. Uppdraget bör genomföras i samarbete med lärosätena.
- Överväg att införa en ordning som innebär att lärosätet automatiskt utfärdar examensbevis till studenter som fullföljt yrkesexamensprogram. En sådan ordning skulle bidra både till högre examensfrekvens och till att de studenter som fullföljt sin utbildning inte räknas som avhoppare.
- Överväg att ge lärosätena i uppdrag att gemensamt upprätta ett kunskapscenter för avhopp och genomströmning. Uppdraget bör genomföras i samråd med Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.
- Ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utreda hur utökad studievägledning kan utformas för att minska felval och avhopp. Uppdraget bör utföras i samarbete med lärosätena.

Skr. 2024/25:196

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringens övergripande bedömning

Regeringen välkomnar granskningen och instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser. Granskningen belyser det viktiga arbete som krävs för att minska avhoppet från utbildningar inom bristyrken – en avgörande faktor för att bättre kunna möta arbetsmarknadens behov av kvalificerad arbetskraft. Regeringen bedömer att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att identifiera och genomföra ändamålsenliga insatser för att öka genomströmningen i dessa utbildningar.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att minska avhoppet

Regeringen har sedan Riksrevisionen inledde sin granskning vidtagit flera åtgärder för att höja kvaliteten i högskolan vilket skapar goda förutsättningar för att öka genomströmningen och minska avhoppet. I budgetpropositionen för 2024 inleddes en kvalitetssatsning på natur- och teknikområdet som permanent uppgår till 305 miljoner kronor fr.om. 2026 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 avsnitt 5.6.3). I budgetpropositionen för 2025 fortsatte regeringen kvalitetsförstärkningen genom att höja ersättningen till utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi (prop. 2024/25:1 utg.omr. 16 avsnitt 5.6.1). Syftet med båda satsningarna är att höja utbildningens kvalitet genom att möjliggöra mer läroredd tid och förbättrade utbildningsmiljöer, faktorer som är avgörande för att förbereda studenterna för deras framtida yrkesliv.

Regeringen har presenterat en STEM-strategi (U2025/00563) som innehåller ett samlat paket med åtgärder som syftar till att stärka den svenska kompensationsförsörjningen inom naturvetenskap och teknik, inklusive ingenjörsutbildningar.

För att öka genomströmningen har regeringen tillfört medel till fyra lärosäten för att vidta åtgärder för högskolepedagogisk utveckling i ingenjörsutbildningarna (prop. 2024/25:1 utg.omr. 16 avsnitt 5.6.3). I det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor för budgetåret 2025 (U2024/02863) har lärosätena fått i uppdrag att vidta åtgärder för att fler ska examineras inom utbildningar inom STEM. Det kan avse t.ex. förstärkta rekryteringsinsatser och breddad rekrytering, liksom åtgärder för ökad genomströmning. Universitet och högskolor bör enligt uppdraget även överväga hur samverkan med andra lärosäten och andra relevanta aktörer om sådana åtgärder kan utvecklas. Uppdraget ska redovisas i lärosätenas årsredovisning för 2025.

För att fler ska kunna utbilda sig till ingenjörer har basårsutbildningarna vid utvalda lärosäten byggts ut. Dessa utbildningar spelar en viktig roll för att bredda rekryteringen till ingenjörsutbildningar, samtidigt som de ger studenterna de förkunskaper som krävs för att lyckas med sina högskolestudier (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 avsnitt 5.6.3).

I juli 2023 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna i syfte att höja utbildningarnas kvalitet och yrkenas status och attraktivitet. Utredaren föreslår i betänkandet Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning (SOU 2024:81) bl.a. skärpta behörighetskrav som eventuellt kommer att innebära färre lärarstudenter på utbildningen, men att kvarvaron, prestationsgraden och examensfrekvensen samtidigt ökar.

Riksrevisionen konstaterar att en viktig orsak till avhopp är att studenter inte har tillräckliga förkunskaper i svenska och matematik. Grunden för detta läggs redan i grundskolan och gymnasieskolan. Regeringens skolpolitik syftar till att gå tillbaka till grunderna och återupprätta en stark kunskapsskola där fokus i de tidigare årskurserna ligger på grundläggande färdigheter som att läsa, skriva och räkna.

För att eleverna ska lyckas med sin utbildning och bli rustade för framtiden är det viktigt att de får tillräckligt med undervisning av god kvalitet. Regeringen har därför beslutat om propositionen En tioårig grundskola (prop. 2024/25:143) med förslag om att införa en tioårig grundskola. Genom att ersätta förskoleklassen med en ny första årskurs i grundskolan och motsvarande skolformer ska eleverna ges en mer strukturerad undervisning med ett stärkt fokus på tidig läs- och skrivinlärnin samt grundläggande färdigheter i matematik. För att skapa bättre förutsättningar för elevers lärande och kunskapsutveckling tillsatte regeringen även en utredning med uppdraget att föreslå ändringar i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. I utredningens betänkande Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande (SOU 2025:19) lämnas förslag utifrån uppdraget att ge läroplanerna en tydlig kunskapsinriktning med fokus på grundläggande kunskaper och färdigheter samt bättre anpassning efter elevers kognitiva utveckling och skilda förutsättningar. Regeringen har även förstärkt statsbidraget för starkt kunskapsutveckling – Kunskapsbidraget – som är ett statsbidrag som syftar till att huvudmän, med stöd i vetenskap och beprövad erfarenhet, ska stärka utbildningens kvalitet. Målet är att elever i förskoleklass, grundskola och fritidshem ska

ges bästa möjliga förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling (prop. 2024/25:1 utg.omr. 16 avsnitt 3.5.5). Skr. 2024/25:196

Enligt Riksrevisionens granskning lyfter flera lärosäten problemet med att studenterna inte besitter den kunskap som betygen från gymnasieskolan visar. Regeringen är medveten om denna problematik och har därför tillsatt en utredning med uppdrag att se över hur betygsinflationen i grundskolan och gymnasieskolan kan motverkas. I utredningens betänkande Ett likvärdigt betygssystem (SOU 2025:18) lämnas förslag som syftar till att öka likvärdigheten i betygssättningen och säkerställa att meritvärden från grundskolan, specialskolan och gymnasieskolan på ett rättvisande sätt speglar elevernas faktiska ämneskunskaper. På så sätt kan betygen bättre fungera som ett rättssäkert instrument för urval till nästa utbildningsnivå.

Inför författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning

Riksrevisionen konstaterar att lärosätenas kunskap om orsakerna till studenternas avhopp är begränsad. En bidragande orsak är att det i dag inte finns något författningskrav på att studenter som avbryter sina studier måste anmäla detta till sitt lärosäte. Därtill saknas funktionalitet i det gemensamma systemstödet Ladok för att registrera orsaker till avbrott.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det vore fördelaktigt om lärosätena hade bättre kunskap om varför studenter avbryter sina studier. Som Riksrevisionen konstaterar är det utan sådan kunskap svårt att utforma stödinsatser. Regeringen förutsätter att studenter så långt det är möjligt anmäler till lärosätet om de väljer att hoppa av sin utbildning.

Universitetskanslersämbetet lyfter i sitt yttrande över granskningsrapporten att frågan om studieavbrott är komplex. Myndigheten har därför under 2024 inlett ett särskilt tillsynsprojekt med syftet att klargöra den rättsliga innebörden av studieavbrott. Inom ramen för projektet övervägs även behovet av nationella bestämmelser på området. Universitetskanslersämbetet planerar att presentera resultaten i en rapport under hösten 2025. Myndigheten utesluter inte att det kan finnas behov av att införa författningskrav på att studenter ska anmäla studieavbrott, samt att tydliggöra vad som gäller vid längre perioder av inaktivitet.

Regeringen bedömer att det finns skäl att avvakta Universitetskanslersämbetets pågående tillsynsprojekt. Tillsammans med Riksrevisionens granskning kommer projektets slutsatser att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta överväganden om vilka åtgärder som är mest ändamålsenliga för att stärka lärosätenas kunskap om orsakerna till studieavbrott. Regeringen kan därför komma att återkomma i frågan.

Tydliggör i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period

Riksrevisionen konstaterar att det saknas en enhetlig rättslig hantering av s.k. inaktiva studenter, det vill säga studenter som inte uppvisar någon registrerad aktivitet i Ladok. Ungefär hälften av lärosätena uppger att de inte avregistrerar inaktiva studenter utan ett aktivt medgivande från

studenten, medan övriga har rutiner för att avregistrera studenter som varit inaktiva under en längre tid.

Regeringen har under en längre tid följt frågan om inaktiva studenter. Bl.a. har Universitetskanslersämbetet sedan 2015 haft återkommande uppdrag att följa utvecklingen av studenter aktivitet på kursnivå. Detta har resulterat i statistiska analyser som belyser utvecklingen av antalet och andelen inaktiva studenter inom högskolan. Regeringen följer därmed noga denna utveckling.

Som nämnts i föregående avsnitt har Universitetskanslersämbetet inom ramen för sin tillsynsverksamhet inlett ett särskilt projekt för att utreda rättsläget kring studieavbrott. I sitt yttrande framhåller myndigheten att det kan finnas behov av att tydliggöra i författning vad som gäller vid längre perioder av studenter inaktivitet, både för studenter och för lärosäten.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det finns skäl att avvakta resultaten från Universitetskanslersämbetets pågående tillsynsprojekt. När myndighetens analys och slutsatser har presenterats kommer dessa, tillsammans med Riksrevisionens granskning, att utgöra ett viktigt underlag för regeringens fortsatta överväganden om eventuella åtgärder.

Ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att ta fram en nationell metod för hur lärosätena kan mäta avhopp under utbildningens gång

Riksrevisionen anser att dagens mått för att mäta studieavhopp är otillräckliga och inte ger lärosätena det stöd de behöver i arbetet med att motverka avhopp. Måtten ger inte svar på varför studenter hoppar av och har ofta lång eftersläpning. Riksrevisionen föreslår därför att en nationell metod bör utvecklas för att mäta avhopp under utbildningens gång. En sådan metod skulle underlätta jämförelser både mellan lärosäten med liknande utbildningsprogram och mellan olika program inom ett och samma lärosäte.

Universitetskanslersämbetet har i uppdrag att följa upp lärosätenas effektivitet. Inom ramen för detta uppdrag publicerar myndigheten årligen rapporter som ger både regeringen och universitet och högskolor information om effektivitetsfrågor. Den omfattande statistiken om högskolan som Universitetskanslersämbetet sammanställer ger också goda möjligheter att följa högskolans utveckling och göra olika typer av jämförelser mellan lärosäten, ämnesområden och utbildningsformer. Tillsammans med Statistiska centralbyrån publicerar Universitetskanslersämbetet s.k. statistiska meddelanden, däribland rapporten Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå (SM, SCB, UF0208), som vartannat år redovisar statistik över bl.a. examensfrekvens och avhopp från olika utbildningar.

Universitetskanslersämbetet uppger i sitt yttrande att ett utvecklingsarbete pågår för att tillgängliggöra mer detaljerad statistik om genomströmning på lärosätetsnivå. Bl.a. mäts kvarvaro termin tre för programstudenter, vilket ger en indikation på omfattningen av studieavhopp. Under 2025 har detta mått justerats för att förbättra jämförbarheten mellan program och lärosäten, bl.a. genom att uppföljningstiden nu är lika lång för alla studenter. Universitetskanslersämbetet instämmer samtidigt i Riksrevisionens bedömning att kvarvaro inte är ett perfekt mått, men att vissa typer av brister är omöjliga att komma

ifrån. Oavsett vilket mått som väljs är det inte ett exakt mått utan ska ses som en indikation på om en student är kvar på utbildningen eller inte. Skr. 2024/25:196

Vidare konstaterar myndigheten att det under 2024–2025 pågår en samlad undersökning av civilingenjörs- och högskoleingenjörsutbildningar där flera olika delundersökningar ingår, bl.a. om studenternas förkunskaper, rekryteringen till utbildningarna samt genomströmningen i utbildningarna.

Regeringen följer Universitetskanslersämbetets arbete noga med avseende på behovet av att förbättra uppföljningen av studenter avhopp och examensfrekvens. Regeringen bedömer att det i nuläget inte finns behov av att ge Universitetskanslersämbetet ett särskilt uppdrag att ta fram en nationell metod för att mäta avhopp under utbildningens gång. Frågan kommer dock att fortsatt följas inom ramen för den löpande uppföljningen av Universitetskanslersämbetets uppdrag att följa upp lärosätenas effektivitet.

Överväg att införa en ordning som innebär att lärosätet automatiskt utfärdar examensbevis till studenter som fullföljt yrkesexamensprogram

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen överväger att införa en ordning där lärosäten automatiskt utfärdar examensbevis till studenter som fullföljt yrkesexamensprogram. I dag krävs att studenten själv ansöker om examensbevis, något som inte alla gör. Detta är en av flera faktorer som bidrar till att examensfrekvensen är låg inom vissa utbildningar.

Ett liknande förslag framfördes i betänkandet Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70), där det föreslogs att regeringen bör utreda en ändring i högskoleförordningen som innebär att lärosäten utfärdar examensbevis automatiskt när en student uppfyllt kraven för en yrkes- eller konstnärlig examen. Remissinstansernas syn på om huruvida detta är ett bra sätt att få fler studenter att ta ut sitt examensbevis varierade. En grund i det svenska högskolesystemet är att studenten har en stor frihet att bestämma innehållet i sin utbildning och i sin examen. Flera remissinstanser uttryckte oro för att en automatisk utfärdandeprocess skulle kunna leda till att studenten får ett examensbevis med ett annat innehåll än önskat. Det finns också legitima skäl för en student att avvakta med att ta ut sin examen, t.ex. för att komplettera med ytterligare kurser. Många ansåg därför att frågan kräver en noggrann utredning innan eventuella förändringar i högskoleförordningen genomförs.

Riksrevisionen konstaterar att flera lärosäten framhåller att det är relativt vanligt att högskoleingenjörsstudenter får jobb innan de är helt klara med sin utbildning, vilket kan leda till att de inte ansöker om examensbevis. Samtidigt efterfrågar inte alltid arbetsgivare examensbevis vid anställning. Att studenter är eftertraktade på arbetsmarknaden är i grunden positivt och visar att utbildningarna är relevanta och väl anpassade till arbetslivets behov. Samtidigt är det viktigt att även de som endast har en mindre del kvar av sin utbildning uppmuntras att slutföra den och ta ut sin examen. Lärosäten och arbetslivets aktörer kan tillsammans verka för att fler studenter fullföljer sina studier. Ett examensbevis kan vara avgörande vid framtida byte av arbete eller vid arbete utomlands. Regeringen anser att arbetsgivare har ett ansvar i detta sammanhang och att arbetsgivare i större utsträckning borde efterfråga examensbevis, både för att säkerställa

formell kompetens och för att underlätta rörlighet på en alltmer internationell arbetsmarknad där formella examensbevis kan krävas i högre utsträckning än i Sverige.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att införa en ordning där lärosäten automatiskt utfärdar examensbevis för yrkesexamensprogram. Frågan är dock fortsatt aktuell och kan t.ex. komma att behandlas inom ramen för den s.k. STEM-delegationens arbete.

Överväg att ge lärosätena i uppdrag att gemensamt upprätta ett kunskapscenter för avhopp och genomströmning

Riksrevisionen föreslår att regeringen överväger att ge universitet och högskolor i uppdrag att gemensamt inrätta ett kunskapscenter för avhopp och genomströmning. Syftet är att överbrygga bristen på samarbete och kunskapsutbyte mellan lärosäten. Ett sådant uppdrag bör enligt Riksrevisionen genomföras i samråd med Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att ökat kunskapsutbyte mellan lärosäten om arbetet med att motverka studieavhopp kan vara värdefullt. I regleringsbrevet för 2025 har universitet och högskolor fått i uppdrag att vidta åtgärder för att öka examensfrekvensen inom STEM-utbildningar. I uppdraget betonas vikten av att överväga samverkan med andra lärosäten och relevanta aktörer för att utveckla sådana åtgärder. Regeringen följer detta arbete och kommer att ta del av lärosätenas redovisning i årsredovisningarna för 2025.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det i nuläget inte finns skäl att ge lärosätena ett särskilt uppdrag att gemensamt inrätta ett kunskapscenter för avhopp och genomströmning. Regeringen följer det pågående arbetet inom ramen för det uppdrag som universitet och högskolor har i regleringsbrevet för 2025.

Ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utreda hur utökad studievägledning kan utformas för att minska felval och avhopp

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att utökad studievägledning, både inom gymnasieskolan och vid lärosätena, kan bidra till att minska studieavhopp genom att hjälpa studenter att göra mer välinformerade utbildningsval.

Av Riksrevisionens rapport framgår att många lärosäten redan vidtar åtgärder för att motverka felval. Det finns information om utbildningar på lärosätenas webbplatser och individuell studievägledning erbjuds både inför utbildningsval och under studietiden. Regeringen anser att lärosätena har ett viktigt ansvar att stödja studenter som har svårt att klara sina studier, bl.a. genom insatser som stärker studiemotivation och studieteknik.

För att ytterligare förbättra studenters möjligheter att göra välgrundade val har regeringen tidigare gett Universitets- och högskolerådet i uppdrag att vidareutveckla informationen om högskoleutbildning (U2023/03655). Uppdraget, som redovisades i februari 2025, syftar till att stärka kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad och har genomförts i samverkan med lärosäten och andra aktörer. En central del har varit att synliggöra arbetsmarknadsutsikter och utbildningsmöjligheter i

Universitets- och högskolerådets digitala kanaler, såsom Studera.nu och Antagning.se. Förbättringarna har bl.a. inneburit att arbetsmarknadsprognoser och etableringsdata lyfts fram tydligare. Universitets- och högskolerådet konstaterar att utvecklingsarbetet kommer att fortsätta, med fokus på att samla information på ett ställe, erbjuda mer individanpassad vägledning och i högre grad använda AI-teknik för att förbättra användarupplevelsen.

Skr. 2024/25:196

I sitt yttrande över Riksrevisionens rapport framhåller Universitets- och högskolerådet att det finns mycket kunskap att bygga vidare på och att det därför inte är nödvändigt att tillsätta en ny utredning. I skrivelsen Livslång vägledning för framtidens kompetensbehov (MYH 2024/30), framtagna inom ramen för Myndighetssamverkan för kompetensförsörjning och livslångt lärande, presenteras förslag som har bäring på hur studie- och yrkesvägledningen i Sverige kan stärkas för en förbättrad kompetensförsörjning.

Regeringen välkomnar det utvecklingsarbete som Universitets- och högskolerådet har initierat för att förbättra studieinformationen och tydliggöra arbetsmarknadsutsikter för presumtiva studenter. Regeringen bedömer att detta arbete, både på kort och lång sikt, kommer att bidra till mer välinformerade utbildningsval och därmed minska risken för studieavhopp. Mot denna bakgrund anser regeringen inte att det i nuläget finns behov av att ge Universitets- och högskolerådet ett nytt uppdrag att utreda hur utökad studievägledning kan utformas för att minska felval och avhopp. Frågan kommer dock att följas inom ramen för den löpande uppföljningen av myndighetens uppdrag att informera om högskoleutbildning, i syfte att stödja individers möjligheter att göra välavvägda val.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen har sedan Riksrevisionen inledde granskningen tagit flera initiativ för att höja kvaliteten i grundskolan, gymnasieskolan och högskolan. Dessa insatser bedöms på sikt bidra till att minska studieavhopp och öka examensfrekvensen – inte enbart inom de utbildningar som omfattas av Riksrevisionens granskning, utan inom hela högskolan.

Samtidigt, som Riksrevisionen påpekar, finns det ingen enkel eller snabb lösning på avhoppssproblematiken. Det krävs ett långsiktigt och samordnat arbete från flera aktörer för att minska onödiga avhopp. Det är därför viktigt att arbetet med att förebygga studieavbrott fortsätter att utvecklas och att genomförda insatser följs upp och utvärderas.

Mot bakgrund av de åtgärder som redan har vidtagits bedömer regeringen att det för närvarande inte finns skäl att vidta ytterligare åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Rapporten utgör dock ett värdefullt kunskapsunderlag om avhopp och

Skr. 2024/25:196

genomströmning i högskolan. Tillsammans med det arbete som utförs av bl.a. Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet bidrar den till att förbättra regeringens och lärosätenas kunskap om frågan. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RIKS
REVISIONEN



RiR 2025:3

Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:3

ISBN 978-91-7086-706-4

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025



Beslutad: 2025-02-14
Diarienummer: 2023/0230
RiR 2025:3

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar

Riksrevisionen har granskat om lärosätenas, Universitetskanslersämbetets och regeringens insatser för att minska avhopp på grundutbildningar till bristyrken är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser lärosätena, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet och regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Fredrik Bonander har varit föredragande. Revisionsdirektör Ann-Mari Skorpen och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Fredrik Bonander

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet
Lärosäten enligt sändlista

Sändlista

Akademi för Ledarskap och Teologi
Blekinge tekniska högskola
Chalmers Tekniska Högskola
Enskilda Högskolan Stockholm
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Högskolan Dalarna
Högskolan i Borås
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Kristianstad
Högskolan Väst
Johannelunds teologiska högskola
Karlstads universitet
Karolinska Institutet
Konstfack
Kungliga Konsthögskolan
Kungliga Musikhögskolan
Kungliga Tekniska högskolan
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö universitet
Marie Cederschiöld högskola
Mittuniversitetet
Mälardalens universitet
Newmaninstitutet
Röda Korsets Högskola
Sophiahemmet Högskola
Stiftelsen Högskolan i Jönköping
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Umeå universitet
Uppsala universitet
Örebro universitet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Bedömningsgrunder som granskningen utgår från	9
1.3 Material och genomförande	11
2 Högre utbildning och genomströmning på bristyrkesutbildningar	13
2.1 Kort om högre utbildning i Sverige	13
2.2 Utbildning till sjuksköterska, grundlärare och högskoleingenjör finns vid en rad lärosäten	13
2.3 Avhopp från högskoleutbildningar	15
2.4 Vilka studenter hoppar av och varför?	19
2.5 Statens styrning av lärosätena	20
3 Lärosätenas arbete med avhopp	24
3.1 Lärosätena har begränsad tillgång till kunskap om avhopp	24
3.2 Riksrevisionens sammanställning visar på många orsaker bakom avhopp	30
3.3 Lärosätena har flera insatser för att motverka avhopp	33
3.4 Lärosätena efterfrågar mer stöd och resurser	42
3.5 Lärosätena efterfrågar mer kunskap om hur de kan arbeta för att förebygga avhopp	48
3.6 Avhoppet får negativa konsekvenser för både lärosätet och individen	51
4 Slutsatser och rekommendationer	54
4.1 Ökad kunskap behövs om avhoppet ska minska	54
4.2 Bristande förkunskaper och felval behöver motverkas och lärosätena behöver hjälp med det	59
4.3 Möjliga insatser för att minska avhoppet kan stå i konflikt med andra viktiga mål	61
4.4 Rekommendationer	64
Referenslista	65

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Kvarvaro på utbildningen till grundlärare, högskoleingenjör och sjuksköterska

Bilaga 2. Enkät till studenter

Bilaga 3. Enkät till lärosäten

Bilaga 4. Tre statistiska analyser om avhopp

Bilaga 5. Relationen mellan kursprovsbetyg och kursbetyg i gymnasiekurser

Bilaga 6. Avhopp och examen bland antagna studenter med låga betyg från gymnasiet

Bilaga 7. Utfärdade examina om alla lärosäten skulle prestera som det bästa lärosätet

Bilaga 8. Inkomstbortfall för avhopp

Skr. 2024/25:196
Bilaga

Sammanfattning

På den svenska arbetsmarknaden finns en stor efterfrågan på flera samhällsviktiga yrkesgrupper som lärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer. Samtidigt har avhoppet från dessa utbildningar varit stora under flera år, något som inte bara skapar problem på arbetsmarknaden utan även får betydande negativa konsekvenser för lärosätena, studenterna och skattebetalarna. Både regering och riksdag har uttryckt att de onödiga avhoppet behöver minska och genomströmningen på utbildningarna öka. Riksrevisionen har granskat om lärosätena arbetar effektivt för att minska studenters avhopp från dessa tre utbildningar. Även Universitetskanslersämbetet och regeringens styrning omfattas till viss del av granskningen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att lärosätena erbjuder många stödinsatser för att motverka avhoppet, men det finns flera betydande hinder för ett effektivt arbete, varav några ligger utanför lärosätenas kontroll. Grundläggande för ett framgångsrikt arbete är att det finns tydliga regelverk och ett funktionellt systemstöd, att studenternas förkunskaper stärks och att felvalen minskas. Därutöver behöver kunskapen om avhoppet öka.

Enligt Riksrevisionen finns det potential för lärosätena att utveckla sitt arbete inom flera områden vilket på sikt kan skapa bättre förutsättningar för arbetet mot avhopp. Riksrevisionen konstaterar dock att det finns flera målkonflikter inom området som försvårar arbetet med att minska avhoppet. Om avhoppet ska minska behöver regeringen prioritera tydligare bland dessa mål, enligt Riksrevisionen. Universitetskanslersämbetets kunskapsproduktion är till nytta för lärosätena men myndighetens roll som kunskapsstöd gentemot lärosätena kan behöva förtydligas.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det inte finns någon enkel och snabb lösning på avhoppssproblematiken utan det krävs både prioriteringar och ett långsiktigt arbete av flera aktörer om onödiga avhopp ska minska.

Det saknas tydligt regelverk och funktionellt systemstöd

Granskningen visar att det saknas både ett tydligt regelverk och ett funktionellt systemstöd vilket gör att lärosätena ofta inte vet om studenter har hoppat av och varför. Det är inte reglerat i författning att studenter som avbryter sin utbildning behöver anmäla avbrottet till det lärosäte som de är antagna till. Avsaknad av tydliga bestämmelser leder inte bara till stora planeringssvårigheter för lärosätena utan skickar också en signal till studenterna om att den utbildningsplats som de fått är förenad med få krav. Eftersom det är ovanligt att studenter anmäler avbrott har inte lärosätena tillgång till tillförlitliga uppgifter om detta i närtid. I stället får lärosätena använda indirekta avhoppsmått med lång eftersläpning, såsom kvarvaro och examensfrekvens. Måtten är dock inte helt tillförlitliga och kan heller inte hjälpa lärosätena i deras arbete mot avhopp. Vidare visar granskningen att lärosätenas

gemensamma systemstöd Ladok inte ger tillräckligt stöd i lärosätenas avhoppssarbete; till exempel finns inte funktioner för att tidigt identifiera studenter som ligger i riskzon för att hoppa av.

Lärosätena erbjuder många stödinsatser men det är svårt att bedöma om de minskar avhopp

Granskningen visar att det är en rad orsaker bakom avhopp, som dessutom kan samspela, något som i förlängningen komplicerar arbetet med att minska avhopp. En vanlig orsak handlar om att studenten inte har tillräckliga förkunskaper i svenska och/eller matematik för att klara utbildningen. Flera lärosäten lyfter att studenternas gymnasiebetyg inte alltid speglar deras faktiska kunskaper. En annan vanlig orsak till avhopp är att studenten upptäcker att utbildningen inte var rätt för hen. Bristande förkunskaper och felval har även lyfts i tidigare forskningsstudier och utvärderingar av avhopp.

Granskningen visar att lärosätena har många stödinsatser och att de i stort är inriktade mot de vanligaste orsakerna till avhopp. Det går dock inte att bedöma om stödinsatserna är rätt utformade eller om de bidrar till att minska avhopp. De flesta lärosätena arbetar inte med uppsökande verksamhet, utan det är upp till studenterna själva att använda sig av det stöd som lärosätena erbjuder.

En vanlig stödinsats för att motverka bristande förkunskaper är skriv- och räknestugor. Dessa stödinsatser förutsätter dock att studenterna har med sig grundläggande kunskaper från gymnasiet för att de ska kunna tillgodogöra sig stödet. För att motverka felval erbjuder lärosätena studievägledning både inför val av utbildning och under utbildningens gång. Enligt Riksrevisionen kan det finnas skäl att utöka studievägledningen inför val av utbildning för att minska felvalen.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Inför författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning.
- Tydliggör i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.
- Ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att ta fram en nationell metod för hur lärosätena kan mäta avhopp under utbildningens gång. Uppdraget bör genomföras i samarbete med lärosätena.

- Överväg att införa en ordning som innebär att lärosätet automatiskt utfärdar examensbevis till studenter som fullföljt yrkesexamensprogram. En sådan ordning skulle bidra både till högre examensfrekvens och till att de studenter som fullföljt sin utbildning inte räknas som avhoppare.
- Överväg att ge lärosätena i uppdrag att gemensamt upprätta ett kunskapscenter för avhopp och genomströmning. Uppdraget bör genomföras i samråd med Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.
- Ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utreda hur utökad studievägledning kan utformas för att minska felval och avhopp. Uppdraget bör utföras i samarbete med lärosätena.

Till lärosätena

- Se till att systemstödet i Ladok utvecklas så att det ger lärosätena bättre stöd i arbetet mot avhopp.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Det har under lång tid funnits arbetskraftsbrist inom samhällsviktiga områden såsom vård och omsorg, skola, samt teknik- och digitaliseringsområdet.¹ Flera prognoser visar att arbetskraftsbristen sannolikt kommer att kvarstå framöver.² Samtidigt har avhoppet från olika bristyrkesutbildningar, såsom utbildningarna till lärare, sjuksköterska och högskoleingenjör, varit relativt många under flera år.³

Avhopp sker när en student avbryter sin utbildning innan den är klar och det mäts genom hur många studenter som inte tar ut sin examen. Läsåret 2021/2022 hade studenter på högskoleingenjörsprogrammet en examensfrekvens på 49 procent, medan grundläraiprogrammet hade en examensfrekvens på 61 procent och sjuksköterskeutbildningen 74 procent.⁴

Avhopp innebär inte bara att det blir svårare att möta arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft inom bristyrken. För skattebetalarna innebär avhoppet onödiga kostnader, eftersom högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag. För lärosätena innebär avhopp att de förlorar intäkter eftersom deras statliga anslag byggs på hur många helårsstudenter och helårsprestationer som de producerar. Avhoppet kan även bli kostsamma för de studenter som avbryter sin utbildning, eftersom studielån och nedlagd studietid går till spillo.

Det finns därutöver indikationer på att avhopp är ett problem inom svensk högre utbildning. Svenska studenter har till exempel lägre examensfrekvens jämfört med studenter i andra nordiska länder.⁵ Andelen avhopp från bristyrkesutbildningarna varierar dessutom mellan lärosätena. Omfattningen av avhoppet skiljer sig också åt mellan olika bristyrkesutbildningar vid samma lärosäte.⁶

Regering och riksdag har uttalat att det är viktigt med en god genomströmning av studerande i högskolan och en tidig etablering på arbetsmarknaden.⁷ Regering och riksdag har också framhållit att det är viktigt att lärosätena motverkar felval och

¹ Universitetskanslersämbetet, *Högskolans roll för kompetensförsörjningen*, Ny kunskap från Universitetskanslersämbetets temaprojekt, s. 6; Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, *FoU-barometer 2022. Näringslivets FoU-investeringar*, s. 4.

² Skolverket, *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av forskollärare och olika lärarkategorier*, 2021; Socialstyrelsen, *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård Nationella planeringsstödet 2023, 2023*; SCB, *Trender och prognoser 2020, Bedömning av arbetsmarknadsläget år 2020 och år 2035 per utbildningsgrupp, eftergymnasial nivå*, 2021.

³ Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor: årsrapport 2022*, 2022, s. 30; Statistiska centralbyrån "Arbetskraftsbarometern 2021. Stor brist på specialistsjuksköterskor. Statistiknyhet från SCB", hämtad 2022-11-22.

⁴ Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor, årsrapport 2024*, 2024.

⁵ OECD UIS/Eurostat, *Education at a glance*, 2020.

⁶ Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på det tio största yrkesexamensprogrammen*, 2017.

⁷ Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 16, s. 127, bet. 2017/18:UbU16, s. 90, bet. 2022/23:UbU1, rskr. 2022/23:108.

⁸ Riksr revisionsionen

avhopp från utbildningar, eftersom högskolestudier innebär stora investeringar för både individ och samhälle.⁸

Lärosätena är autonoma och ansvarar i hög grad för sin egen verksamhet. De har därför en viktig roll i att motverka avhopp, genom studievägledning, undervisning och stödåtgärder. Även regeringens styrning av lärosätena och Universitetskanslersämbetets arbete kan ha betydelse för lärosätenas arbete mot avhopp.

1.1.1 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

I granskningen har vi utgått från följande frågor:

1. Arbetar lärosätena effektivt för att minska avhopp inom utbildningar till bristyrken?
2. Arbetar Universitetskanslersämbetet på ett sätt som bidrar till minskade avhopp inom utbildningar till bristyrken?
3. Är regeringens styrning för att minska avhopp vid lärosätena ändamålsenlig?

Fokus i granskningen har främst varit på lärosätenas arbete, medan Universitetskanslersämbetets arbete och regeringens styrning har omfattats till viss del.

De grundutbildningar som avses är sjuksköterskeutbildningen, grundlärarutbildningen och högskoleingenjörsutbildningarna. Av metodskäl har vi valt att avgränsa granskningen till de 16 statliga universiteten och högskolorna som har alla dessa tre utbildningar.⁹ I granskningsrapporten benämns universitet och högskolor genomgående för lärosäten, förutom i vissa fall när det varit befogat att använda en uppdelning.

1.2 Bedömningsgrunder som granskningen utgår från

Granskningens bedömningsgrunder bygger bland annat på de mål och regelverk som regeringen och riksdag har fastställt för högskoleutbildningar.

Nedan redovisar vi de bedömningsgrunder som vi har utgått från i granskningen, för varje delfråga.

⁸ Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 16, s. 127; Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:UbU16, s. 90; Prop. 2022/23:1, bet. 2022/23:UbU1, rskr 2022/23:108.

⁹ Lärosäten som omfattas av granskningen är: Högskolan Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan Gävle, Högskolan Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet. De enskilda utbildningsanordnarna ingår inte i granskningen eftersom både ramavtal och finansiering skiljer sig åt sinsemellan dessa på olika sätt vilket försvårar jämförelse med de statliga lärosätena.

1.2.1 Arbetar lärosätena effektivt för att minska avhoppet inom utbildningar till bristyrken?

Lärosätena har hög grad av autonomi och därmed stor grad av självbestämmanderätt. Samtidigt är lärosätena statliga myndigheter och styrs bland annat av högskolelagen och högskoleförordningen.¹⁰ Det framgår inte explicit i lag och förordning att lärosätena ska arbeta för att förebygga avhopp, men det finns flera mål i dessa regelverk som har koppling till detta. Högskolelagen anger bland annat att verksamheten vid universitet och högskolor ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. Vidare anger högskolelagen att tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Lagen anger också att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna.¹¹ Därutöver anger lagen att högskolorna aktivt ska främja och bredda rekryteringen till högskolan.¹²

Enligt högskoleförordningen ska studenter ges tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Av förordningen framgår vidare att lärosätet ska se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs.¹³

Mot bakgrund av ovanstående har vi tagit utgångspunkt i följande bedömningskriterier för att bedöma om lärosätena arbetar effektivt mot avhopp:

- Lärosätena har tillgång till information om varför studenter avbryter sin utbildning.
- Lärosätena har insatser som kan förebygga avhopp. Insatserna är inriktade mot de vanligaste orsakerna till avhopp och de orsaker som lärosätena kan påverka.
- Lärosätena följer upp åtgärderna och använder informationen för att förbättra arbetet mot avhopp.

1.2.2 Arbetar Universitetskanslersämbetet på ett sätt som bidrar till minskade avhopp inom utbildningar till bristyrken?

Enligt sin instruktion ansvarar Universitetskanslersämbetet för kvalitetssäkring av universitetens och högskolornas verksamhet genom bland annat granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, utvärderingar av utbildningar och tematiska utvärderingar. Därutöver ansvarar Universitetskanslersämbetet för att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor, och för att redovisa sammanfattande analyser av verksamhetens utveckling vid lärosätena samt för officiell statistik.¹⁴

¹⁰ Högskoleförordningen (1993:100), högskolelagen (1992:1434). Därutöver finns särskilda förordningar för specifika utbildningar, som till ex förordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.

¹¹ 1 kap 4 § i högskolelagen (1992:1434).

¹² 1 kap 5 § i högskolelagen (1992:1434).

¹³ 6 kap, 3 § i högskoleförordningen (1993:100).

¹⁴ 3–4 §§ Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

¹⁰ Riksrevisionen

Universitetskanslersämbetet har utifrån sitt instruktionsenliga uppdrag utformat en vision och fyra övergripande mål för sin verksamhet. Ett av målen är att vara den självklara kunskapskällan för lärosätena och skapa resultat som är till nytta för högskolesektorns utveckling.¹⁵ I budgetpropositionen för 2024 framhåller regeringen att hög utbildningskvalitet kan stärka förutsättningarna för ökad genomströmning.¹⁶ Det är enligt Riksrevisionen därmed rimligt att förvänta sig att avhopp omfattas av Universitetskanslersämbetets granskningar och utvärderingar när det är befogat.

Mot bakgrund av ovanstående har vi i granskningen tagit utgångspunkt i följande bedömningsgrunder för att bedöma Universitetskanslersämbetets arbete:

- Universitetskanslersämbetet bidrar med kunskap som lärosätena kan använda för att förebygga avhopp.
- Universitetskanslersämbetet inkluderar avhopp i sina olika granskningar när det är befogat.

1.2.3 Är regeringens styrning för att minska avhopp vid lärosätena ändamålsenlig?

Det är regeringen som styr riket och är ansvarig inför riksdagen.¹⁷ I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet.¹⁸ Detta förutsätter, enligt konstitutionsutskottet, att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.¹⁹ Regeringen har uttalat att genomströmningen i högskoleutbildningarna bör öka och att onödiga avhopp ska motverkas.²⁰ Regeringen kan styra lärosätena genom ett flertal styrmedel.

För att bedöma om regeringens styrning mot minskade avhopp är ändamålsenlig har vi tagit utgångspunkt i följande bedömningskriterier:

- Regeringen säkerställer genom sin styrning att lärosätenas arbete mot avhopp följs upp och att relevanta åtgärder vidtas för att minska avhopp.
- Regeringen säkerställer att relevanta regelverk är tydliga och tillämpas på ett likvärdigt sätt av lärosätena.

1.3 Material och genomförande

För att besvara granskningsfrågorna har vi samlat in material genom intervjuer, två enkäter, dokumentstudier och registerdata från olika register.

¹⁵ Universitetskanslersämbetet 2024, Årsredovisning 2023.

¹⁶ Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 16, s. 124, bet. 2023/24:UbU1, rskr 2023/24:103.

¹⁷ 1 kap. 6 § regeringsformen (RF).

¹⁸ Prop. 1986/87:99, s. 25.

¹⁹ Bet. 2012/13:KU10, s. 99.

²⁰ Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 16, s. 127, bet. 2017/18:UbU16, s. 90, bet. 2022/23:UbU1, rskr 2022/23:108.

Av de 16 lärosäten som omfattas av granskningen har vi närmare undersökt tre exempellärosäten för att få bättre förståelse för hur olika typer av lärosäten kan arbeta med att motverka avhopp. Dessa lärosäten är Högskolan Dalarna, Malmö universitet och Uppsala universitet. Vid dessa lärosäten har vi intervjuat företrädare för de tre programmen och för lärosätesledning, studentservice, studievägledning och övriga relevanta avdelningar.

Vi har även intervjuat företrädare för studentkårer, Universitetskanslersämbetet, Utbildningsdepartementet och högskolans gemensamma systemstöd Ladok samt forskare vid Uppsala universitet (HERO).

För att fånga studenternas perspektiv skickade vi hösten 2023 en enkät till studenter som 2021–2023 nyregistrerades vid sjuksköterske-, högskoleingenjörs eller grundlärareprogrammet vid de 16 lärosätena. Enkäten syftade till att fånga studenters inställning till och upplevelser av utbildning och studenttillvaro liksom studenters benägenhet att ta del av eventuella stödinsatser vid lärosätet. Statistiska centralbyrån (SCB) distribuerade enkäten och samlade in svaren.

Vi skickade även en enkät till de 16 lärosätena som omfattas av granskningen. Syftet med enkäten var att få en djupare förståelse för lärosätenas arbete med avhopp, och den inkluderade bland annat frågor om orsaker till avhopp, stödinsatser till studenter och styrning och uppföljning.

Vi har därutöver tagit del av utredningar, propositioner, utvärderingar, statistik, regelverk och forskning som berör avhopp. Vi har även tagit del av olika styrdokument och analyser som berör avhopp vid de 16 lärosätena.

I analysen av intervjuer, enkätsvar och dokument har vi tematiserat insamlat material för att hitta mönster och kategorier.

Analyserna av kvantitativa data omfattar deskriptiv statistik, regressionsanalyser och strukturella ekvationsmodeller. De två sistnämnda analysmetoderna går ut på att relatera variabelers samvariation med varandra.

En närmare beskrivning av material och metod finns i bilaga 1–8.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Fredrik Bonander och Ann-Mari Skorpen. Klara Folkesson deltog i granskningen fram till och med februari 2024.

Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapporten: Jonas Forsman, filosofie doktor och Carina Carlhed Ydhag, professor i pedagogik, vid Stockholms universitet.

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Högskolan Dalarna, Malmö universitet, Uppsala universitet och Universitetskanslersämbetet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Högre utbildning och genomströmning på bristyrkesutbildningar

I detta kapitel beskriver vi närmare högre utbildning i Sverige, de tre utbildningar som omfattas av granskningen och genomströmningen på bristyrkesutbildningar. Därefter följer en kort beskrivning av regeringens styrning av högskolesektorn och Universitetskanslersämbetets uppdrag och verksamhet.

2.1 Kort om högre utbildning i Sverige

Högre utbildning och forskning i Sverige bedrivs till största delen vid statliga lärosäten. Det finns 31 olika statliga lärosäten, varav 16 är universitet och 15 är högskolor.²¹ Verksamheten vid lärosätena omfattar utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt forskning. De statliga lärosätena är myndigheter som lyder under regeringen med Utbildningsdepartementet som ansvarigt departement.²² Riksdagens mål är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt.²³

Under de senare decennierna har det skett en kraftig utbyggnad av den svenska högskolan och studentantalet har mer än fördubblats. Läsåret 2022/23 var drygt 441 000 studenter registrerade vid de svenska lärosätena.²⁴ Antalet anställda vid de statliga lärosätena uppgick år 2022 till ca 69 000, motsvarande 55 000 årsarbetskrafter.

2.2 Utbildning till sjuksköterska, grundlärare och högskoleingenjör finns vid en rad lärosäten

Utbildningarna till sjuksköterska, grundlärare och högskoleingenjör är bland de största yrkesexamensprogrammen och finns vid en rad lärosäten. Sjuksköterskeutbildningen finns på 25 lärosäten, grundlärarutbildningen finns på 19 lärosäten och högskoleingenjörsutbildningar finns på 20 lärosäten. De 16 lärosäten som omfattas av denna granskning har samtliga tre utbildningar. Sjuksköterske- och högskoleingenjörsutbildningarna är treårig (motsvarande 180 högskolepoäng), medan grundlärarutbildningen är fyraårig (motsvarande 240 högskolepoäng).²⁵

Totalt påbörjade 12 748 studenter dessa tre utbildningar under 2022, varav 8 240 fanns vid de 16 lärosäten som omfattas av denna granskning. Av dessa började 3 727 studenter på sjuksköterskeutbildningen, 2 390 på högskoleingenjörsprogrammen och 2 123 på grundlärarprogrammet under 2022.

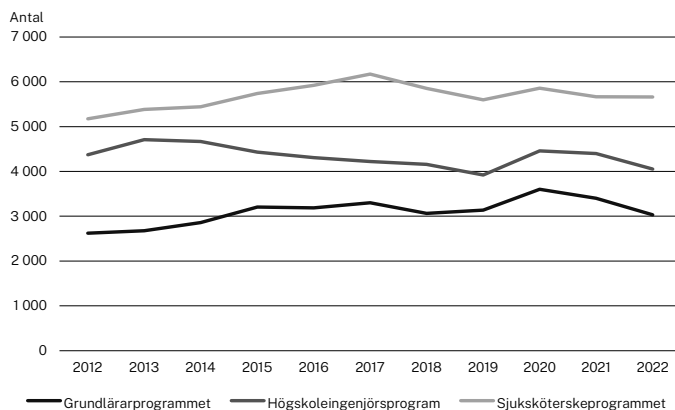
²¹ Totalt finns cirka 50 universitet och högskolor, varav en del är små enskilda utbildningsanordnare.

²² Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) ligger under Landsbygdsdepartementet.

²³ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

²⁴ Avser studenter på grundnivå och avancerad nivå. Uppgifterna är hämtad från SCB:s webbplats, *Studenten och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå*, hämtad 2024-05-07.

²⁵ Omfattning av utbildningar på högskolenivå anges i högskolepoäng där heltidsstudier under ett normalstudieår om 40 veckor motsvarar 60 högskolepoäng.

Diagram 1 Samtliga antagna nybörjarstudenter på grundlära­rprogrammet, högskoleingenjör­programmen och sjuksköterskeprogrammet 2012–2022

Källa: Högskoleregistret (Riksrevisionens bearbetning).

I utbildningen till sjuksköterska och lärare ingår både teoretiska och praktiska delar. Den praktiska delen kallas verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och innebär att studenten praktiserar på en arbetsplats under ledning av en handledare. För sjuksköterskor sker VFU inom hälso- och sjukvården eller inom omsorg medan lärarstudenter praktiserar på grundskolor, fritidshem eller förskolor beroende på inriktningen på lärarutbildningen.²⁶ VFU görs i perioder om några veckor och ligger utlagda under hela utbildningen för både sjuksköterske- och grundlära­rprogrammet.

För sjuksköterskor krävs legitimation för att arbeta i yrket och den utfärdas av Socialstyrelsen efter avlagt examen. Även för lärare finns legitimation men den är inte ett krav för att få arbeta som lärare. Det är dock endast lärare med lärarlegitimation som kan sätta betyg och få tillsvidareanställning.

2.2.1 Stort behov av grundlärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer

Under flera år har det varit brist på lärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer och flera prognoser visar att bristen kommer att bestå även framöver. Enligt Skolverkets lärarprognos från 2021 kommer behovet av utexaminerade lärare inte täckas av de som utexamineras framöver. Om inget förändras kommer det att saknas cirka 12 000 nyutexaminerade lärare och förskollärare 2035.²⁷

²⁶ Lärarutbildningen har flera olika inriktningar: Förskollärare, grundlärare fritidshem, grundlärare åk F–3, grundlärare åk 4–6, ämneslärare åk 7–9, ämneslärare gymnasiet, yrkeslärare gymnasiet.

²⁷ Skolverket, *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2021.

Socialstyrelsen gör årligen en bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvården och tandvården. Myndighetens senaste bedömning från 2023 visar fortsatt brist på legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal, däribland sjuksköterskor.²⁸

SCB:s presenterar långsiktiga prognoser förtillgång och efterfrågan på arbetskraft för olika utbildningsgrupper. Enligt SCB:s senaste prognos kommer det 2035 vara brist på sjuksköterskor och grundlärare medan tillgång och efterfrågan på högskoleingenjörer kommer att vara i relativ balans.²⁹

2.3 Avhopp från högskoleutbildningar

Avhopp sker när en student beslutar sig för att avbryta sin utbildning innan den är klar. Det är dock förenat med vissa svårigheter att mäta avhopp eftersom det saknas tillförlitlig information om vilka studenter som avbryter sin utbildning. Därför mäts avhopp genom andra indikatorer.

En vanlig indikator på avhopp för yrkesexamensprogram är examensfrekvens. Genom att mäta hur stor andel av de studenter som påbörjat en utbildning som tar examen får man också indirekt ett mått på hur stor andel som hoppat av utbildningen. Ett vanligt sätt att mäta examensfrekvens är att undersöka hur stor andel av nybörjarna på ett program som har tagit ut en examen efter studietidens nominella längd plus tre år. För treåriga utbildningar blir uppföljningstiden därmed sex år.

En annan indikator som används för att mäta avhopp är kvarvaro. Genom att mäta hur stor andel studenter som återregistrerar sig på utbildningens termin 2 eller senare terminer, får man ett mått på hur många som inte är kvar på utbildningen.³⁰

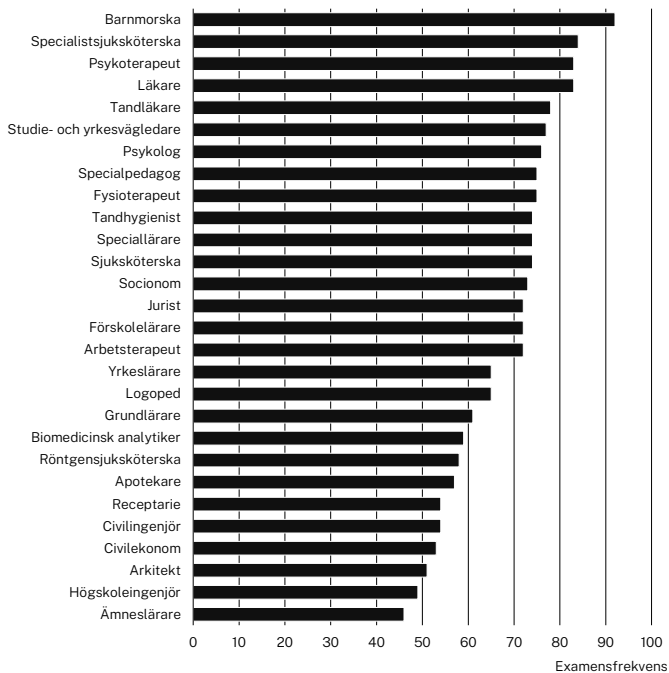
2.3.1 Examensfrekvens för olika yrkesexamensprogram på nationell nivå

Det finns stora skillnader i examensfrekvens för olika yrkesexamensprogram på nationell nivå. Av diagram 2 nedan framgår att ämneslärarprogrammet 2021/2022 hade lägst examensfrekvens med 46 procent, medan barnmorskeprogrammet låg högst med 92 procent. För högskoleingenjörsprogrammet var examensfrekvensen 49 procent, jämfört med 61 procent för grundlärarprogrammet och 74 procent för sjuksköterskeprogrammet.

²⁸ Socialstyrelsen. *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård Nationella planeringsstödet 2023*, 2023.

²⁹ SCB, *Trender och prognoser 2020, Bedömning av arbetsmarknadsläget år 2020 och år 2035 per utbildningsgrupp, eftergymnasial nivå*, 2021.

³⁰ Se bilaga 1 för närmare beskrivning av kvarvaro på termin 2 till 6 för studenter som påbörjade sin utbildning 2020 till grundlärare, högskoleingenjör eller sjuksköterska på de 16 lärosätena.

Diagram 2 Examensfrekvens 2021/2022 på olika yrkesexamensprogram på samtliga lärosäten

Källa: SCB (Riksrevisionens bearbetning).

2.3.2 Examensfrekvens på utbildningarna till sjuksköterska, lärare och högskoleingenjör vid de 16 lärosätena

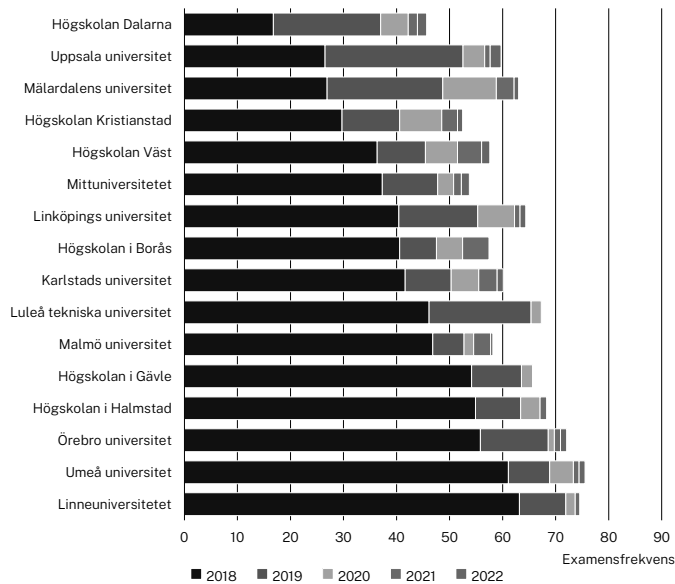
Examensfrekvensen för de tre yrkesexamensprogrammen vid de 16 lärosätena som omfattas av granskningen, skiljer sig markant åt. Diagram 3, 4 och 5 nedan visar examensfrekvens för de studenter som påbörjade grundlärarprogrammet 2014, samt sjuksköterske- och högskoleingenjörsprogrammet 2015, för det år då examen togs ut. Diagrammen visar hur många som tog ut examen vid studietakt på heltid och hur många som tog ut examen under de nästkommande åren till och med 2022. Av diagrammen framgår att examensfrekvensen fylls på successivt åren efter att utbildningen skulle ha avslutats vid normal studietakt.

Sjuksköterskeprogrammet har i genomsnitt högst examensfrekvens med över 70 procent vid alla 16 lärosäten. Lägst examensfrekvens har högskoleingenjörsprogrammen där de flesta lärosätena ligger mellan 20–60 procent.

Grundlärarprogrammet har en genomsnittlig examensfrekvens som ligger lägre än sjuksköterskeprogrammet men högre än högskoleingenjörsprogrammen. De lärosäten som har högst examensfrekvens på högskoleingenjörsprogrammet är Uppsala universitet, Linköpings universitet och Umeå universitet, alltså äldre lärosäten.

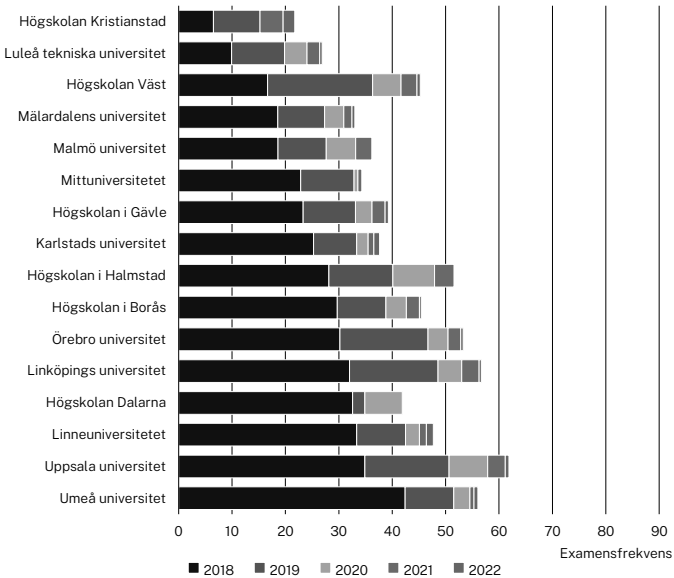
För sjuksköterskeprogrammet har Karlstad universitet högst examensfrekvens (fem år efter att utbildningen skulle ha avslutats vid studietakt på heltid) med över 80 procent utexaminerade medan Högskolan Dalarna hade lägst examensfrekvens. Som framgår ovan är legitimation ett krav för att arbeta som sjuksköterska och den fås i samband med avlagd examen. Legitimationskravet kan därmed sannolikt förklara att sjuksköterskeutbildningen har högre examensfrekvens än övriga utbildningar.

Diagram 3 Examensfrekvens för studenter som påbörjade grundlärarprogrammet 2014, efter det år då examen togs ut. Vid studietakt på heltid kunde examen tas ut 2018.



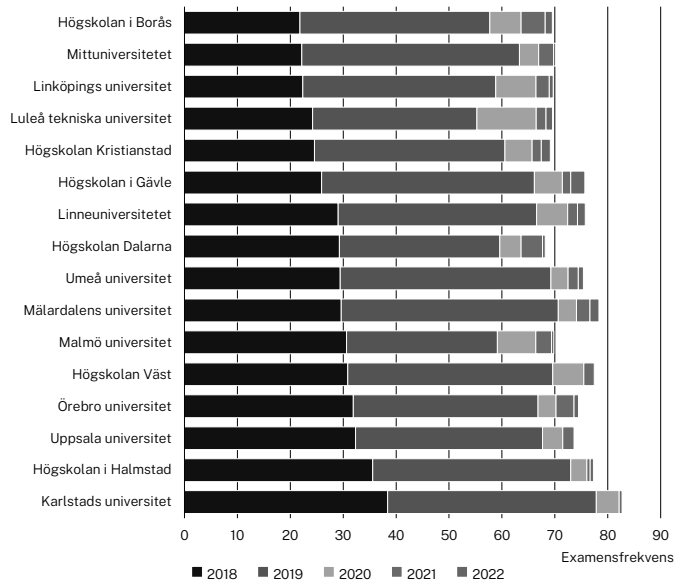
Källa: Högskoleregistret (Riksrevisionens bearbetning).

Diagram 4 Examensfrekvens för studenter som påbörjade högskoleingenjörsprogrammet 2015 efter det år då examen togs ut. Vid studietakt på heltid kunde examen tas ut 2018.



Källa: Högskoleregistret (Riksrevisionens bearbetning).

Diagram 5 Examensfrekvens för studenter som påbörjade sjuksköterskeprogrammet 2015, efter det år då examen togs ut. Vid studietakt på heltid kunde examen tas ut 2018.



Källa: Högskoleregistret (Riksrevisionens bearbetning).

2.4 Vilka studenter hoppar av och varför?

Det finns relativt få svenska kartläggningar av vilka studenter som hoppar av från yrkesexamensprogram, och även relativt få svenska forskningsstudier och utredningar som närmare undersöker orsaken till avhopp.

En forskningsstudie som närmare undersökt varför studenter börjat en utbildning och varför de lämnat eller övervägt att lämna utbildningen, visar att fem områden är av särskild betydelse för studenters relation till sin utbildning: intresse, mål, framgång, trivsel och kvalitet.³¹ Enligt Universitetskanslersämbetets utredning från 2017 av tidiga avhopp framgår att de vanligaste orsakerna till avhopp är felval, bristande förkunskaper, bristande studieresultat, vantrivsel och kvalitetsbrister i utbildningen.³² En annan forskningsstudie visar att de två viktigaste variablerna för

³¹ Andersson m.fl., *Avhopp och genomströmning – Hur ser det ut och vad kan man göra?*, "Universitetspedagogisk utveckling och kvalitet – i praktiken!", 2012, s. 127-146.

³² Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*, 2017.

att studenter ska ta examen är studentens kön och vilket lärosäte studenten går på.³³ Vid forskningscentret HERO vid Uppsala universitet har det på senare år tagits fram flera studier om varför studenter hoppar av från enskilda program, däribland grundlärautbildningen.³⁴ Den studie som omfattar grundlärautbildningen visar att den vanligaste orsaken till avhopp är bristande förkunskaper. Utöver dessa forskningsstudier finns några andra forskningsstudier som på olika sätt berör avhopp.³⁵

Den internationella forskningen om avhopp är mer omfattande än den svenska och har sammanfattats av Behr m.fl. Denna forskning visar att individuella variabler som kön, ålder, betyg och bakgrund samvarierar med avhopp. Sammanfattningen visar vidare att föräldrars bakgrund samvarierar. Därutöver kan egenskaper hos individen påverka risken för avhopp, till exempel impulskontroll, organisering av studierna, arbete under studierna, nöjdhet med studierna och i vilken grad studenten känner sig hemma på högskolan.³⁶

I Universitetskanslersämbetet utredning av tidiga avhopp från 2017 framgår att män i högre grad än kvinnor står för tidiga avhopp, och detta är särskilt tydligt på kvinnodominerade utbildningar såsom sjuksköterskeprogrammet.³⁷ Studien visar också att ålder påverkar risken för avhopp; en något högre andel yngre nybörjarstudenter hoppar av jämfört med äldre. Utländsk bakgrund ökar risken för avhopp på vissa program, och tydligast är detta på olika lärautbildningar, däribland grundlärautbildningen. Vidare visar studien att låga gymnasiebetyg ökar risken för att hoppa av på alla studerade program förutom socionomprogrammet. Föräldrarnas utbildningsbakgrund spelar inte någon stor roll för benägenheten att hoppa av, enligt studien.

2.5 Statens styrning av lärosätena

Riksdag och regering har det övergripande ansvaret för högskolor och universitet. Statens styrning av de statliga lärosätena sker genom högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100), regleringsbrev och anslag av budgetmedel samt genom det särskilda ersättningssystem som gäller för de statliga högskolorna.

³³ Carlhed, "The social space of educational strategies: Exploring patterns of enrolment, efficiency and completion among Swedish students in undergraduate programs with professional qualifications", 2017, s. 503–525.

³⁴ T.ex. Bryntesson och Giorio, *Genomströmning och avhopp på grundlärautbildningen* - Statistisk analys av studenter vid Uppsala universitet, 2024. Laurin och Bengtsson, *Genomströmning utan att tumma på kvaliteten? - Studenter och utbildningsansvarigas erfarenheter av förskolläro- och grundlärautbildningar vid Uppsala universitet*, 2024. Hero har även gjort andra studier om avhopp från tex ämneslärautbildningen.

³⁵ Se t.ex. Forsman, "Considering student retention as a complex system: a possible way forward for enhancing student retention", 2015, s. 235–255. Forsman m.fl., "A new approach to modelling student retention through an application of complexity thinking", 2012, s. 68–86. Carlhed, "Understanding the complexity in measuring student progression in European higher education", 2019, s. 213–237. Carlhed, "Resistances to scientific knowledge production of comparative measurements of dropout and completion in European higher education", 2016, s. 386–406.

³⁶ Behr. m.fl., *Dropping out of university: a literature review*, 2020.

³⁷ Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*, 2017.

Regeringen styr också lärosätena genom myndigheterna Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet. Inom ramen för gällande regelverk har dock lärosätena hög grad av självbestämmanderätt.

2.5.1 Lärosätena har hög grad av självbestämmanderätt

År 1993 genomfördes en högskolereform som innebar att lärosätena fick större självbestämmanderätt och den förstärktes ytterligare i samband med den så kallade autonomireformen, som genomfördes 2011.³⁸ Lärosätena bestämmer själva över den interna resursfördelningen, utbildningsutbudet och utbildningens innehåll och utformning samt vilken forskning som lärosätet ska bedriva och hur många studenter som lärosätet ska anta. Det finns alltså ingen nationellt planerad utbildningsvolym i högskolan.³⁹ Dock finns möjligheter för riksdag och regering att besluta om satsningar på vissa utbildningar och under senaste årtiondet har riksdagen fattat flera beslut om utbyggnadsuppdrag. Uppdragen har inneburit att många lärosäten fått i uppdrag att bygga ut vissa bristyrkesutbildningar med fler utbildningsplatser, däribland utbildningarna till grundlärare, sjuksköterska och högskoleingenjör.

2.5.2 Regeringen styr lärosätena genom årliga regleringsbrev

Lärosätena styrs av både ett gemensamt och ett enskilt årligt regleringsbrev. I det gemensamma regleringsbrevet framgår regeringens bestämmelser som gäller för samtliga universitet och högskolor. I det framgår bland annat vad som ska gälla för utbildningsutbud på grundnivå och avancerad nivå, och vad som gäller för den ekonomiska redovisningen och olika typer av uppdrag.

Det enskilda regleringsbrev innehåller bestämmelser och återrapporteringskrav som gäller för det enskilda lärosätet.

2.5.3 Finansiering av högskolor och universitet sker i huvudsak genom statliga anslag⁴⁰

Lärosätenas utbildningar på grundnivå och avancerad nivå finansieras huvudsakligen genom statliga anslag. Riksdagen beslutar om resurstilldelningen för utbildning och forskning för varje lärosäte, efter förslag från regeringen i den årliga budgetpropositionen. Lärosätet får olika anslag för forskning och utbildning.⁴¹

Det anslag som varje lärosäte får utgörs av ett så kallat takbelopp som anger den maximala ersättning som lärosätet kan få för genomförd utbildning. Lärosätenas samlade takbelopp för utbildning på grundnivå och avancerad nivå uppgick till

³⁸ Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23.

³⁹ Universitetskanslersämbetet, "Så styrs högskolesektorn", hämtad 2024-01-15.

⁴⁰ Den information som presenteras i detta avsnitt är i stora delar hämtat från Universitetskanslersämbetets webbplats. Information hämtad 2024-01-19.

⁴¹ Ersättningsystemet gäller för de statliga universiteten, högskolorna, Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.

26,7 miljarder kronor under 2023.⁴² Takbeloppet anger tillsammans med utbildningens sammansättning vid lärosätet ramen för hur många studenter som anslagen räcker till för att finansiera.⁴³ Ersättningssystemet är prestationsbaserat och utgår från hur många helårsstudenter och helårsprestationer som lärosätet producerar under året. För varje utbildningsområde finns egna ersättningsbelopp, så kallade prislappar, för en helårsstudent respektive en helårsprestation. Ersättningsbeloppen anges i budgetpropositionen och det årliga gemensamma regleringsbrevet till lärosätena.⁴⁴

Vid årets slut stäms den samlade summan av antalet helårsstudenter och helårsprestationer av mot lärosätets takbelopp. Om lärosätet har producerat mer utbildning än vad takbelopp motsvarar, kan denna överproduktion sparas till nästa år om den inte utgör mer än 15 procent av takbeloppet. Om lärosätet utbildar färre studenter än vad takbelopp motsvarar, kan lärosätet spara oförbrukade medel till kommande år, om sparandet inte är mer än 10 procent av takbeloppet. Den del av överproduktion och anslagssparande som ligger över dessa procentsatser (15 procent respektive 10 procent) får lärosätet inte behålla utan regeringens godkännande.⁴⁵

2.5.4 Lärosätena registrerar uppgifter om studenter i systemstödet Ladok

Varje lärosäte är skyldigt att dokumentera uppgifter om antagna studenter i ett studieregister. Vilka uppgifter som ska registreras framgår av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier med mera vid universitet och högskolor. Det handlar bland annat om studenters behörighet, antagning, deltagande i utbildning och prov, studieresultat, betyg och examen.

De flesta lärosäten använder systemstödet Ladok för att registrera dessa uppgifter. Ladok ägs av lärosätena gemensamt genom ett konsortium.⁴⁶ Ladokkonsortiet ansvarar för utveckling och drift av Ladok, samt support till lärosätena. Systemet utvecklas gemensamt för alla lärosäten, men varje lärosäte äger och ansvarar för innehållet i sitt eget register samt ansvarar för att det finns lokal support.

Ladok har gränssnitt för både lärosätenas personal, studenter och alumner. Lärosätena registrerar till exempel antagna studenter, utbildningsplanering, studenters resultat och utfärdande av examen. Studenter kan få information om sina studier och administrera sin utbildning, till exempel registrera sig på en kurs eller

⁴² Prop. 2024/25:1, utgiftsområde 16.

⁴³ Universitetskanslersämbetet, *Lärosätenas årsredovisningar 2022 – färre studenter och ökade kostnader*, 2023

⁴⁴ I regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor anges att för tekniskt utbildningsområde är ersättningen för helårsstudent 61 474 kr och helårsprestation 51 006 kr; för utbildningsområde vård är ersättningen för helårsstudent 64 301 kr och helårsprestation 55 692 kr; för utbildningsområde utbildning är ersättningen för helårsstudent 43 143 kr och helårsprestation 45 196 kr.

⁴⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor, Bilaga 2 Redovisning av takbelopp.

⁴⁶ Totalt är 41 lärosäten medlemmar i konsortiet.

ansöka om examen. Det är dock upp till varje lärosäte att bestämma vad en student kan registrera i Ladok.

Flera myndigheter tar del av uppgifter från Ladok för att uppfylla de regler och krav på uppföljning som finns från regering, till exempel CSN, SCB och Universitetskanslersämbetet.

2.5.5 Universitetskanslersämbetet granskar kvaliteten i lärosätenas verksamhet

Universitet och högskolor ansvarar för att deras verksamhet håller hög kvalitet. Universitetskanslersämbetet ansvarar för att granska kvaliteten i lärosätenas verksamhet. Universitetskanslersämbetets kvalitetssäkringssystem består av fyra komponenter:

- granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete
- utvärdering av utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå
- tematiska utvärderingar
- prövning av examenstillstånd.

Därutöver ansvarar Universitetskanslersämbetet för att granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor och för att redovisa sammanfattande analyser av utvecklingen av verksamheten vid lärosätena, samt för officiell statistik.⁴⁷ Universitetskanslersämbetets granskningar utgår ifrån de krav som finns i lagar och förordningar, men utöver detta har myndigheten möjlighet att inkludera andra kvalitetsindikatorer. Universitetskanslersämbetet ska årligen redovisa hur kvalitetssäkringen har bidragit till kvalitetsutveckling och hög kvalitet i lärosätenas verksamhet.⁴⁸

⁴⁷ 3–4 §§ Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁴⁸ 2–4 §§ Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

3 Lärosätenas arbete med avhopp

I detta kapitel redovisar vi våra iakttagelser från granskningen. Iakttagelserna berör i huvudsak lärosätena, medan Universitetskanslersämbetets arbete och regeringens styrning berörs i viss grad.

Granskningen visar att lärosätena har flera insatser för att motverka avhopp, men kunskapen om vad som orsakar avhopp vid de tre utbildningarna är över lag svag. En viktig orsak till det är att det är svårt för lärosätena att systematiskt följa upp när avhopp sker och vad som orsakar avhopp. De flesta lärosäten har dessutom begränsade möjligheter att identifiera studenter som riskerar att hoppa av, varför de har svårt att sätta in insatser som skulle kunna förebygga avhoppet.

Trots att kunskapen om orsaker är svag är Riksrevisionens bedömning att lärosätenas insatser i stort är inriktade mot de vanligaste orsakerna till avhopp som framkommer i tidigare studier och i denna granskning. Vanliga orsaker är bland annat felval och bristande förkunskaper. Det går dock inte att bedöma om lärosätenas insatser är rätt utformade och dimensionerade, eller om de bidrar till färre avhopp. Det är metodiskt svårt för lärosätena att följa upp om insatserna leder till färre avhopp. Flera av orsakerna har dessutom inte lärosätena möjlighet att påverka i någon större grad. Lärosätena efterfrågar mer stöd i hur de kan motverka avhopp.

Regeringen har återkommande pekat på vikten av att genomströmningen ökar och att onödiga avhopp behöver minska. Regeringen har dock inte i någon större utsträckning tagit initiativ till att utöka kunskapen om lärosätenas arbete mot avhopp. För att öka antalet utexaminerade från vissa bristyrkesexamensprogram har regeringen under den senaste tioårsperioden lagt flera utbyggnadsuppdrag på lärosätena. Det finns indikationer på att utbyggnaden kan ha ökat risken för avhopp.

Universitetskanslersämbetet har stor kunskapsproduktion om genomströmningsrelaterade frågor, och avhopp ingår till viss del i myndighetens olika granskningar. Myndigheten ger dock inget riktat stöd till lärosätena om hur de kan förebygga avhopp. Universitetskanslersämbetet bedömer att den har begränsade möjligheter att ge riktade rekommendationer till lärosätena om hur de kan arbeta för att minska avhopp, eftersom det kan stå i konflikt med lärosätenas autonomi.

3.1 Lärosätena har begränsad tillgång till kunskap om avhopp

Granskningen visar att lärosätena har begränsad kunskap om vilka studenter som hoppar av och vad som orsakar avhopp, vilket i förlängningen försvårar lärosätenas arbete med avhopp och även med planering. Det finns flera orsaker till att kunskapen är bristfällig. Studenter meddelar inte alltid lärosätet när de avbryter sin utbildning och när de meddelar uppges inte alltid orsaken till avbrottet. Lärosätenas systemstöd Ladok ger heller inte tillräckligt stöd i arbetet mot avhopp. Några lärosäten har

genomfört egna analyser av orsaker till avhopp men de är krävande att göra och alla lärosäten har sannolikt inte resurser för att genomföra sådana.

3.1.1 Studenter anmäler inte alltid att de har avbrutit sin utbildning

En viktig anledning till att lärosätena har begränsad kunskap om orsakerna till avhopp är att studenter som avbrutit sin utbildning inte alltid meddelar detta. I både enkät och intervjuer framgår att detta skapar problem både i det förebyggande arbetet med att förhindra avhopp och i lärosätets planering.

En student som vill ha anstånd med studier eller ta ett uppehåll från studierna är skyldig enligt förordning att ansöka om detta hos det lärosäte som den är antagen till.⁴⁹ Det krävs särskilda skäl för att bevilja anstånd eller uppehåll, och Universitets- och högskolerådet har tagit fram föreskrifter som definierar dels vad som utgör anstånd och uppehåll, dels vad som kan utgöra särskilda skäl.⁵⁰ Det finns däremot inte förordningskrav på att studenter som vill avbryta sina studier ska anmäla detta till berört lärosäte. Det är inte heller författningsreglerat vad som utgör ett studieavbrott eller vad som åligger lärosätet om en student avbryter sin utbildning.

Av vår genomgång av enkätsvar, styrdokument och lärosätenas webbplatser framgår att lärosätena har rutiner för anmälan av studieavbrott men de är inte enhetliga. Hälften av lärosätena har krav på att studenten ska anmäla studieavbrott till lärosätet. Anmälan kan göras på egen blankett på lärosätets webbplats eller interna studentplattformar, i Ladok eller genom att kontakta studievägledare eller programansvarig som sedan registrerar avbrottet i Ladok. Den andra hälften av lärosätena informerar studenten om att de kan anmäla studieavbrott till lärosätet, men det är alltså inte obligatoriskt att göra det.

Vår genomgång visar vidare att endast ett fåtal av de lärosäten som har ska-krav på att anmäla avbrott efterfrågar orsak till avbrottet. Utan kunskap om orsak till avhoppet blir det svårt att rikta in eventuella stödinsatser.

Lärosätenas gemensamma systemstöd Ladok ger inte lärosätena tillräckligt stöd i arbetet mot avhopp. I Ladok kan både student och lärosäte registrera studieavbrott, men när en sådan registrering görs efterfrågas inte orsak till avbrottet, varför lärosätena inte kan använda systemstödet för att hämta ut uppgifter om orsak. Det finns fritextfält i systemstödet där orsak till avhopp kan anges men enligt Ladokkonsortiet är det sällan som det används.⁵¹ När studenter registrerar avbrott i Ladok går det heller inte ett meddelande till berört program vilket leder till att lärosätena inte alltid vet om en student har slutat, trots att avbrottet registrerats i

⁴⁹ 33 § kap 7, högskoleförordningen (1993:100).

⁵⁰ Universitets- och högskolerådets föreskrifter om anstånd för studier för antagna samt studieuppehåll (UHRFS 2013:3).

⁵¹ Intervju med företrädare för Ladokkonsortiet, 2024-10-16.

Ladok.⁵² Samma problematik gäller om en student byter till ett annat lärosäte; det lärosäte som studenten flyttat från får inte ett meddelande från Ladok om flytten.⁵³

Det har inte varit möjligt i granskningen att bedöma hur vanligt det är att studenter anmäler studieavbrott, men enkätsvaren från lärosätena tyder på att det är ovanligt. Det har heller inte varit möjligt att bedöma om lärosäten som har ska-krav på att anmäla studieavbrott har bättre kunskap om vilka studenter som har avbrutit sin utbildning, och om de lärosäten som efterfrågar orsaken till avhoppet har mer systematisk kunskap om orsaker till avhopp. Det finns dock stor samstämmighet bland lärosätena om att ett grundläggande problem i arbetet mot avhopp är att studenter inte alltid anmäler avbrott och att lärosätena inte har systematisk kunskap om varför studenterna hoppar av.

3.1.2 Oklart om inaktiva studenter kan avregistreras

Ytterligare en aspekt som försvårar lärosätenas kunskap om avhopp, och även deras planering, är att det finns studenter som tar uppehåll från studierna utan att meddela lärosätet eller som är registrerade på kurser utan att delta eller ta högskolepoäng. Lärosätena vet inte om dessa inaktiva studenter har för avsikt att fullfölja studierna eller i själva verket har avbrutit utbildningen. Antalet inaktiva studenter är relativt stort. Enligt Universitetskanslersämbetet fanns det 27 930 inaktiva helårsstudenter, motsvarande 9,3 procent av samtliga helårsstudenter under läsåret 2022/2023.⁵⁴

Av lärosätenas enkätsvar framgår det att lärosätena inte har någon enhetlig rättslig hantering av inaktiva studenter. Vissa lärosäten avregistrerar inaktiva studenter medan andra bedömer att det inte är lagligt.

I vår enkät uppger flera lärosäten att de gör en så kallad tre-veckorskontroll efter att utbildningen startat, genom att undersöka hur många av de studenter som antagits till utbildningen som varit aktiva under de tre första veckorna. Studenter som inte visat någon aktivitet inom denna period, avregistreras.

När det däremot gäller hanteringen av avregistreringar längre fram i utbildningen finns det större variation i lärosätenas rutiner. Runt hälften uppger att de inte avregistrerar studenter som är inaktiva utan ett aktivt medgivande från studenten. Övriga lärosäten uppger att de har rutiner för att avregistrera studenter som varit inaktiva under en längre period. Vissa kontaktar studenten och frågar om den vill behålla sin plats, medan andra avregistrerar utan sådan kontakt.

Vid några av de lärosäten som har avregistreringsrutiner finns även olika rutiner inom lärosätet. Ett lärosäte uppger att det inom sjuksköterskeprogrammet och

⁵² Riksrevisionens lärosätesenkät.

⁵³ Intervju med företrädare för Ladokkonsortiet, 2024-10-16.

⁵⁴ Universitetskanslersämbetet, *Uppföljning av studenters aktivitet på kurs Lsåren 2021/22 och 2022/23*, Rapport 2024:11, 2024, s. 7. I Universitetskanslersämbetets rapport bilaga 1, s. 16f framgår myndighetens definition av inaktiv helårsstudent.

högskoleingenjörsprogrammet görs en systematisk uppföljning av studenter som inte varit aktiva på sex månader. Dessa avregistreras i Ladok, och berörda studenter meddelas om avregistreringen. Vid lärosätets grundlärautbildning är däremot rutinen att en student "som lämnar studierna i mer än en termin utan att ansöka om studieuppehåll eller på annat sätt meddelat sig anses ha avbrutit studierna."⁵⁵

Ett annat lärosäte uppger att man vid fakulteten för teknik och samhälle tar kontakt med studenter som inte varit aktiva under en längre period för att undersöka om de har för avsikt att fullfölja utbildningen. På lärosätets grundlärautbildning läggs studieavbrott in för de studenter som inte återkommer efter beviljat studieuppehåll. På lärosätets sjuksköterskeutbildning avregistreras dock endast studenter som anmält avbrott via lärosätets avbrottsblankett eller via mejl till programmet.

Ett lärosäte uppger att det tidigare hade som rutin att kontakta inaktiva studenter för att fråga om de önskade att behålla sin plats på utbildningen, och att de som inte svarade inom 3 veckor avregistrerades från utbildningen. Lärosädet har dock upphört med denna rutin efter att Universitetskanslersämbetet i ett tillsynsbeslut från 2016 ifrågasatte lärosätets rutin.⁵⁶ Universitetskanslersämbetet pekade på att ett beslut om att anta en student är ett gynnande förvaltningsbeslut, och normalt kan inte ett sådant beslut återkallas av den myndighet som meddelat beslutet. Samtidigt påpekade Universitetskanslersämbetet att ärendet väckte frågor om vilka rutiner lärosätena bör ha på området, och myndigheten lämnade därför en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet för kännedom.

Några tydliga besked om vilka rutiner som ska gälla för avregistrering av inaktiva studenter har dock inte kommit från regeringen. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2014 att det är viktigt att lärosätena har interna rutiner för att kontrollera att studenter som inte deltar i utbildningen inte heller ingår i avräkningen mot takbelopp. Regeringen angav även att det pågick ett arbete med att förtydliga vad som bör gälla i fråga om registrering av studenter. Utbildningsdepartementet uppger dock till Riksrevisionen att regeringen inte har återkommit med ett sådant förtydligande.⁵⁷

Utbildningsdepartementet konstaterar att avregistrering av studenter inte regleras i högskolelagen eller högskoleförordningen men att det finns bestämmelser i högskoleförordningen om vad som krävs för att någon ska anses vara en student. I högskoleförordningen definieras student som "den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning".⁵⁸ Utbildningsdepartementet uppger att om en person inte längre bedriver högskoleutbildning är den alltså inte en student i högskoleförordningens mening.⁵⁹ I de fall en person inte är aktiv eller inte

⁵⁵ Riksrevisionens lärosätesenkät, svar på fråga 31.

⁵⁶ Universitetskanslersämbetet, *Hantering av inaktiva studenter*, Beslut 2016-06-07.

⁵⁷ Svar från Utbildningsdepartementet på frågor från Riksrevisionen, 2024-05-23.

⁵⁸ Högskoleförordning (1993:100), 1 kap. 4 § i Definitioner.

⁵⁹ Svar från Utbildningsdepartementet på frågor från Riksrevisionen, 2024-05-23.

omregistrerar sig på en ny termin behöver lärosätena göra en bedömning av om personen fortfarande bedriver högskoleutbildning, och därmed är student i högskoleförordningens mening, enligt Utbildningsdepartementet. Skulle bedömningen resultera i att personen inte är en student i högskoleförordningens mening är det därefter upp till lärosätet att avgöra om detta ska föranleda avregistrering.⁶⁰

3.1.3 Tillgängliga avhoppsmått är problematiska på flera sätt

Eftersom många studenter inte anmäler avbrott i Ladok eller till sitt lärosäte har inte lärosätena tillgång till tillförlitliga data på omfattningen av avhopp eller när avhoppet sker. Lärosätena kompletterar därför mätningen av avhopp med andra indirekta mått, såsom hur många som är kvar i utbildningen vid en viss tidpunkt (kvarvaro) och hur många som tar examen från utbildningen (examensfrekvens). Granskningen visar dock att måtten har inte är helt tillförlitliga mått på avhopp. De kan heller inte användas för att bedöma orsaker till avhopp. Därutöver visar granskningen att det skiljer sig mellan lärosätena hur och när de använder sig av måtten.

Av lärosätelsenkäten framgår att det är vanligt att lärosätena på programnivå skattar avhopp genom måttet kvarvaro.⁶¹ De studenter som inte omregistrerar sig på nästkommande termin eller senare terminer bedöms inte vara kvar på utbildningen och därmed som avhoppade. Måttet är dock inte helt tillförlitligt. Vissa studenter som inte omregistrerat sig på en termin kan komma tillbaka senare för att göra färdig sin utbildning. Av lärosätelsenkäten framgår dessutom att lärosätena gör olika när de mäter kvarvaro. Det skiljer sig mellan lärosätena vilken termin som kvarvaro mäts på och om man följer en kull eller även inkluderar studenter som tillkommit senare i utbildningen.

Flera lärosäten uppger att de även följer studieprestation i form av tagna poäng för att bedöma avhoppens omfattning. Utöver dessa mått använder sig även några lärosäten sig av måttet examensfrekvens för att bedöma avhopp. Även här skiljer det sig mellan lärosätena i hur de mäter avhopp. Några följer upp andelen examen efter att utbildningen skulle ha avslutats vid studietakt på heltid, medan andra följer upp två eller tre år efter att utbildningsprogrammet skulle ha avslutats.

Detta mått innebär för treåriga utbildningar att uppföljningstiden kan bli upp till sex år, och de som inte tagit examen efter uppföljningstiden räknas som avhoppare.⁶² Men det finns studenter som tar examen flera år efter denna uppföljningstid. Enligt vår egen analys fylls examensfrekvensen på med i genomsnitt 3 procent om uppföljningstiden förlängs från sex till åtta år, och den kan även fyllas på ytterligare om uppföljningstiden förlängs ännu mer (se diagrammen 3–5 i avsnitt 2.3.2). Måttet

⁶⁰ Svar från Utbildningsdepartementet på frågor från Riksrevisionen, 2024-05-23.

⁶¹ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 4, bilaga 3.

⁶² Universitetskanslersämbetet och Statistiska centralbyrån, *Statistiska meddelanden – Universitet och högskolor Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2021/22*, s. 57.

ger således inte en tillförlitlig bild av avhoppen utan en mycket lång uppföljningstid. Det kan också vara svårt att följa examensfrekvens för en kull, eftersom det kan tillkomma studenter under utbildningens gång, eller studenter kan vara "omkullade". Eventuella avhopp från kullen kan därmed döljas av dessa tillkommande studenter.

Det kan också vara så att de studenter som inte återregistrerar sig har bytt program eller flyttat utbildningen till annat lärosäte och tar examen där. Det senare är relativt vanligt för sjuksköterskestudenter, enligt lärosätessenkäten. Ett byte av lärosäte registreras som avhopp på det lärosäte som studenten flyttar från men om studenten tar examen vid det nya lärosätet räknas studenten som examinerad i den nationella statistiken. En sådan student registrerats därmed både som avhoppare och som examinerad på samma program.

I statistiken över examensfrekvens ingår dessutom endast de studenter som tagit ut sin examen. Ett examensbevis utfärdas inte automatiskt av lärosätet när en student är klar med sina studier utan studenten måste själv ansöka om det, något som inte alla studenter gör. Enligt lärosätena är det relativt vanligt att högskoleingenjörsstudenter får jobb innan de är helt klar med sin utbildning och begär därför inte ut sitt examensbevis. Denna grupp räknas dock som avhoppare i examensstatistiken. Enligt en studie från Universitetskanslersämbetet och SCB hade 2 procent av nybörjarna på högskoleingenjörsutbildningen läsåret 2016/2017 inte tagit ut sin examen trots att de hade tagit alla poäng. Studien visade vidare att 11 procent av högskoleingenjörsstudenterna var nästan klar med sin utbildning; de saknade högskolepoäng motsvarande mindre än en termins studier.⁶³

Den samlade bilden från lärosätessenkäten är att lärosätena försöker bedöma avhoppet på flera olika sätt, men att de gör olika. Metoden för att bedöma avhopp kan även skilja sig mellan utbildningsprogram inom ett lärosäte.⁶⁴ Flera lärosäten efterlyser en nationell metod för att bedöma avhopp under utbildningens gång eftersom det skulle underlätta för jämförelser mellan lärosätena med likadana utbildningsprogram och även mellan program inom lärosätena.⁶⁵

3.1.4 Orsaksanalyser är krävande att göra

Av inskickat material, enkät och intervjuer framgår att lärosätena gör olika typer av genomströmningsanalyser av kvarvar och examensfrekvens på både programnivå, institutionsnivå, fakultetsnivå och ledningsnivå. Analyserna görs för många olika syften, bland annat för att ge underlag för planering av utbildningsutbud, för att beräkna helårsprestationer och helårsstudenter, för att skatta avhoppens omfattning och för att analysera om avhoppet kan kopplas till utbildningskvalitet eller upplägg av utbildningen. Det senare kan handla om att bedöma om en kurs ligger för tidigt eller

⁶³ Universitetskanslersämbetet och Statistiska centralbyrån, *Universitet och högskolor. Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2021/22, 2023*.

⁶⁴ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 4.

⁶⁵ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 46; e-mail från Högskolan Dalarna 2025-01-28 och Malmö universitet, 2025-01-31.

för sent i programmet, eller om avhoppet från inledande kurser kan minska genom kvalitetshöjande åtgärder i undervisningen.

Genomströmningsanalyserna kan dock inte användas för att bedöma vad som är orsakerna till avhopp. Flera lärosäten pekar på att det är svårt att analysera orsakerna till avhopp. Sådana analyser behöver bygga på både statistik och intervjuer med lärare och avhoppade studenter och är således mer krävande att göra. Det kan också vara svårt att fastställa orsakssambandet.

Av inskickat material framgår dock att några lärosäten har gjort egna avhoppsanalyser för att få bättre kunskap om varför studenter hoppar av. Av de 16 lärosätena som ingår i granskningen har 6 lärosäten gjort egna avhoppsanalyser inom vissa av sina utbildningar.⁶⁶

Ett av lärosätena är Uppsala universitet som genom sitt eget forskningscentrum HERO⁶⁷ sedan några år tillbaka forskar om orsaker till avhoppet på olika lärarutbildningar på uppdrag av fakulteten för utbildningsvetenskaper vid lärosätet.⁶⁸ Studierna är inriktade på att hitta orsaker till avhopp ur både ett kvantitativt och ett kvalitativt perspektiv.⁶⁹ Den studie som gjorts på grundlärarutbildningen visar att låga betyg ökar risken för att hoppa av. Om studenten har utländsk bakgrund eller inte har sökt programmet i första hand ökar också risken för avhopp.

De flesta lärosätena har dock inte tillgång till egna avhoppsanalyser och försöker därför skaffa sig kunskap om orsakerna till avhopp på annat sätt. Av intervjuer och enkätsvar framgår att orsaker till avhopp bland annat fångas upp av programansvarig eller studievägledare i samtal med studenter som beslutat att avbryta sin utbildning.

3.2 Riksrevisionens sammanställning visar på många orsaker bakom avhopp

För att få en fördjupad bild av vad som kan orsaka avhopp har vi som en del av granskningen skickat en enkät till de 16 lärosätena som omfattas av granskningen

⁶⁶ Vi har tagit del av 9 rapporter som berör avhopp från de 16 lärosätena som ingår i denna granskning: Berglund, *Avhopp från lärarutbildningarna vid Högskolan Dalarna*, Högskolan Dalarna, 2019; Isaksson, *En fördjupad avhoppsanalys av tre utbildningsprogram vid HOV*, Högskolan Halmstad, 2020; Stranne, *En fördjupad avhoppsanalys av tre utbildningsprogram vid LHS*, Högskolan Halmstad, 2022; Carlsson, *Insatser för kvarvarande underrepresenterade kön på akademins utbildningar*, Högskolan Halmstad, 2021; Nilsson, *Kartläggning och analys av studenters avbrott från lärarutbildningarnas program*, Karlstads universitet, 2014; Hellman, *Orsaker och motiv bakom avhopp från program på Luleå Tekniska Universitet*, Luleå Tekniska Universitet, 2023; Hedlund, *Studenter som lämnar - En undersökning av orsakerna bakom lärostudenters studieavbrott*, Malmö universitet, 2018; Laurin och Bengtsson *Genomströmning utan att tumma på kvaliteten? Studenters och utbildningsansvarigas erfarenheter av forskolläro- och grundlärarutbildningar vid Uppsala universitet*, Bryntesson och Giorio, *Genomströmning och avhopp på Grundlärarprogrammet. Statistisk analys av studenter vid Uppsala universitet*, Se också intervju med rektors rådgivare, Högskolan Dalarna, 2024-03-14 och intervju med HERO, 2024-02-28.

⁶⁷ HERO är förkortning för Centrum för högre utbildning och forskning som studieobjekt.

⁶⁸ Intervju med företrädare för HERO, 2024-02-28.

⁶⁹ Laurin och Bengtsson, *Genomströmning utan att tumma på kvaliteten?*, 2024, s. 49–58 och Bryntesson och Giorio, *Genomströmning och avhopp på Grundlärarprogrammet. Statistisk analys av studenter vid Uppsala universitet*, 2024.

och till studenter på grundlära-, högskoleingenjör- och sjuksköterskeutbildningarna.⁷⁰ Bland de studenter som mottog enkäten fanns det vid svarstillfället en grupp som hade hoppat av sina utbildningar, och det blev därför möjligt att närmare analysera vad som påverkade deras beslut att hoppa av utbildningen.

Utöver dessa enkäter har vi även genomfört statistiska analyser av faktorer som kan tänkas samvariera med avhopp.

Vår analys av enkätsvaren från både lärosätesenkäten och studentenkäten visar att det finns en rad orsaker till avhopp, varav några är knutna till studenten själv, några ligger på lärosätesnivå och några har med samhälleliga faktorer att göra.

Enligt vår sammanställning av enkätsvaren från lärosätena är de vanligaste orsakerna till avhopp:

- bristande förkunskaper som i förlängningen innebär att studenter inte klarar studierna
- felval, dvs utbildningen eller framtida yrke var inte rätt för studenten
- personliga eller praktiska skäl (sjukdom, ekonomi, föräldraledighet, nytt jobb, för lång resa till campus eller VFU-platser etc)
- byte till annat program eller lärosäte
- bristande studieteknik och motivation; studenten lägger inte ner den tid och engagemang som krävs för att genomföra utbildningen.

De olika orsakerna kan gå in i varandra eller samspela. Det kan också vara svårt att veta vad som var den egentliga orsaken eller de egentliga orsakerna till att en student väljer att avbryta utbildningen. Om en student till exempel väljer att byta program kan det bero på felval, men felvalet kan i sin tur bero på att utbildningen inte var studentens förstahandsval eller att studenten vill byta till en utbildning som är mindre krävande.

I studentenkäten framkommer att detta är de vanligaste orsakerna till avhopp:

- Studenten påbörjat annan utbildning.
- Utbildningen inte motsvarade studentens förväntningar.
- Studenten har hälsoskäl eller personliga orsaker som förhindrar studierna.⁷¹

⁷⁰ Studentenkäten skickades till studenter som påbörjade sin utbildning till grundlärare och högskoleingenjör mellan vårterminen 2021 och höstterminen 2023 samt till studenter som påbörjade utbildning till sjuksköterska mellan vårterminen 2022 och höstterminen 2023. Totalt skickades enkäten ut till 21 391 studenter.

⁷¹ Därutöver uppgav avhoppade studenter följande skäl till avhoppet: Andra skäl, Otillräckliga studieresultat, Fått arbete, Föräldraledighet/värnplikt, Svår bostadssituation, Vill inte svara.

Studentenkäten har en svarsfrekvens på 25 procent varför resultatet ska tolkas med försiktighet.

Även i studentenkäten är det svårt att tolka vad som är den egentliga orsaken till avhoppet. De som svarat kan vara ovilliga att uppge den eller kan ha svårt att peka på den egentliga orsaken. Både de som svarat att de påbörjat en annan utbildning och de som svarat att utbildningen inte motsvarade förväntningarna kan ha hoppat av på grund av felval men skälet kan också vara praktiska orsaker, bristande förkunskaper eller bristande studieteknik.

Vår regressionsanalys av studentenkäten bekräftar i stort de orsaker som studenterna uppger som skäl till att de avbrutit studierna. Analysen visar att de faktorer som i hög grad ökar risken för avhopp är att studenten inte trivdes på utbildningen, att utbildningen inte motsvarade det studenten förväntade sig och att studenten hade praktik under utbildningen.

Vår regressionsanalys för 2012–2017 visar att det finns flera faktorer som ökar risken för avhopp och som är gemensamma för de tre programmen. Det är dock viktigt att understryka att analysen fångar upp cirka 20 procent av variationen, vilket betyder att det finns andra faktorer som också påverkar risken för avhopp men som inte fångas upp av regressionsanalysen.

Regressionsanalysen visar att de viktigaste faktorerna som ökar risken för avhopp är att studenten

- har låga gymnasiebetyg
- arbetar mycket bredvid studierna
- har psykisk ohälsa.

Därutöver visar analysen att studenter som gått på gymnasieskola med enskild huvudman har något högre risk för att hoppa av än studenter som gått på en kommunal gymnasieskola.

I likhet med tidigare studier visar även vår analys att män har högre risk att hoppa av än kvinnor. I lärosätesenkäten lyfts ibland att studenter som studerar på distans hoppar av i högre grad än studenter som studerar på campus. Vår regressionsanalys indikerar dock att distansstudier i sig inte ökar risken för avhopp.

Vår statistiska analys visar vidare att om studenten trivs på sin utbildning och får stöd från lärarna (akademisk integration), och har vänner (social integration), så tycks det skydda mot risken för avhopp.

I kapitel 2 framgår det att det finns relativt stora skillnader mellan lärosätena i examensfrekvens. Regressionsanalysen visar dock att risken för avhopp mellan lärosätena generellt sett minskar något när vi kontrollerat för studenternas egenskaper, till exempel gymnasiebetyg, kön och ålder. Störst skillnader mellan

lärosätena i risken för avhopp finns på högskoleingenjörsprogrammet, och minst skillnader finns på sjuksköterskeprogrammet. De skillnader som finns mellan lärosätena kan vara kopplade till hur varje lärosäte utformar sitt stöd och sin undervisning. Det kan även handla om andra faktorer som vi inte har fångat i våra statistiska analyser, såsom andra socio-ekonomiska aspekter eller studenternas personliga värderingar.

3.2.1 Granskningens resultat överensstämmer i flera delar med tidigare studier

De orsaker till avhopp som framkommer i lärosätelsenkäten, studentenkäten och våra statistiska analyser stämmer i flera delar med vad som framkommit i tidigare studier. Universitetskanslersämbetets utredning från 2017 visar att vanliga orsaker till avhopp är felval, bristande förkunskaper, bristande studieresultat, vantrivsel och kvalitetsbrister i utbildningen.⁷² Både felval och bristande förkunskaper återkommer också som vanliga orsaker i vår kartläggning.

När det gäller vantrivsel och kvalitetsbrister lyfts dessa faktorer till viss del fram både i lärosätelsenkäten och i studentenkätens fritextsvar, men utgör inte huvudsakliga orsaker till avhopp enligt vår sammanställning av enkätsvaren.

När det gäller kvalitet i utbildningen ger inte våra analyser stöd för att de är en viktig orsak till avhopp på de tre utbildningar som granskningen omfattar. Av studentenkäten framkommer att 52 procent av de studenter som hoppat av att de i hög eller mycket hög grad fick stöd av sin lärare, och att skillnaderna mellan lärosätena är små. Vår regressionsanalys av studentenkäten visar inte heller att bristande kvalitet i utbildningen eller bristande lärarstöd är faktorer som ökar risken för avhopp.⁷³

3.3 Lärosätena har flera insatser för att motverka avhopp

I lärosätelsenkäten framkommer att lärosätena arbetar med en rad olika insatser för att motverka avhopp, både innan utbildningen startar och under utbildningens gång.⁷⁴ Åtgärderna är i stort inriktade mot de orsaker till avhopp som framkommer i denna granskning och i tidigare studier. Det handlar främst om åtgärder för att motverka fel val av utbildning, åtgärder för att förbättra bristande förkunskaper och andra stödinsatser för att studenterna ska klara att genomföra studierna. Samtidigt visar granskningen att det finns flera hinder för ett effektivt arbete, varav några ligger utanför lärosätenas kontroll.

⁷² Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på tio största yrkesexamensprogrammen*, Rapport 2017:17, 2017.

⁷³ Se regressionsanalys av studentenkäten, LPM2, bilaga 4.

⁷⁴ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 13–19.

3.3.1 Flera informationsinsatser genomförs för att motverka felval

En viktig anledning till avhopp enligt både lärosätes- och studentenkäten är att studenten efter ett tag upptäcker att hen valt en utbildning som inte passar och därför avbryter utbildningen.⁷⁵ Av lärosätesenkäten framkommer att flera sådana avbrott sker efter att studenten haft VFU och då insett att det kommande yrke inte passar för hen.

En viktig förutsättning för att en student ska kunna göra välövervägda beslut om val av utbildning är det finns tillgång till information om utbildningen och det som krävs för att genomföra den. I högskoleförordningen finns krav på att lärosätena ska ge studenterna tillgång till studievägledning och yrkesorientering och att den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till den information om utbildningen som behövs.⁷⁶

Samtliga lärosäten uppger att de genomför flera olika informationsinsatser gentemot presumtiva och sökande studenter.⁷⁷ Informationen ges framför allt på lärosätenas webbplatser och handlar bland annat om vad det innebär att studera, vilka förutsättningar och behörighetskrav som gäller och vilket stöd som finns att tillgå. Informationen ges ofta både på lärosätesnivå och på utbildningsnivå. Därutöver är det relativt vanligt att lärosätena informerar om utbildningar på utbildningsmässor, arrangerar öppet hus eller studiebesök och genomför webinarier eller digitala träffar.

Flera lärosäten uppger att de även erbjuder enskild studievägledning till presumtiva studenter och skickar olika former av information till studenter som fått positivt antagningsbesked. Några lärosäten uppger att de även arbetar med information om utbildningarna via andra aktörer, till exempel gymnasieskola, komvux och Arbetsförmedlingen. Förutom olika informationsinsatser som är riktade mot blivande studenter uppger några lärosäten att de även ser över dimensionering av rekryteringstal som en tidig insats för att motverka avhopp.

Även om lärosätena har många informationsinsatser till studenterna kan det vara så att informationen inte ger en tillräcklig verklighetsnära bild av vad olika utbildningar och yrken faktiskt innebär. I granskningen har vi inte haft möjlighet att bedöma om den information som ges via studievägledningen ger presumtiva studenter underlag för välövervägda val. I en studie från 2018 av avhoppet från ämneslärarutbildningen pekar dock Universitets- och högskolerådet på att det skulle behövas utökad studievägledning inför val av utbildning, eftersom en viktig orsak till avhopp tycks vara felval. Enligt myndigheten kan en utökad studievägledning hjälpa den sökande att göra ett mer informerat val och även stärka motivationen hos de sökande.⁷⁸ Efter

⁷⁵ Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 10.

⁷⁶ 6 kap. 3§, Högskoleförordningen (1993:100).

⁷⁷ Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 13.

⁷⁸ Universitets- och högskolerådet, *Kan ett antagningsprov minska avhoppet på ämneslärarutbildningen?*, 2018.

antagningen skulle en tidig studievägledning och samtal om yrkesrollen fungera på liknande sätt, enligt Universitets- och högskolerådet. Myndigheten presenterar några olika sätt att arbeta med utökad studievägledning som provats vid några lärosäten, såsom självtest, filmer som ger en mer verklighetsnära bild och matchningshjälp.

3.3.2 Räkne- och skrivstugor erbjuds för att bättra på bristande förkunskaper

I både enkätsvar och intervjuer med lärosätena framgår att bristande förkunskaper i svenska och matematik är ett stort problem och en orsak till avhopp inom alla tre utbildningarna. Om studenterna har svaga förkunskaper är risken högre för att de inte klarar skrivuppgifter, tentamina och examinationer, och därmed ökar också risken för avhopp. Samtliga lärosäten uppger att de erbjuder både skriv- och räknestugor för att stärka studenternas skriv- och matematikkunskaper. Skrivstugorna handlar främst om att öva upp färdighet i akademiskt skrivande, och vid några lärosäten är dessa kurser obligatoriska. Därutöver finns vid flera lärosäten förberedande kurs i matematik för högskoleingenjörsstudenterna samt möjlighet för studenter att anmäla sig till ett så kallat basår. Basår är en ettårig utbildning på gymnasienivå som framför allt riktar sig till studenter som vill läsa en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning men som saknar den särskilda behörigheten för dessa utbildningar.⁷⁹

Samtidigt som lärosätena erbjuder ett brett stöd lyfter många lärosäten att de bristande förkunskaperna är problematiska på flera sätt. Det handlar framför allt om att lärosätena behöver kompensera för de kunskaper som studenterna borde ha tillägnat sig i gymnasieskolan. Av högskolelagen framgår att utbildning på grundnivå i högskolan väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper.⁸⁰ De studenter som antas till högskolan har godkända betyg från gymnasiet och förväntas därmed ha de kunskaper som krävs för att kunna klara studierna. Flera lärosäten menar emellertid att gymnasiebetygen inte alltid speglar studentens faktiska kunskaper och att många studenter saknar grundläggande kunskaper i svenska och matematik.⁸¹ Några pekar också på att det skulle behövas högre antagningskrav för att säkerställa studenternas kunskapsnivå.

⁷⁹ Studera.nu, "Basår – en ettårig utbildning på gymnasienivå", hämtad 2024-11-20.

⁸⁰ 8 § 1 kap. högskolelag (1992:1434).

⁸¹ Riksrevisionens lärosätenenkät, svar på fråga 21. Intervjuer med företrädare för Uppsala universitet, Malmö Universitet och Högskolan Dalarna.

En företrädare för lärarutbildningen vid Uppsala universitet beskriver problematiken på följande sätt:

"Vid lärarprogrammet förekommer sällan urval i antagningsprocessen, utan alla behöriga kommer in. Det leder till att vissa studenter har så bristande förkunskaper att universitetets insatser inte räcker och det kanske inte heller ska tillföras mer resurser för att öka genomströmningen för de allra minst förberedda studenterna då det helt enkelt inte är universitetets uppgift att bedriva utbildning på gymnasienivå."⁸²

En företrädare för sjuksköterskeutbildningen vid Malmö universitet pekar på samma problematik:

"Studenternas utmaning är läkemedelsberäkning trots att matematiken som ligger till grund för beräkningarna baseras på vanliga räkneregler som lärs ut i grundläggande matematik på gymnasienivå. En annan utmaning är studenters brister i svenska språket, både verbalt och skriftligt."⁸³

En företrädare för högskoleingenjörsutbildningen vid Högskolan Dalarna pekar också på problemen med grundläggande förkunskaper i matematik:

"Förkunskap inom matematik är ett stort problem. Har ändrat i programstruktur för att införa inledande matematik före övriga matematikkurser."⁸⁴

De problem som lärosätena lyfter med betygsättningen i gymnasiet, har under en längre tid uppmärksammas även av forskare och myndigheter. Konkurrensverket lyfter i en studie från 2010 att betygen har ökat sedan mitten av 1990-talet, samtidigt som kunskapsutvecklingen bland svenska elever varit negativ.⁸⁵ I en intervjustudie från Skolverket 2019 framkommer att det brister i hur väl gymnasieskolan förbereder elever för högskolestudier och att eleverna inte har likvärdiga betyg.⁸⁶

I en granskning från Riksrevisionen 2022 framkommer också tydliga indikationer på glädjebetyg, för elever i grundskolan. Granskningen visade att andelen elever som får ett högre betyg än resultatet på det nationella provet är störst bland elever som blir underkända på det nationella provet i ämnena matematik och svenska.⁸⁷ Vår granskning visar att samma mönster framkommer i gymnasieskolan. I granskningen har vi tagit fram underlag från Skolverket som visar relationen mellan kursbetyg och betyg på nationella prov i matematik och svenska för gymnasieskolan. Av underlaget

⁸² Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 21.

⁸³ Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 20.

⁸⁴ Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 20.

⁸⁵ Vlachos, *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygsättningen vid svenska skolor*, Konkurrensverket, 2010.

⁸⁶ Skolverket, *Gymnasieskolans högskoleförberedelse. En intervjustudie på tre lärosäten*, 2019.

⁸⁷ Riksrevisionen, *Statens insatser för likvärdig betygsättning - skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov*, 2022, s. 52.

framkommer att en stor andel elever som fått underkänt i nationella proven i svenska och matematik ändå fått godkänt betyg i samma ämne av sin gymnasieskola. Mönstret är särskilt framträdande för svenska där närmare 80 procent av de som fick underkänt (F) på nationella proven i svenska fick godkänt kursbetyg (A till E) av sin gymnasieskola.⁸⁸

Därutöver visar vår regressionsanalys att studenter från gymnasieskolor med enskilda huvudmän har högre risk för att hoppa av studierna än studenter från gymnasieskolor med kommunala huvudmän, trots att vi kontrollerat för betygen.⁸⁹ Resultatet kan tolkas som att gymnasieskolor med enskilda huvudmän i genomsnitt ger glädjebetyg i större utsträckning än gymnasieskolor med kommunala huvudmän. Liknande resultat har framkommit i en studie från Skolverket och Universitetskanslersämbetet. Studien visade att studenter som examinerats från gymnasieskolor med offentliga huvudmän har högre prestationsgrad än studenter som examinerats från gymnasieskolor med enskilda huvudmän, när man kontrollerat för betygen.⁹⁰

3.3.3 Flera lärosäten ser över programupplägg och pedagogik för att öka genomströmningen

För både lärar-, sjuksköterske- och högskoleingenjörsprogrammet finns så kallade spärrkurser som studenterna måste bestå för att få behörighet att fortsätta på utbildningen. För sjuksköterskeutbildningen är det till exempel ett krav att bestå VFU-kurserna och kursen i läkemedelsberäkning för att kunna fortsätta utbildningen. Om en student inte klarar en spärrkurs hamnar den efter i utbildningen och risken för avhopp ökar. Flera lärosäten uppger i enkäten att de därför ser över programutformning och undervisning för att se om det kan öka studenternas möjlighet att klara kurserna. Sådana åtgärder kan bygga på analys av information i Ladok om var det finns flaskhalsar i utbildningen eller på information från studentutvärderingar.

De åtgärder som lärosätena genomför för att skapa bättre förutsättningar för ökad genomströmning handlar bland annat om att dela upp stora studentkullar i mindre grupper, ge möjlighet till fler omtentor, välja genomtänkta tidpunkter för omtentor och VFU, genomföra examinationer som är kopplat till närvaro, ge återkoppling på examination, styra upp studierna under första året, erbjuda pedagogiska insatser för lärare och utöka lärartiden och stödundervisningen i kurser som upplevs som svåra.⁹¹

⁸⁸ Skolverket har tagit fram jämförande statistik som visar betyg på nationella proven i svenska och matematik samt om kursbetyget var lägre, detsamma eller högre än provbetyget, för kurserna Matematik 1, Matematik 4, Svenska 1 och Svenska 3, för vårterminen 2024. Se tabell 16 i bilaga 5 där det samlade underlaget presenteras.

⁸⁹ Se bilaga 4, LPM 1.

⁹⁰ Skolverket och Universitetskanslersämbetet, *Till högskolan från gymnasieskolan. Studenternas prestationer det första studieåret, 2024*.

⁹¹ Riksrörelsenens lärosätelsenkät, fråga 15, 16 och 17.

3.3.4 Generella och individuella insatser erbjuds för att stärka studieteknik

Många lärosäten pekar på att det är vanligt förekommande att många studenter inte riktigt förstått att studierna är heltidssysselsättning och att de saknar både den studieteknik och det engagemang som krävs för att genomföra studierna. Därför erbjuder lärosätena via sina studievägledare föreläsningar i studieteknik, studiemotivation, studieplanering och stresshantering.⁹²

Därutöver erbjuder många lärosäten individuell studiegång för studenter som hamnat efter i studierna eller inte kan hålla full studietakt för att de till exempel arbetar bredvid studierna. Då upprättas en individuell studieplan, ofta i samarbete med en studievägledare. Av enkätsvaren går det inte att uppskatta hur vanligt detta är, men ett par lärosäten uppger att arbetet med individuella studieplaner är omfattande.

Flera lärosäten erbjuder också individuellt stöd i form av vägledningssamtal med lärare, programansvarig eller studierektor. Därutöver kan studenter få individuellt stöd från studievägledningen, lärosätenas Funka-enheter (enheter som arbetar med stöd för studenter med funktionsnedsättning) och Studenthälsan.

3.3.5 Lärosätena anordnar sociala aktiviteter för att stärka studenternas sociala integration

Forskning visar att trivsel i utbildningsmiljön kan vara en viktig faktor för om en student väljer att hoppa av eller inte.⁹³ Studenter som har låg social integration har större risk för att hoppa av studierna än studenter som är integrerade i studiemiljön. Detta bekräftas även av vår statistiska analys.⁹⁴

I både enkätsvar från lärosätena, och intervjuer med ett urval studentkårer, framkommer att lärosätena anordnar olika introduktionsinsatser för nya studenter.⁹⁵ Det kan handla om sociala aktiviteter som genomförs i samarbete med studentkåren till exempel insparksaktiviteter och fadder- och mentorskapsordningar. Det handlar också om att fastställa krav och ge goda förutsättningar för studenterna att klara utbildningen, bland annat genom att informera om vilket stöd som finns att tillgå och ge studenterna verktyg i form av bland annat studieteknik.⁹⁶

Det finns även exempel på att lärosätena arbetar med social integration i själva utbildningssituationen. I intervju med Högskolan Dalarna framkommer att de har

⁹² Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 13.

⁹³ Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*, 2017.

⁹⁴ I granskningen har vi gjort en strukturell ekvationsanalys som innebär att vi har tagit fram latenta variabler som skulle kunna påverka risken för avhopp. En sådan variabel i analysen är social integration.

⁹⁵ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 14; intervjuer med studentkåren vid Högskolan Dalarna och Högskolan Kristianstad 2024-01-25, och med studentkåren vid Linnéuniversitet, Mälardalens universitet, Umeå tekniska universitet och Uppsala universitet 2024-01-23.

⁹⁶ Riksrevisionens lärosätessenkät, svar på fråga Enkät till lärosätena, fråga 14. Intervjuer med företrädare för Högskolan Dalarna, Malmö universitet och Uppsala universitet.

provat en ny form av VFU-samarbete som haft positiv effekt på studenternas sociala integration och kvarvaro:

”Vi har haft ett samarbete nu under två års tid med Region Värmland. De har ju saknat sjuksköterskor i norra och västra delarna av Värmland. De ville etablera ett samarbete och erbjuda oss VFU-platser. Där kunde vi ju då, av de som sökte till oss, identifiera vilka som är från det här området. [...] Region Värmland möter upp dem, har inbjudit dem till träffar och liksom stimulerat, gett dem lokaler att kunna vara i för att studera. [...] De håller ihop, de pushar varandra. Det var två-tre stycken som höll på att inte komma över målnöret. Men då blev det liksom det här, man stöttar, man kämpar för man vill inte förlora sin grupptillhörighet. Nu har vi fortfarande hela gruppen kvar.”⁹⁷

3.3.6 Några lärosäten har byggt egna systemstöd för att fånga upp studenter i riskzon

För att lärosätet ska kunna förebygga onödiga avhopp behöver de fånga upp vilka studenter som riskerar att hoppa av studierna för att kunna erbjuda stöd. En tydlig riskfaktor för avhopp är enligt lärosätena om att en student hamnar efter i studierna eller har låg prestationsgrad. I lärosätenas gemensamma systemstöd Ladok finns information om studenters registrering på kurser och prestationer men enligt lärosätena är stödet är inte utformat så att det lätt går att få fram vilka studenter som ligger i riskzon för att inte klara studierna.⁹⁸ Till följd av detta har några lärosäten under de senare åren byggt egna så kallade Early Warning System (EWS) som bland annat hämtar data från Ladok och som ger lärosätena bättre möjlighet att enkelt identifiera studenter i riskzon.

Högskolan Dalarna var bland de första lärosätena att utforma ett EWS. Det togs fram av en systemförvaltare vid högskolan eftersom programansvariga hade ett behov av att enkelt kunna identifiera studenter som behöver extra stöd för att ta sig igenom sina studier.⁹⁹ För program med många hundra studenter i varje kull, till exempel sjuksköterskeprogrammet var det svårt att via Ladok identifiera sådana studenter. 2022 sjösattes ett pilotprojekt och numera omfattar EWS samtliga programutbildningar vid högskolan. Malmö universitet har inspirerats av Högskolan Dalarna och införde 2024 ett EWS som ett pilotprojekt på tandläkarutbildningen.¹⁰⁰ Av lärosätelsenkäten framgår att det är endast några lärosäten som hittills har infört ett EWS.

När lärosätena med hjälp av EWS har identifierat studenter i riskzon tar programansvarig eller studievägledare personlig kontakt med studenten. För studenter som har för avsikt att gå kvar erbjuds stöd, och för studenter som har

⁹⁷ Intervju med programansvariga för sjuksköterskeprogrammet Högskolan Dalarna, 2024-03-14.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Högskolan Dalarna, 2024-03-13, samt Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 39.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Högskolan Dalarna, 2024-03-13.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Malmö universitet, 2024-03-01.

bestämt sig för att avsluta studierna kan en notering om avbrott läggas in i Ladok. Enligt intervjuer med lärosätena är det viktigt att studenter blir sedda, till exempel genom någon form av samtal, eftersom det kan öka studentens motivation att fortsätta studierna.¹⁰¹ Förutom att fånga upp studenter i riskzon ger stödet även möjlighet för lärosätet att systematiskt få kunskap om var i utbildningsprogrammet som studenter ofta fastnar, vilket kan ge underlag för möjliga åtgärder. Eftersom det har gått relativt kort tid sedan EWS infördes finns ännu inga utvärderingar om stödets effektivitet.

Även om det endast är ett fåtal av lärosätena som har infört EWS framgår det av enkätsvaren att det finns en hel rad andra lärosätesspecifika systemstöd för att bättre följa studenters genomströmning. Av de 16 lärosätena uppger 11 att de har tagit fram egna systemstöd, och vissa av dem har flera olika stöd.¹⁰² Samtliga systemstöd bygger på data från Ladok men ger möjlighet för lärosätena att på ett mer användarvänligt sätt ta fram rapporter om till exempel kvarvar, examensfrekvens och utbildningsproduktion såsom antal helårstudenter och helårsprestationer. Därutöver uppger några lärosäten att de har ytterligare systemstöd för att hantera anmälان om studieavbrott och studieuppehåll.

Lärosätena efterlyser bättre systemstöd i Ladok

Flera lärosäten uppger i enkät och intervjuer att bättre systemstöd i Ladok skulle ge lärosätena bättre möjligheter att förebygga avhopp.

I lärosätesenkäten framkommer att runt en tredjedel av lärosätena anser att Ladok i låg eller mycket låg grad stödjer lärosätets arbete med uppföljning av studenters avhopp.¹⁰³ Vissa lärosäten önskar att Ladok hade bättre funktionalitet så att det går att ta fram mer analytiska uppgifter. Flera efterlyser också bättre möjligheter att tidigt upptäcka studenter som ligger i riskzon, och möjligheter att ange orsak till avhopp när detta registreras i Ladok.

I intervju med företrädare för Ladokkonsortiet framgår att konsortiet får in många önskemål från lärosätena om bättre systemstöd som rör avbrott, genomströmning och prestationer men att det är en prioriterings- och resursfråga vad som ska utvecklas. Enligt Ladok pågår för närvarande inte något utvecklingsarbete av systemstödet som rör området studieavbrott.¹⁰⁴

3.3.7 Svårt att bedöma om stödinsatserna är träffsäkra och minskar avhopp

Även om lärosätena sätter in en rad stödinsatser för att hjälpa studenterna genom studierna är det svårt att bedöma om insatserna bidrar till minskade avhopp.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Högskolan Dalarna, 2024-03-13 samt med Malmö universitet, 2024-02-29.

¹⁰² Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 41.

¹⁰³ Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 39.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Ladokkonsortiet, 2024-10-16.

Svårigheten beror både på att insatserna är frivilliga för studenterna att ta del av och att det är metodiskt svårt att utvärdera insatserna.

För utbildning i grundskolan och gymnasieskolan finns ett kompensatoriskt uppdrag som innebär att skolväsendet ska hänsyn till elevernas olika behov. Skollagen anger att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen.¹⁰⁵ Ett sådant kompensatoriskt uppdrag finns inte för lärosätena, även om de olika stödinsatser som erbjuds i viss mån kan sägas vara inriktade på att uppväga skillnader i studenternas förutsättningar. Stödinsatserna är dock inte obligatoriska för studenter att ta del av, utan lärosätena kan endast erbjuda dem och sedan är det upp till studenten att avgöra om hen vill ta del av dem. Lärosätena registrerar inte heller vilka stödinsatser som studenterna tar del av. Både i intervjuer och i enkät svar uppger lärosätena att inte alla studenter som är i behov av stöd tar del av det, vilket indikerar att stödinsatserna inte nyttjas i den utsträckning som vore önskvärt.

Även om studenten tar emot stöd uppger lärosätena att det är metodiskt svårt att utvärdera om stödet bidrar till minskade avhopp. Flera faktorer kan påverka en students beslut att stanna kvar eller avbryta sina studier, och det är därför svårt att bedöma effekten av enskilda stödinsatser. Som framgår ovan har dessutom lärosätena begränsade möjligheter att löpande identifiera vilka studenter som hoppar av, något som ytterligare försvårar bedömningen av insatsernas effekt. Det mått som används för att mäta avhopp, examensfrekvens, har lång eftersläpning varför det är svårt att bedöma effekten av insatser som gavs långt tidigare.

3.3.8 Inte alla avhopp bör motverkas men potential finns för färre avhopp

Även om lärosätena erbjuder flera insatser för att stödja studenterna genom utbildningen understryker många lärosäten att inte alla avhopp bör motverkas. Vissa studenter inser efter ett tag att det yrke som utbildningen leder fram till inte passar för dem, och vissa studenter har inte haft utbildningen som sitt förstahandsval och saknar därför kanske den motivation som behövs för att genomföra utbildningen. Flera lärosäten pekar också på att det finns studenter som är olämpliga för att utöva det yrke som utbildningen leder fram till. I dessa fall är det enligt lärosätena rimligt att studenten avbryter sin utbildning. Många lärosäten pekar också på att det är viktigt att sådana avhopp sker tidigt i utbildningen så att inte lärosätet och studenten lägger ned tid och resurser på en utbildning som inte kommer att leda till examen. Några lärosäten lägger därför VFU-kurserna tidigt i utbildningen så att studenten så tidigt som möjligt ska få en bild av yrket och vad det innebär.

Även om det är svårt att bedöma hur många av avhopp som går att förhindra, indikerar våra analyser att det finns potential att minska avhopp. I granskningen har vi analyserat hur många fler examinerade det skulle bli om alla lärosäten

¹⁰⁵ Skollag (2010:800), 1 kap. 4§.

presterade som det lärosäte som har flest examinerade. Analysen visar att 5 415 fler studenter skulle ha examinerats 2013–2017 om alla lärosäten examinerade i nivå med det lärosäte som har flest examinerade. Per år skulle det handla om 1 083 fler examina sammanlagt för de tre utbildningar som vi granskat. Antalet examinerade skulle då ha varit cirka 21 procent högre än det verkliga utfallet.¹⁰⁶

3.4 Lärosätena efterfrågar mer stöd och resurser

I granskningen lyfter en majoritet av lärosätena att de behöver mer stöd för att hantera avhoppet. De pekar på att de har begränsad möjlighet att påverka flera av de faktorer som orsakar avhoppet. Det gäller bland annat studenternas begränsade förkunskaper i svenska och matematik. Några lärosäten pekar på att det behövs nationella åtgärder för att komma till rätta med betygsinflationen. Andra menar att det krävs höjda behörighetskrav eller åtgärder för höjt söktryck. Lärosätena pekar också på att studentgrupperna blivit mer heterogena, med större stödbehov, och att det krävs ökade resurser för att kunna hantera detta.

På senare år har regeringen tagit initiativ till flera åtgärder som syftar till att både höja förkunskaperna och öka antalet utexaminerade från bristyrkesutbildningar. Granskningen visar dock att det är förenat med svårigheter att uppnå båda målen samtidigt på de tre utbildningar som granskningen omfattar.

Högskolans resurstillsättning har diskuterats under lång tid. Det finns utredningar som visar att resurserna har urholkats men även att lärosätena har oförbrukade medel.

3.4.1 Flera åtgärder har införts för att göra betygssättningen mer likvärdig

På senare år har flera åtgärder initierats för att öka likvärdigheten i betygssättningen både i grundskolan och i gymnasiet. År 2018 infördes en ändring i skollagen som innebär att resultatet på nationella prov särskilt ska beaktas vid betygssättning. Därutöver har Skolverket genomfört flera stödjande insatser, till exempel färdigställande av nya allmänna råd och webbaserade utbildningar.¹⁰⁷ År 2018 tillsatte regeringen också en utredning om betygssättningen i gymnasiet. Syftet med utredningens uppdrag var att främja elevers kunskapsutveckling och att betygen bättre ska spegla elevers kunskaper. Utredningen lämnade sitt betänkande 2020.¹⁰⁸ Skolinspektionen konstaterade 2023 att problemet med en olikvärdig betygssättning i gymnasiet kvarstår, trots att flera åtgärder har införts.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Se bilaga 7 för närmare beskrivning av hur vi gjort beräkningen.

¹⁰⁷ Skolinspektionen, *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan*, 2023.

¹⁰⁸ SOU 2020:43.

¹⁰⁹ Skolinspektionen, *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan*, 2023.

Samma år tillsatte regeringen en utredning mot bakgrund av de problem som lyfts med betygsättningen i skolan och gymnasiet.¹¹⁰ Utredningen ska analysera och lämna förslag på förändringar i betygssystemet och systemet för meritvärdering, och redovisa sitt betänkande senast den 21 februari 2025. Enligt direktiven ska utredningens förslag syfta till att betyg och meritvärden från grundskolan och gymnasiet mer rättvisande speglar elevers ämneskunskaper samt till att motverka betygsinflation. I direktiven lyfts vikten av att de som antas till högre utbildning har de kompetenser som behövs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

3.4.2 Höjda behörighetskrav har utretts flera gånger

Flera lärosäten pekar på att söktrycket till särskilt högskoleingenjör- och grundlärautbildningarna är så lågt att de flesta eller alla sökande kommer in. I förlängningen innebär det att många kommer in med relativt låga gymnasiebetyg, vilket ökar risken för avhopp. Flera lärosäten anser att behörighetskraven för antagning kan behöva höjas om avhoppet ska minska.

Lärosätena kan i vissa fall själva besluta om höjda behörighetskrav till sina utbildningar. Det förutsätter att det finns så kallade särskilda skäl för lärosätet att införa krav på kunskaper och andra krav för tillträde till en viss utbildning. Bemyndigandet förutsätter även att Universitets- och högskolerådet ges tillfälle att yttra sig över lärosätets förslag.¹¹¹ Det är dock få lärosäten som använder sig av denna möjlighet, och ett skäl kan vara att det är administrativt krävande för ett enskilt lärosäte att utforma egna behörighetskrav. Handelshögskolan i Stockholm har dock nyligen infört kompletterande urval vid antagningen för att kunna bedöma att studenter har de förkunskaper som krävs.¹¹²

Regeringen har tillsatt flera utredningar om höjda behörighetskrav på senare år. År 2019 fick Universitets- och högskolerådet ett regeringsuppdrag tillsammans med Universitetskanslersämbetet och Skolverket att utreda en modell för högre krav för särskild behörighet för antagning till några stora yrkesexamensprogram.¹¹³ Utredningen, som bland annat omfattade sjuksköterske-, grundlära- och högskoleingenjörsprogrammet, tog fram fyra modeller med högre behörighetskrav och simulerade hur antalet sökande och antalet antagna skulle påverkas av de höjda kraven. Simuleringarna visade bland annat att antalet avhopp skulle minska, men även att ett antal icke-önskvärda bieffekter skulle uppstå, såsom att antalet behöriga sökande och antagna skulle minska. Därutöver skulle antalet studenter med högutbildade föräldrar öka medan antalet studenter med lågutbildade föräldrar skulle

¹¹⁰ Dir. 2023:95.

¹¹¹ 7 kap 11 § i högskoleförordningen (1993:100).

¹¹² SVT, "Handelshögskolan vill komma åt glädjebetyg – inför nytt behörighetskrav", Publicerad 1 februari 2024. Inför antagningen till Handelshögskolan 2025 ska den som söker om att bli antagen på betyg även ha klarat högskoleprovet med minst 1,25 i provresultat.

¹¹³ Universitets- och högskolerådet, *Regeringsuppdrag – utreda en modell med högre krav för särskild behörighet*, 2019.

minska. Trots dessa bieffekter föreslog Universitets- och högskolerådet att höjda betygskrav för några kurser borde införas.

År 2023 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska föreslå åtgärder för att utveckla lärar- och förskollärarytbildningarna i syfte att höja utbildningarnas kvalitet och yrkenas status och attraktivitet.¹¹⁴ Av direktivet framgår att utredaren bland annat ska föreslå hur antagningskraven till lärar- och förskollärarytbildningarna kan höjas. I betänkandet, som överlämnades till regeringen i december 2024, konstaterar utredaren att det är vanligt att studenter på dessa utbildningar brister i förkunskaper och att många inte fullföljer sin utbildning. Med anledning av studenternas bristande förkunskaper bedömer utredningen att betyget E i svenska inte är tillräckligt och föreslår att betygskravet höjs till C på grundlärarytbildningen. Utredningen bedömer att kravet skulle leda till bättre förberedda och mer motiverade studenter men också färre antagna. Samtidigt bedömer utredningen att höjda krav kommer att ha positiv påverkan på kvarvaron under utbildningen och på examensfrekvensen, liksom på undervisningen och studiemiljön. Utredningen pekar dock också på att höjda antagningskrav kommer få negativ påverkan på lärosätenas ekonomi, eftersom de kan avräkna färre helårsstudenter och helårsprestationer.

Höjda antagningskrav kan leda till färre examinerade

I granskningen har vi undersökt antal examina och avhopp för de studenter med lägst betyg som var antagna 2013–2017 på de tre utbildningar som omfattas av granskningen. Syftet med analysen var att få kunskap om hur högre betygskrav skulle kunna påverka avhopp och antal examinerade.¹¹⁵ Vår analys visar att avhopp var vanliga i denna grupp av studenter, speciellt på grundlärarytprogrammet och högskoleingenjörsprogrammen, se tabell 1 nedan. Relativt många studenter i gruppen tog dock examen, på samtliga tre utbildningar. Detta är särskilt framträdande för sjuksköterskeprogrammet där mer än hälften av de studenter som hade lägst betyg tog examen. Sammantaget tyder resultatet på att höjda betygskrav kan leda till färre avhopp men också till att antalet examinerade minskar.

Tabell 1 Antal examina och avhopp för studenter med de lägsta betygen, 2013–2017, vid de 16 lärosätena

	Antal examina	Antal avhopp
Grundlärarytprogrammet	345	561
Högskoleingenjörsprogrammen	363	898
Sjuksköterskeprogrammet	992	526
Totalt	1 700	1 985

¹¹⁴ Dir. 2023:111.

¹¹⁵ Analysen avser de 10 procenten studenter som hade de lägsta gymnasiebetygen av de studenter som började på dessa tre program. Se bilaga 6 för närmare beskrivning av analysen.

3.4.3 Utbyggnadsuppdragen kan ha lett till minskat söktryck och därmed fler avhopp

Samtidigt som regeringen tagit initiativ till flera åtgärder för att stärka studenternas förkunskaper har regeringen också tagit initiativ till utbyggnadsuppdrag för vissa bristyrkesutbildningar, för att öka antalet utexaminerade. Fler utbildningsplatser skapar dock risk för lägre söktryck och därmed lägre förkunskaper hos de studenter som antas. Flera lärosäten anser att dessa utbyggnader ökat risken för avhopp, eftersom de tre utbildningarna sedan tidigare haft relativt lågt söktryck.

Under 2015–2018 fick lärosätena tre permanenta utbyggnadsuppdrag av regeringen för vissa yrkesexamensprogram, däribland sjuksköterske-, grundlära- och högskoleingenjörsutbildningarna.¹¹⁶ Lärosätena fick extra anslag för att bygga ut sjuksköterskeutbildningen med 700 platser och grundlärautbildningen med runt 1 000 platser och att öka antalet helårsstudenter på högskoleingenjörsprogrammet till cirka 900.

Både Riksrevisionen och Universitetskanslersämbetet granskade utbyggnaden 2021 och drog slutsatsen att de flesta utbyggnadsuppdrag hade låg måluppfyllelsegrad.¹¹⁷ Sjuksköterskeutbildningen hade den högsta måluppfyllelsen genom att 81 procent av utbyggnaden hade uppnått 2017. För grundlärautbildningen var måluppfyllelsen 37 procent för den utbyggnad som inleddes 2015. För den del av utbyggnaden som inleddes 2017 var måluppfyllelsen 90 procent år 2021, det vill säga det sista året då lärosätena fick anslagshöjningar för utbyggnaden. För högskoleingenjörsutbildningarna gick det inte att bedöma måluppfyllelsen fullt ut.

Universitetskanslersämbetet utredde även hur söktrycket påverkades av utbyggnaden, det vill säga hur många behöriga förstahandssökande det var per antagen student. Av utvärderingen framgår att de tre utbildningarna hade relativt lågt söktryck 2012–2022. Söktrycket till sjuksköterskeutbildningen låg runt 2–3, för grundlärautbildningen runt 1–1,5 och för högskoleingenjörsutbildningen runt 1. Under utbyggnadstiden gick söktrycket ned för sjuksköterske- och högskoleingenjörsutbildningarna, medan det ökade något för grundlärautbildningen.¹¹⁸ Universitetskanslersämbetet pekar dock på att det är flera faktorer som påverkar söktrycket utöver antalet utbildningsplatser. Under utbyggnadsperioden minskade antalet personer i åldersgruppen 20–24 år, den åldersgrupp som vanligen söker sig till högskolan. Dessutom var arbetsmarknaden god från 2015 fram till pandemin, vilket gjorde att

¹¹⁶ Utöver dessa tre yrkesgrupper omfattade utbyggnaden även forsklärautbildningen, kompletterande pedagogisk utbildning, speciallära- och specialpedagogutbildningar, barnmorskeutbildningen, specialistjuksköterskeutbildningen, ämneslärautbildningen. 2018 års utbyggnad omfattade utbildningar inom teknikområdet och läkarutbildningar.

¹¹⁷ Riksrevisionen, *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*, 2021; Universitetskanslersämbetet, *Måluppfyllelseanalys för utbyggnaderna av utbildningar 2015–2018. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021.

¹¹⁸ Universitetskanslersämbetet, *Måluppfyllelseanalys för utbyggnaderna av utbildningar 2015–2018. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2023.

färre sökte sig till högskolan under denna period. Därutöver kan lärosätet själv bestämma att ta in färre studenter för att hålla uppe söktrycket.

Några lärosäten uppger i vår enkät att de har sett att utbyggnaden fått effekter i form av ökade avhopp medan andra lärosäten inte har kunnat se en sådan effekt.¹¹⁹

I granskningen har vi genom en regressionsanalys undersökt om risken för avhopp ökade under utbyggnadsperioden.¹²⁰ Den visar att risken för avhopp ökade något för sjuksköterskeutbildningen åren 2016–2017, det vill säga samtidigt som utbildningen byggdes ut kraftigt och söktrycket gick ned. Regressionsanalysen för grundläroarprogrammet visar dock inte att risken för avhopp ökade under 2016–2017. Som framgår ovan ökade söktrycket för denna utbildning under samma period, vilket kan ha minskat risken för avhopp.

3.4.4 Lärosätena anser att resurserna inte är anpassade till ökade stödbehov

I både lärosätelsenkät och intervjuer med lärosätena lyfts återkommande att studenterna på de tre utbildningarna är i behov av mer stöd än tidigare. Det handlar inte bara om bristande förkunskaper utan även om att studenter med olika funktionsnedsättningar har ökat. Därutöver menar flera att högskolelagens krav på att lärosätena ska arbeta för breddad rekrytering och breddat deltagande har lett till mer heterogena studentgrupper, vilket även det ställer ökade krav på lärarna och undervisningen. Samtidigt anser lärosätena att den årliga anslagstilldelningen inte i tillräcklig grad tar hänsyn till studenternas ökade stödbehov. Vissa anser att den årliga pris- och löneuppräknings av anslaget är för låg, medan andra menar att det så kallade produktivitetsavdraget som regeringen drar av från anslaget, över tid har urholkat resurserna till högskolans grundutbildningar.¹²¹

De tre exemplärlärosäten som omfattas av granskningen har samtliga framfört synpunkter på ersättningsnivåerna till regeringen. Malmö universitet uppger i intervju att lärosätet i flera år till regeringen framfört behovet av högre ersättningsnivåer, både i budgetunderlag och i årsredovisning.¹²² Lärosätet bedömer att ersättningsnivåerna numera är så låga att det är verksamhetskritiskt. Även Högskolan Dalarna uppger i intervju att lärosätet har en pressad ekonomisk situation, och har i sitt budgetunderlag för 2024–2026 åskat ytterligare medel för att

¹¹⁹ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 43.

¹²⁰ Undersökningsperioden var 2012–2017. Under denna period byggdes både sjuksköterske- och grundläroarutbildningen ut. Högskoleingenjörsutbildningen byggdes dock ut senare, varför vi inte har undersökt risken för avhopp på denna utbildning utifrån utbyggnadsperspektivet. Se bilaga 4 för vidare beskrivning av regressionsanalysen.

¹²¹ Statens anslag till myndigheter, inklusive de statliga lärosätena, räknas upp varje budgetår för att ta hänsyn till den allmänna prisutvecklingen för bland annat löner och hyror. Samtidigt görs ett så kallat produktivitetsavdrag på anslaget för att skapa incitament för myndigheterna att effektivisera sin verksamhet. På så sätt kompenseras myndigheterna för kostnadsökningar samtidigt som de får ett effektivitetsbeting. År 2024 gjordes ett produktivitetsavdrag på 0,5 procent för högskolesektorn.

¹²² Intervju med företrädare för Malmö universitet, 2024-02-29.

kunna bredda sitt stöd inom bristyrkesutbildningar.¹²³ Uppsala universitet framför i sitt budgetunderlag till regeringen att det krävs en generell höjning av ersättningsbeloppen och pekar på att det skett en urholkning av anslaget till följd av produktivitetsavdraget.¹²⁴ Lärosätet anger att det arbetar med olika resursbesparande moment, men bedömer att högre utbildning inte kan effektiviseras på annat sätt än genom mindre lärartid för studenter och att produktivitetsavdraget därmed generellt leder till lägre kvalitet i utbildningen.

Flera utredningar och underlag ger stöd för att ersättningen till lärosätena urholkas, men det finns också underlag som pekar i annan riktning. Högskolelärarnas fackliga organisation SULF bedömer att produktivitetsavdraget lett till en urholkning av lärosätenas resurser under de senare 30 åren, och att detta i förlängningen hotar både kvaliteten på undervisningen och arbetsmiljön för lärare och forskare.¹²⁵ Universitetskanslersämbetet konstaterade i en utredning från 2018 att pris- och löneomräkningen av lärosätenas anslag inte fullt ut har kompenserat för kostnadsutvecklingen, vilket har lett till reellt minskade ersättningsbelopp för de flesta utbildningsområden. Samtidigt pekar myndigheten på att flera utbildningar tillförts så kallade kvalitetsförstärkningar under den senaste 20-årsperioden genom att ersättningsbeloppen har höjts tillfälligt eller permanent. På senare år har regeringen till exempel gjort särskilda satsningar på utbildningar inom STEM¹²⁶, och dessa har fått höjda ersättningsbelopp utöver pris- och löneomräkningen. I budgetpropositionen för 2025 som riksdagen beslutat om, höjs till exempel ersättningsbeloppet per helårsstudent för naturvetenskapligt, tekniskt och farmaceutiskt utbildningsområde med 992 kronor, utöver pris- och löneomräkningen.¹²⁷ Därutöver föreslår regeringen ett stegvis höjt ersättningsbelopp för helårsprestationer för utbildningar inom humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområden.

Därutöver visar en tidigare granskning från Riksrevisionen att de statliga lärosätena sparat en stor del av sina anslagsmedel för utbildning och forskning eftersom de inte lyckats förbrukat dem fullt ut.¹²⁸ Under 2007–2016 ökade lärosätenas totala intäkter med nästan 20 miljarder kronor, samtidigt som myndighetskapitalet ökade med 7,6 miljarder (löpande priser). Riksrevisionen konstaterade att nästan 40 procent av intäktsökningen inte hade omsatts i verksamhet utan låg kvar hos lärosätena som sparade resurser. Vid årsskiftet 2016/2017 hade statliga universitet och högskolor ett samlat myndighetskapital på 12,3 miljarder kronor, vilket var en ökning med nästan 7 miljarder kronor sedan 2007 (i 2016 års priser). I budgetpropositionen för 2025

¹²³ Budgetunderlag 2024–2026 för Högskolan Dalarna, HDa C2022/1601.

¹²⁴ Budgetunderlag för Uppsala universitet 2025–2027, UFV 2023/2213.

¹²⁵ Se SULF, 30 år av underfinansiering Hur systemfelet i resurstilldelningen sänker den högre utbildningen, 2024.

¹²⁶ STEM är en förkortning för Science, Technology, Engineering, Mathematics, och är en paraplyterm som används internationellt för att gruppera de relaterade disciplinerna vetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik.

¹²⁷ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 16, bet. 2024/25:UbU1.

¹²⁸ Riksrevisionen, *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor*, 2017.

framgår att lärosätenas myndighetskapital minskat till 14,1 miljarder kronor.¹²⁹ Av detta kapital återfanns 5,2 miljarder kronor inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Myndighetskapitalet har således minskat, men det ligger enligt Riksrevisionen fortfarande på en hög nivå.

Antalet studenter med funktionsnedsättning i behov av stöd har ökat kraftigt och nationella medel räcker inte längre till

Stockholms universitet har nationellt ansvar för att fördela ett särskilt anslag, *Nationella medel för riktat pedagogiskt stöd*, till landets lärosäten. Stödet ska gå till studenter med varaktig funktionsnedsättning och det kan till exempel handla om att studenten får tillgång till anteckningsstöd, mentor eller anpassning vid examination. Enligt uppgifter från Stockholms universitet har det skett en kraftig ökning av antalet studenter som tar del av riktat pedagogiskt stöd, från 7 200 stycken 2010 till runt 33 000 stycken 2023.¹³⁰

Under 2024 uppgick medlen för riktat pedagogiskt stöd till 44 miljoner kronor. De lärosäten som har haft högre kostnader för stödet än motsvarande 0,3 procent av sitt anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, kan ansöka om att ta del av de nationella medlen. Enligt en sammanställning från Stockholms universitet har dock lärosätenas utgifter för stödet ökat så mycket att de nationella medlen inte längre räcker till för att täcka lärosätenas kostnader.¹³¹ Lärosätenas totala underskott för 2022 uppgick till 50,8 miljoner kronor, vilket innebär att kostnadstäckningen för riktat pedagogiskt stöd endast var 41 procent.

3.5 Lärosätena efterfrågar mer kunskap om hur de kan arbeta för att förebygga avhopp

Lärosätena framhåller i enkäten att det behövs mer kunskap om avhopp för att kunna förebygga dem. Trots att många av de problem som rör avhopp är gemensamma för lärosätena uppger lärosätena både i enkät och intervju att det sker lite samarbete mellan lärosätena i frågan. De flesta utbildningsprogram har nätverk som de deltar i, men frågan om avhopp behandlas sällan i dessa.¹³² Av lärosätens enkäten framgår dock att det finns ett behov av kunskapsutbyte i frågor som rör avhopp. Flera lärosäten uppger att det vore önskvärt att ta del av andra lärosätens arbete mot avhopp och avhoppsanalyser och ett lärosäte föreslår att det inrättas en nationell resurs för utbyte

¹²⁹ Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 16, s 122.

¹³⁰ Årsredovisningar från Stockholms universitet för åren 2011 och 2023. Stockholms universitet har sedan 1993 ett särskilt nationellt åtagande kring pedagogiskt stöd till studenter med varaktig funktionsnedsättning. Universitetet samlar in uppgifter från alla lärosäten om personella kostnader för särskilt (riktat) pedagogiskt stöd till studenter och doktorander, rapporterar till Utbildningsdepartementet och fördelar extra "nationella medel" till de universitet och högskolor som har haft särskilt höga kostnader. Universitetet samlar också in statistik om antal studenter med riktat pedagogiskt stöd utifrån kön och funktionsnedsättningsområde.

¹³¹ Stockholms universitet, *Årsredovisning 2023, 2024*.

¹³² Intervju med företrädare för utbildningsprogram vid Högskolan Dalarna, 2024-03-14, 2024-03-13; intervju med företrädare för utbildningsprogram vid Uppsala universitet, 2024-02-27.

av erfarenheter mellan lärosätena.¹³³ Lärosätena efterfrågar också hjälp med att fastställa vad studenters avhopp beror på, som ett första steg för att kunna ordna åtgärder. Därutöver efterfrågas också en nationell definition av avhopp för att möjliggöra jämförelser lärosätena emellan.

3.5.1 Regeringen har inte efterfrågat kunskap om lärosätenas arbete med avhopp

Trots att regeringen framhållit vikten av att lärosäten arbetar för att motverka avhopp från högskolan har regeringen inte efterfrågat mer information från lärosätena om detta. Vår genomgång av lärosätenas regleringsbrev för perioden 2015–2024 visar att de inte innehåller några uppdrag som specifikt rör avhopp. Regeringen har heller inte bett Universitetskanslersämbetet eller Universitets- och högskolerådet att ta fram kunskap om hur lärosätena arbetar med att motverka avhopp.

Regeringen har dock efterfrågat kunskap som på olika sätt har koppling till avhopp. Universitetskanslersämbetet redovisar till exempel på regeringens uppdrag regelbundet studenters aktivitet på kurser och i myndighetens årsrapport och årsredovisning redovisas olika mått på genomströmning. Universitetskanslersämbetet har också på regeringens uppdrag utrett studenternas prestationer och avhopp under coronapandemin.¹³⁴ Därutöver har Universitets- och högskolerådet på regeringens uppdrag utrett en modell med högre behörighetskrav på vissa program som leder till yrkesexamen.¹³⁵ Myndigheten har även utrett om ett antagningsprov på ämneslärarutbildningen kan minska avhopp.

3.5.2 Lärosätena får visst kunskapsstöd av Universitetskanslersämbetet

Universitetskanslersämbetet arbetar med kunskapsproduktion inom lärosätenas verksamhetsområde. Vår genomgång av myndighetens kunskapsproduktion visar att det finns en stor kunskapsproduktion som berör genomströmningen vid lärosätenas utbildningar. Den tas upp både i Universitetskanslersämbetets årliga rapport och årsredovisning, i regelbundna statistiska meddelanden och i olika analyser. Av analyserna är det dock relativt få som specifikt behandlar avhopp och hur lärosätena kan arbeta för att motverka avhopp.

År 2017 publicerade Universitetskanslersämbetet en rapport om tidiga avhopp från högskolan, en av de få nationella studier som belyser avhopp i ett bredare perspektiv.¹³⁶ Rapporten innehöll en närmare analys av genomströmningen på de tio största yrkesexamensprogrammen, däribland grundlärar-, sjuksköterske- och högskoleingenjörsprogrammen, och vilka faktorer som påverkar risken för avhopp. Rapporten innehöll också några övergripande rekommendationer för hur avhopp

¹³³ Riksr revisionsens lärosätessenkät, fråga 46.

¹³⁴ Universitetskanslersämbetet, *Studenternas prestationer och avhopp under coronapandemin*, 2022.

¹³⁵ Regeringsuppdrag – utreda en modell med högre krav för särskild behörighet, 2019.

¹³⁶ Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*, 2017.

kan minska. Därutöver har Universitetskanslersämbetet publicerat några analyser av genomströmning och avhopp på lärarutbildningen varav en också innehåller förslag på hur lärosätena kan arbeta med åtgärder.¹³⁷

Universitetskanslersämbetet genomför också granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringssystem och utvärderingar av lärosätenas utbildningar. I dessa granskningar kan avhopp beaktas.¹³⁸ Inför en granskning av en utbildning tar Universitetskanslersämbetet fram statistik om avhopp år två. Om utbildningens avhoppsfrekvens är hög eller avvikande så tas detta upp med lärosätet och ställs i relation till uppfyllelsen av bedömningsgrunderna.¹³⁹

Universitetskanslersämbetet framhåller att bristyrkesutbildningar och avhopp- och genomströmning är viktiga frågor för myndigheten och att den gärna vill vara till nytta för lärosätena i detta.¹⁴⁰ Samtidigt pekar myndigheten på att avhopp är en komplex fråga att analysera som kräver ökad samplanering internt mellan myndighetens utvärderings- och analysavdelning för att man bättre ska kunna utnyttja den samlade kompetensen.¹⁴¹

Universitetskanslersämbetet lyfter också att lärosätenas autonomi sätter gränser för vad myndigheten kan göra. Universitetskanslersämbetet uppger att den till exempel inte kan ge konkreta rekommendationer till lärosätena om hur de kan lösa olika problem.¹⁴² Före autonomireformen 2011 lämnade myndigheten mer detaljerade rekommendationer, enligt Universitetskanslersämbetet.¹⁴³ I nuvarande granskningar och analyser kan Universitetskanslersämbetet lyfta goda exempel, peka på brister och lämna övergripande rekommendationer, men det är upp till lärosätena att bestämma hur bristerna ska åtgärdas.¹⁴⁴

Enligt sin instruktion har inte myndigheten någon stödjande eller främjande uppgift gentemot lärosätena, utan detta ansvar har Universitets- och högskolerådet. I Statskontorets myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet framgår dock att Universitetskanslersämbetet på senare år fått flera uppdrag i regleringsbrevet att stärka och stödja lärosätena i olika avseenden. Statskontoret lyfter att detta på sikt skulle kunna göra ansvarsfördelningen mellan Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet otydlig.¹⁴⁵ Statskontoret pekar också på att

¹³⁷ Universitetskanslersämbetet, *För ökad genomströmning. Sammanställning av lärosätenas insatser vid forskolläro- och grundlärarutbildningar, 2020*; Universitetskanslersämbetet, *Lärarutbildningarna: Kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022, 2023*; Universitetskanslersämbetet, *Lärarutbildningarna: Studenter och examinerade 2011/12–2021/22, 2023*.

¹³⁸ Vägledning för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avseende utbildning och forskning, Universitetskanslersämbetet 2023; Intervju med företrädare för Universitetskanslersämbetets utvärderingsavdelning, 2024-02-16.

¹³⁹ Faktagranskningssynpunkter från Universitetskanslersämbetet, 2025-01-16.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Universitetskanslersämbetet, 2024-02-16 och 2024-02-21.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Universitetskanslersämbetet, 2024-02-21.

¹⁴² Intervju med företrädare för Universitetskanslersämbetet, 2023-01-09 och 2023-09-27.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Universitetskanslersämbetets utvärderingsavdelning, 2023-09-27.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Universitetskanslersämbetet, 2023-01-09.

¹⁴⁵ Statskontoret, *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet, 2024*.

främjandeuppdrag också kan utmana Universitetskanslersämbetets oberoende inom granskning och tillsyn.

I granskningen har vi frågat lärosätena om de får stöd i sitt arbete mot avhopp från den verksamhet som Universitetskanslersämbetet bedriver. Svaren indikerar att Universitetskanslersämbetets kunskapsproduktion är till nytta för majoriteten av lärosätena, men runt en tredjedel menar att den inte utgör något riktat stöd i lärosätets arbete för att minska avhopp.¹⁴⁶

3.6 Avhoppen får negativa konsekvenser för både lärosätet och individen

I granskningen framkommer att avhoppen får stora negativa konsekvenser för både lärosätena och individen. Lärosätena uppger att avhoppen framför allt leder till sämre ekonomi och svårigheter att planera, både för ekonomi och utbildningarnas dimensionering. Därutöver leder avhoppen till försämrad studiemiljö för kvarvarande studenter och pedagogiska utmaningar för lärarna.

3.6.1 Avhoppen påverkar lärosätenas ekonomi negativt

Det finns stor samstämmighet bland lärosätena i att avhopp påverkar deras ekonomi negativt. Eftersom anslagssystemet innebär att lärosätena får betalt per helårsstudent och helårsprestation innebär avhopp att kommande anslag minskar. Avhoppen innebär även att det blir svårare för lärosätet att nå det takbelopp som regeringen satt.¹⁴⁷ Flera lärosäten pekar också på att en utbildning med många avhopp leder till ökad administration för lärosätet och att det kan uppstå lönsamhetsproblem på utbildningen under de sista terminerna.¹⁴⁸ Därutöver lyfter flera lärosäten att satsade resurser på utbildningsplatser går till spillo. Ett lärosäte uttrycker det på följande sätt:

”Hoppar studenterna av senare i utbildningen så innebär det att lärosätet lagt ner resurser på individer till, ur lärosätets perspektiv, ingen nytta.”¹⁴⁹

Själva anslagssystemets konstruktion där lärosätet får betalt för hur många studenter som det producerar, skulle kunna innebära risk för att lärosäten sänker kvalitetskraven i utbildningen, för att därigenom kunna examinera flera och därmed få mer i anslag. Denna risk med anslagssystemet har lyfts både i den allmänna debatten och i utredningar.¹⁵⁰ Problemen med studenternas svaga förkunskaper skulle ytterligare kunna öka risken för att kvalitetskraven i utbildningarna sänks, enligt Riksrevisionen. Vi har dock inte kunnat bedöma om anslagssystemet eller

¹⁴⁶ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 37.

¹⁴⁷ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 8.

¹⁴⁸ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 8.

¹⁴⁹ Riksrevisionens lärosätessenkät, fråga 8.

¹⁵⁰ Risken för att anslagssystemets konstruktion skulle leda till sänkt kvalitet i utbildningen framfördes redan när systemet infördes 1993, se SOU 2019:6. För senare inspel, se till exempel Sveriges Ingenjörer, *Minskade resurser till utbildning hotar Sveriges ställning som ledande ingenjörsländ, 2023* och SFS, *Den dolda kostnaden. Urholknings konsekvenser för utbildningens kvalitet, 2023*.

bristande förkunskaper har en sådan effekt. Flera lärosäten har tvärtom framfört att de inte sänker kvalitetskraven för att få genom fler studenter.

3.6.2 Avhoppen försvårar lärosätenas planering

Förutom negativ påverkan på ekonomi lyfter nästan alla lärosäten att avhopp påverkar deras planering negativt på flera olika sätt.¹⁵¹ När de inte vet hur många som blir kvar på utbildningen blir det svårare att dimensionera både utbildningsplatser, lärarresurser och lokaler.

För att förbättra planeringsförutsättningarna uppger flera lärosäten att de använder sig av överintag för att säkerställa att platserna fylls.¹⁵² Vid Högskolan Dalarnas sjuksköterskeutbildning har lärosätet som mål att vid start av utbildningen vid höst- och vårtermin fylla 135 platser på respektive termin. En företrädare för utbildningen uttrycker svårigheterna vid dimensioneringen på följande sätt:

"För att vi ska landa på de här siffrorna vid start så har vi ju hållit på med antagningen ganska länge. Vi har tillsammans med studieadministrationen hittat ett antagningstal på 240, då behövde vi bara plocka in 5 reserver vid höstterminen. Vi hade samma siffra nu när vi startade i januari och då fick vi ändå lov att ta in 26 reserver. Reserverna får alltid svårare att hänga på."¹⁵³

Men även efter de första veckornas reservintag kan det ske avhopp, framför allt under första terminen och året, vilket försvårar planeringen av lärarresurser och genomförandet av hela utbildningen.¹⁵⁴ När studenter hoppar av kan antalet kvarvarande studenter bli så litet att det kan bli svårare att genomföra till exempel grupparbeten eller planerade undervisningstimmar. Ett lärosäte illustrerar detta på följande sätt:

"Den planering som gjorts för gruppindelningar och antalet lärare som behövs behöver justeras efter hand och riskerar ge negativa effekter på genomförandet."¹⁵⁵

Ett annat lärosäte skriver i lärosätelsenkäten att det blir "obalans i programmen med överfyllda kurser första terminen och tomma platser i slutet".¹⁵⁶

Avhoppen påverkar även planeringen av VFU. VFU-platser är ofta en bristvara, både inom sjuksköterske- och grundlärarutbildningen, och något som många lärosäten arbetar mycket med att få fram. Om inte alla platser utnyttjas till följd av avhopp kan det påverka relationerna negativt med de verksamheter som tillhandahåller VFU-platserna.

¹⁵¹ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 8.

¹⁵² Intervju med Högskolan Dalarna, Malmö Universitet, Uppsala universitet. Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 7 och fråga 14.

¹⁵³ Intervju med programansvariga för sjuksköterskeprogrammet vid Högskolan Dalarna, 2024-04-04.

¹⁵⁴ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 8.

¹⁵⁵ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 7.

¹⁵⁶ Riksrevisionens lärosätelsenkät, fråga 7.

3.6.3 Avhoppen kan leda till sämre studiemiljö

Flera lärosäten pekar på att avhoppen också leder till sämre studiemiljö för studenterna. De kan påverka dynamik och motivation i gruppen negativt, vilket kan påverka kvarvarande studenters studieprestationer och leda till sviktande framtidstro när det gäller den egna utbildningen.¹⁵⁷

Detta är något som även forskningscentrumet HERO lyfter i en studie av avhoppen på förskolläro- och grundläroutbildningarna på Uppsala universitet:

”Det var uppenbart för både läroutbildare och studenter att en stor andel studenter avbröt sina studier och detta påverkade de som var kvar på utbildningarna. De många avhoppen riskerade att ge en negativ känsla för utbildningen eftersom avbrutna studier indikerade att utbildningarna inte värderades särskilt högt.”¹⁵⁸

I förlängningen kan pedagogiska utmaningar och försämrad dynamik skapa risk för ännu fler avhopp. Både i vår lärosätesenkät och i HERO:s studie uppmärksammas risken för att avhopp kan ”smitta av sig” till övriga studenter och skapa en avhopparkultur.

3.6.4 Avhoppen får även negativa ekonomiska effekter för individen och samhällsekonomin

Avhoppen får inte bara negativa effekter för lärosätena, utan drabbar även individen, arbetsmarknaden och samhällsekonomin. Vi har inte kunnat bedöma den samlade effekten på arbetsmarknad och samhällsekonomi men har tagit fram ett räkneexempel på hur avhoppen påverkar avhopparnas medianinkomst. Räkneexemplet visar att avhopparnas medianinkomst blir lägre än för de som tar examen. Om avhopparna får lägre inkomst innebär detta inte bara mindre konsumtion för den enskilde, utan även lägre skatteinkomster.

I räkneexemplet har vi använt medianinkomsten 2021 för studentkullen som påbörjade läro-, högskoleingenjörs- och sjuksköterskeprogrammen läsåret 1994–95. Skillnaden i medianinkomst mellan examinerade och de som inte tog någon högskoleexamen var 125 700 kronor per år för sjuksköterskestuderande, 64 400 kronor per år för lärostudenter och 42 000 kronor per år för högskoleingenjörstudenter.

Sammanlagt skulle en procentenhets högre examensgrad för denna kull på de tre programmen innebära 8,5 miljoner kronor mer i förvärvsersättning per år. Fem procentenhets högre examensgrad skulle innebära 42,4 miljoner kronor mer i förvärvsersättning per år.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Riksrevisionens lärosätesenkät, fråga 7.

¹⁵⁸ Laurin och Bengtsson, *Genomströmning utan att tumma på kvalitén?*, 2024, s. 47.

¹⁵⁹ Se bilaga 8 för hur vi har gjort skattningen och vilka antaganden den bygger på.

4 Slutsatser och rekommendationer

På den svenska arbetsmarknaden finns en stor efterfrågan på flera samhällsviktiga yrkesgrupper, såsom lärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer. Samtidigt har avhoppet från dessa utbildningar under flera år varit stora, något som inte bara skapar problem på arbetsmarknaden utan även får betydande negativa konsekvenser för lärosätena, studenterna och skattebetalarna. Både riksdag och regering har uttryckt att onödiga avhopp behöver minska och genomströmningen öka.

Denna granskning har fokuserat på avhoppet från dessa tre utbildningar för att se om lärosätenas arbete för att motverka dem är effektiva. Granskningen omfattar även i viss mån Universitetskanslersämbetets arbete och regeringens styrning.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att lärosätena erbjuder många insatser för att motverka avhoppet, men det går inte att bedöma om insatserna är rätt utformade eller minskar avhoppet. Det finns flera betydande hinder för ett effektivt arbete, varav några ligger utanför lärosätenas kontroll. Grundläggande för ett framgångsrikt arbete är att kunskapen om avhoppet behöver öka och att de studenter som antas till utbildningarna har de förkunskaper som krävs. Enligt Riksrevisionen finns det potential för lärosätena att utveckla sitt arbete inom flera områden, vilket på sikt kan skapa bättre förutsättningar för arbetet mot avhopp. Riksrevisionen konstaterar dock att det finns flera målkonflikter inom området som försvårar arbetet med att minska avhoppet. Om avhoppet ska minska behöver regeringen prioritera tydligare bland dessa mål, enligt Riksrevisionen. Universitetskanslersämbetets kunskapsproduktion är till nytta för lärosätena men myndighetens roll som kunskapsstöd gentemot lärosätena kan behöva förtydligas.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det inte finns någon enkel och snabb lösning på avhoppssproblematiken, utan det krävs både prioriteringar och ett långsiktigt arbete av flera aktörer om onödiga avhopp ska minska.

4.1 Ökad kunskap behövs om avhoppet ska minska

Granskningen visar att lärosätena ofta inte vet om studenter har hoppat av och i så fall varför. Att få bättre kunskap om detta är helt centralt om lärosätena ska kunna arbeta förebyggande och minska onödiga avhopp. Enligt Riksrevisionen kan ett tydligare regelverk och ett mer utvecklat systemstöd skapa bättre förutsättningar för lärosätenas arbete mot avhopp. Ökat erfarenhetsutbyte mellan lärosätena om hur de arbetar för minska avhopp skulle också stärka förutsättningarna. En del av detta utvecklingsarbete kan lärosätena själva driva, men det krävs också styrning från regeringen.

4.1.1 Krav på att anmäla avbrott av utbildning kan hjälpa lärosätena i arbetet mot avhopp

I granskningen vittnar lärosätena om att många studenter försvinner från sin utbildning utan att lärosätet vet om de har hoppat av eller är kvar på sin utbildning. Det är inte författningsreglerat att studenter som avbryter sin utbildning behöver anmäla avbrottet till det lärosäte som de är antagna till. I granskningen framkommer att runt hälften av lärosätena har utformat krav på att avbrott ska anmälas, medan det vid övriga lärosäten är frivilligt att anmäla avbrott. Granskningen visar också att det är ovanligt att lärosätenas anmälningsrutiner innehåller krav på att studenten ska uppges orsak till avbrottet.

I granskningen framkommer även att regelverket för inaktiva studenter är otydligt och att det därför är oklart om och när ett lärosäte har rätt att avregistrera studenter som är inaktiva under en längre period. Universitetskanslersämbetet har i ett tidigare tillsynsbeslut fastslagit att ett antagningsbesked till högskolan är ett gynnande förvaltningsbeslut och att lärosätena därför inte har rätt att avregistrera inaktiva studenter. Regeringen menar dock att det är upp till lärosätena själva att bedöma om en student uppfyller högskoleförordningens krav på vad det innebär att vara en student. Om en student inte uppfyller förordningens krav kan lärosätet avregistrera studenten. I högskoleförordningen framgår dock endast att "med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning".¹⁶⁰ Förordningen anger inte närmare om eller när lärosätena ska bedöma att en student kan avregistreras på grund av inaktivitet.

Enligt Riksrevisionen behövs tydligare bestämmelser om vad som gäller för anmälan av avbrott av studier och inaktivitet. Avsaknad av tydliga bestämmelser leder dels till att lärosätena får svårt att planera och dimensionera sina utbildningar, dels till att arbetet mot avhopp försvåras. Det skickar också en signal till studenterna om att den utbildningsplats som de fått är förenad med få krav. I det sammanhanget är det befogat att peka på att högskoleutbildningar finansieras med statliga anslag och att varje utbildningsplats är en kostnad för skattebetalarna.

Enligt Riksrevisionen finns potential för lärosätena att utveckla sitt arbete när det gäller studenters anmälan av avbrott. De lärosäten som inte har krav på att anmäla avbrott kan ta fram riktlinjer som förtydligar att avbrott av utbildning ska anmälas. Lärosätena kan också be studenter som anmäler avbrott att uppges orsaken till avbrottet. Kunskap om orsaker till avbrott är helt grundläggande om lärosätena ska kunna utveckla sitt arbete med att minska onödiga avhopp. Lärosätena kan också förtydliga sin information till studenter, både vid utbildningsstart och under utbildningens gång om vikten av att studenter som vill avbryta sin utbildning meddelar detta till lärosätet.

¹⁶⁰ 4 §, 1 kap., Högskoleförordningen (1993:100).

Regeringen kan stödja lärosätena i detta arbete, genom att till exempel i högskoleförordningen förtydliga vad som gäller för avbrott av studier och vad som gäller för inaktivitet. Ett sådant krav på att anmäla avbrott kan troligen inte helt lösa problematiken med att så få studenter meddelar avbrott, men kan i kombination med tydlig information från lärosätena sannolikt öka anmälningsbenägenheten.

4.1.2 Ett mer funktionellt systemstöd kan bidra med viktig kunskap om avhopp

Lärosätena äger systemstödet Ladok, där bland annat uppgifter om studenters prestationer och närvaro registreras. Ladokkonsortiet ansvarar för utveckling och drift av systemstödet. I Ladok finns möjlighet för både lärosätena och studenterna att registrera avbrott av studier. Systemstödet ger alltså möjligheter för lärosätena att hämta ut uppgifter som skulle kunna vara till hjälp i arbetet mot avhopp. Samtidigt visar granskningen att uppgifterna i Ladok i praktiken inte är till så stor hjälp för lärosätena. Eftersom det är få studenter som anmäler sitt avbrott i Ladok, går det inte för lärosätena att få fram tillförlitliga uppgifter om vilka studenter som hoppar av eller om avhoppens omfattning. Denna del kan inte Ladok göra något åt, utan det handlar främst om att det saknas ett tydligt regelverk och information om vad som gäller för studenter som avbryter sin utbildning.

En annan brist med systemstödet handlar om att en studentregistrering av avbrott i Ladok inte meddelas det berörda lärosätet, varför lärosätet inte alltid vet att studenten har avbrutit sin utbildning trots att det är anmält i Ladok. När avbrott registreras i Ladok efterfrågas heller inte möjlig orsak till avbrottet, varför det inte går att via Ladok få fram kunskap om varför studenter hoppar av. Ytterligare ett problem är att om en student väljer att flytta sin utbildning till ett annat lärosäte får inte det lärosäte som studenten flyttat från, meddelande om detta via Ladok. En sådan flytt blir ett avhopp på det lärosäte som studenten flyttar från, varför det är viktigt att lärosätet får besked om det.

Granskningen visar vidare att Ladok inte är utformat på ett sätt som gör det möjligt för lärosätena att lätt identifiera studenter som ligger i riskzon för att hoppa av. Studenter som hamnar efter i studierna löper högre risk för att hoppa av, och det är därför viktigt att lärosätena snabbt och lätt kan identifiera dessa för att kunna erbjuda stöd. Det gäller särskilt på de tre utbildningar som omfattas av granskningen eftersom de är stora program med många studenter i varje kull.

Några lärosäten har på senare år byggt egna systemstöd ovanpå Ladok, EWS, för att lättare kunna fanga upp studenter som riskerar hoppa av och för att få mer systematisk kunskap om var i utbildningen som studenter ofta fastnar. Än finns inga utvärderingar av EWS, men enligt de lärosäten som använder EWS är systemstödet en stor hjälp i arbetet mot avhopp. De flesta lärosäten som omfattas av denna granskning har inte tillgång till ett EWS men flera efterfrågar ett sådant systemstöd.

Riksrevisionen vill understryka vikten av ett funktionellt systemstöd eftersom det kan förenkla lärosätenas avhoppssarbete och även ge mycket värdefull information. Ett stort hinder i lärosätenas arbete mot avhopp är just bristen på kunskap om vilka studenter som riskerar att hoppa av, och varför studenter hoppar av.

Eftersom lärosätena själva äger Ladok är det lärosätena som behöver driva utvecklingsbehov gentemot Ladokkonsortiet. Både lärosätenas lokala systemstöd och Ladok finansieras med statliga medel, och därför är detta också en fråga om att använda dessa medel på bästa sätt. I stället för att varje lärosäte ska utveckla, bygga och förvalta egna systemstöd för sådana delar som är av vikt för samtliga lärosäten vore det enligt Riksrevisionen mer kostnadseffektivt om detta gjordes samlat i Ladok.

4.1.3 Tillgängliga avhoppsmått behöver bli mer tillförlitliga

Eftersom det är ovanligt att studenter anmäler avbrott har inte lärosätena tillgång till tillförlitliga uppgifter om studieavbrott när det sker. I stället använder många lärosäten sig av indirekta mått såsom kvarvaro och examensfrekvens. Genom att mäta hur många studenter som finns kvar på utbildningen en viss termin och hur många studenter som tar examen en viss tid efter att utbildningen skulle ha avslutats vid studietakt på heltid får lärosätena indirekt en uppfattning om hur stora avhoppet är. Måtten kan dock inte hjälpa lärosätena i arbetet mot avhopp. Måtten ger inte svar på varför studenter hoppar av, och de har dessutom ofta lång eftersläpning.

Måtten är heller inte tillförlitliga. Studenter som inte är kvar en viss termin kan komma tillbaka till utbildningen senare, och studenter kan ta examen efter den uppföljningstid som används. Därutöver räknas en student som flyttar sin utbildning till annat lärosäte som avhoppare på det första lärosätet men som examinerad ifall den tar examen på det lärosätet som den flyttat till. En student kan därmed registreras både som avhoppare och som examinerad, på samma utbildning.

I måttet examensfrekvens ingår dessutom bara de studenter som tar ut sin examen. Alla studenter tar dock inte ut sin examen, trots att de fullföljt hela sin utbildning. Med nuvarande avhoppsmått räknas dock denna grupp studenter som avhoppare, trots att de knappast kan anses ha avbrutit sin utbildning. Om examensbevis på yrkesexamensutbildningar utfärdades av lärosätet när studenten fullföljt sin utbildning skulle examensfrekvensen öka och avhoppstatistiken därmed också bli mer rättvisande. Ett liknande förslag har förts fram i en utredning från 2015.¹⁶¹ Automatisk utfärdande av examensbevis finns i några andra länder, bland annat Tyskland.

Enligt Riksrevisionen skulle det också vara av värde att ta fram en nationell metod för hur lärosätena kan mäta avhopp under utbildningens gång. Det skulle underlätta för jämförelser av avhopp mellan lärosäten med samma utbildningsprogram och även mellan olika utbildningsprogram inom lärosätena. Universitetskanslersämbetet har

¹⁶¹ SOU 2015:70.

en omfattande kunskapsproduktion som rör genomströmning vid lärosätena och skulle således kunna vara en viktig aktör i ett sådant arbete.

4.1.4 Lärosätena kan i högre grad dela sina kunskaper om avhopp med varandra

I granskningen lyfter många lärosäten att de behöver stöd för att komma till rätta med avhopp. De efterlyser bland annat mer kunskap om orsaker till avhopp och kunskapsutbyte om hur man kan arbeta för att motverka onödiga avhopp. Lärosätena uppger att frågor om avhopp ibland lyfts i de olika nätverk som de deltar i men att frågan hittills inte har fått någon större plats. Något gemensamt kunskapscenter, där all kunskap om avhopp samlas, finns i nuläget inte. Universitetskanslersämbetet har en stor kunskapsproduktion som många lärosäten tar del av, men myndigheten ger inte något riktat stöd i avhopsfrågor och har heller inte i uppdrag att verka som nav för kunskapsutbyte.

Av granskningens statistiska analys framgår att det finns vissa kvarvarande skillnader mellan lärosätena i avhoppsfrekvensen när vi kontrollerat för egenskaper hos de studenter som antagits till utbildningarna. Det kan finnas flera faktorer som förklarar de kvarvarande skillnaderna, men en möjlig förklaring kan vara att lärosäten med färre avhopp har ett mer framgångsrikt arbete mot avhopp än lärosäten med fler avhopp. Resultaten från studentenkäten indikerar att så skulle kunna vara fallet. Ett mer systematiskt kunskapsutbyte mellan lärosätena om hur de arbetar för att motverka avhopp skulle därför kunna gynna lärosätena. Frågan om avhopp och genomströmning är även viktig för studenterna och statsmakterna, varför det enligt Riksrevisionen kan vara befogat att inrätta ett kunskapscenter som kan förse lärosätena med kunskap och fungera som ett nav för erfarenhetsutbyte. Ett sådant erfarenhetsutbyte kan till exempel handla om att dela kunskap om hur utvärderingar av avhopp kan genomföras, om hur utbildningsupplägg och pedagogik kan utformas för att optimera genomströmning och hantera en alltmer heterogen studentgrupp, och om vilka stödinsatser som visat sig vara framgångsrika.

Flera aktörer skulle kunna stå värd för ett sådant kunskapscenter. Lärosätenas egen organisation, Sveriges universitets- och högskoleförbund, har som mål att erbjuda lärosätena en gemensam arena för diskussioner och åtgärder, och skulle således vara en aktuell aktör. Även myndigheterna Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet skulle kunna vara aktuella, förutsatt att det inte står i konflikt med myndigheternas uppdrag eller lärosätenas autonomi. Universitetskanslersämbetet uppger i granskningen att myndigheten gärna vill vara till nytta för lärosätena men bedömer att lärosätenas autonomi sätter gränser för vilken typ av stöd som myndigheten kan ge.

4.2 Bristande förkunskaper och felval behöver motverkas och lärosätena behöver hjälp med det

I granskningen har vi i enkäter till både lärosäten och studenter frågat om orsaker till avhopp. Vi har även genomfört flera statistiska analyser för att undersöka vad som ökar risken för avhopp på de tre utbildningar som granskningen omfattar. Från detta samlade underlag drar Riksrevisionen slutsatsen att det är en rad orsaker bakom avhopp, som dessutom kan samspela, något som i förlängningen komplicerar arbetet med att minska avhopp. Några orsaker är dock vanligare än andra. Det handlar om att studenten inte har tillräckliga förkunskaper i svenska och/eller matematik för att klara utbildningen eller att studenten upptäcker att utbildningen var fel. Dessa orsaker har även lyfts i tidigare forskningsstudier och utvärderingar.

Granskningen visar att lärosätena har insatser mot de vanligaste orsakerna till avhopp, men det har inte gått att bedöma om de är rätt utformade eller om de minskar avhopp. Orsaken till bristande förkunskaper finns dessutom tidigare i utbildningskedjan, varför det egentligen inte är lärosätenas ansvar att åtgärda dem. Samtidigt visar granskningen att det uppstår andra dilemman om lärosätena inte försöker åtgärda bristande förkunskaper. Enligt Riksrevisionen behövs kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med bristande förkunskaper och felval.

4.2.1 Lärosätena har insatser mot bristande förkunskaper men de ger upphov till dilemman

Enligt högskolelagen ska utbildning på grundnivå i högskolan väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan, eller motsvarande kunskaper. I granskningen framkommer dock att en viktig orsak till avhopp är att studenter inte har tillräckliga förkunskaper i svenska och matematik, trots att de har godkända gymnasiebetyg och således är behöriga. Flera lärosäten lyfter att många studenter har glädjebetyg eftersom betygen inte motsvarar studenternas faktiska kunskaper.

Betygsinflationen i grundskolan och gymnasiet har under flera år belagts både av forskare och myndigheter, bland annat i en granskning av grundskolan av Riksrevisionen 2022. Det finns enligt Riksrevisionen skäl att tro att glädjebetygen blir extra problematiska på de tre utbildningar som omfattas av granskningen. Utbildningarna har relativt lågt söktryck, varför det är lätt att komma in med låga gymnasiebetyg eller lägsta gymnasiebetyget E. Om dessa betyg dessutom är glädjebetyg innebär det i praktiken att en del studenter inte har de förkunskaper som krävs för att genomföra utbildningen. I granskningen framkommer indikationer på att så är fallet. Riksrevisionen har i granskningen tagit fram underlag som visar att en mycket stor andel av de gymnasieelever som fick underkänt på de nationella proven i svenska och matematik vårterminen 2024, trots det fick godkända kursbetyg i samma ämnen av sina gymnasieskolor.

I granskningen framkommer att lärosätena försöker avhjälpa bristande förkunskaper genom att erbjuda skriv- och räknestugor, och vissa erbjuder även basår i matematik. Dessa insatser kan till viss del avhjälpa de problem som finns med matematik och svenska. Skrivstugorna är dock främst inriktade mot att lära sig skriva akademiska texter och förutsätter således att studenterna har grundläggande kunskaper i svenska för att kunna ta emot stödet. Flera lärosäten pekar dessutom på att inte alla studenter i behov av stöd, tar emot det stöd som erbjuds.

Det finns även gränsdragningsproblem och målkonflikter som ytterligare försvårar lärosätenas arbete. Eftersom de studenter som antas till högskolan förväntas ha med sig tillräckliga kunskaper från gymnasiet för att klara en högskoleutbildning, är det inte självklart att det är lärosätenas ansvar att stärka studenternas förkunskaper.

Vidare förväntas studenter i högskolan klara sina studier med hög grad av självständighet. Lärosätena har inget kompensatoriskt uppdrag för att avhjälpa bristande förkunskaper, men om de inte sätter in stöd till dessa studenter finns risk för avhopp. Om de sätter in stödsatser finns dock risk för att studenter inte utvecklar självständighet i studierna. Vid avhopp minskar lärosätets ersättning från staten eftersom ersättningssystemet är baserat på hur många helårsstudenter och helårsprestationer som lärosätena producerar. När intäkterna minskar begränsas samtidigt också lärosätenas möjlighet att erbjuda extra stöd till studenter i riskzon eftersom sådant stöd kräver mer resurser. Flera lärosäten menar att resurstilldelningen inte i tillräcklig grad tar hänsyn till att studentgrupperna kräver mer stöd än tidigare.

Regeringen har på senare år tagit initiativ till flera åtgärder för att komma till rätta med betygsinflationen i skolan och gymnasieskolan. Regeringen har också tillsatt en utredning som har i uppdrag att se över hur betygsinflationen i gymnasiet kan motverkas. Utredningen ska lämna sitt betänkande i februari 2025. Riksrevisionen ser positivt på att frågan nu utreds i grunden. Glädjebetyg skapar inte bara problem med avhopp och svag genomströmning, utan det belastar även lärosätenas resurser och ställer orimliga krav på lärare och stödsatser. I förlängningen finns även risk för att bristande förkunskaper leder till sänkt kvalitet i utbildningen, för att lärosätena ska kunna examinera studenterna. Därutöver skapar betygsinflation orättvisa i antagningen till högskolan genom att studenter med glädjebetyg får företräde framför studenter med rättvisande betyg.

Det kommer dock att dröja innan eventuella förslag från utredningen får genomslag, varför frågan kvarstår om vad högskolan ska göra med de studenter som antas med bristande förkunskaper och som behöver individuellt stöd för att ta sig genom utbildningen. Riksrevisionen ser ingen enkel lösning på detta problem. Det är dock viktigt att regeringen i sin styrning av lärosätena följer lärosätenas arbete för att motverka bristande förkunskaper och för en dialog med lärosätena om vad som kan göras.

4.2.2 En utökad studievägledning skulle kunna minska avhoppen

I granskningen framkommer att en viktig orsak till avhopp är att studenter upptäcker att utbildningen inte var rätt för dem. Det kan vara svårt att veta vad som ligger bakom felval. Det kan till exempel handla om att studenter under sin verksamhetsförlagda utbildning upptäcker att det yrke som de senare ska arbeta i inte motsvarar deras förväntningar. Men det kan också handla om att studenten inte hade utbildningen som förstahandsval, att hen hade bristande förkunskaper eller att hen hade personliga eller praktiska svårigheter.

Oavsett bakomliggande orsak indikerar felval att studenter inte har rätt bild av vad utbildningen kräver. Om studenter kan göra mer välinformerade utbildningsval genom utökad studievägledning kan det minska avhoppen och även innebära kostnadsbesparingar. Studenter slipper lägga ner tid och resurser på en utbildning som inte är rätt för dem, något som även lärosätet tjänar på.

Granskningen visar att lärosätena har flera insatser för att motverka felval. Det finns information om utbildningarna på lärosätenas hemsidor, och lärosätena uppger att de även erbjuder individuell studievägledning både inför val av utbildning och under utbildningens gång. Lärosätena erbjuder också stödinsatser för att stärka studenters studiemotivation och studieteknik.

Riksrevisionen har i granskningen inte haft möjlighet att närmare bedöma dessa insatser men en utredning från Universitets- och högskolerådet 2018 tyder på att det kan finnas skäl att utöka studievägledningen inför val av utbildning. Det kan vara svårt att utforma lärosätenas studievägledning på ett sätt som gör att alla felval förhindras, men det kan ändå vara värt att prova om en sådan insats skulle kunna bidra, enligt Riksrevisionen. Universitets- och högskolerådet beskriver till exempel i sin utredning några modeller för utökad studievägledning som testas vid några lärosäten, till exempel självtest och matchningshjälp. Enligt Riksrevisionen kan det också vara motiverat med en utökad studievägledning i gymnasieskolan.

4.3 Möjliga insatser för att minska avhoppen kan stå i konflikt med andra viktiga mål

Att öka antalet utexaminerade från bristyrkesutbildningar är av central vikt för att möta den stora efterfrågan som finns på arbetsmarknaden. Samtidigt visar denna granskning att det är en komplex fråga att lösa problemet med avhopp från de tre utbildningar som denna granskning omfattar. Enligt Riksrevisionen kan inte lärosätena själva lösa problemet, eftersom några viktiga orsaker till avhopp ligger utanför lärosätenas kontroll och även deras ansvar. För att komma till rätta med avhopp krävs insatser av fler aktörer och det krävs ett långsiktigt arbete. Det kan också krävas svåra överväganden eftersom insatser som skulle kunna minska avhopp samtidigt skulle kunna minska antalet examinerade. Likaså kan åtgärder som är lämpliga för att öka antalet examinerade samtidigt öka avhopp. Därutöver

kan insatser för minskade avhopp samtidigt göra det svårare för lärosätena att nå högskolelagens krav på att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Att bedöma vilka åtgärder som är mest lämpliga handlar i slutändan om vilka mål som är viktigast och hur mycket det får kosta att uppnå dem. Ytterst är det en politisk fråga. Det är också viktigt att betona att inte alla bristyrkesutbildningar har stora problem med avhopp. Många utbildningar är attraktiva och det krävs höga betyg för att komma in på utbildningarna. För just utbildningar med lågt söktryck kan dock färre platser eller höjda behörighetskrav vara lämpliga åtgärder för att skapa förutsättningar för bättre förkunskaper hos studenterna och därmed färre avhopp. Samtidigt kan sådana åtgärder också leda till andra problem, varför det är viktigt att beakta både samhällsekonomiska och andra konsekvenser.

4.3.1 Färre utbildningsplatser eller höjda antagningskrav kan minska avhopp men öka andra problem

Ett problem som lyfts i granskningen och som har nära koppling till bristande förkunskaper och avhopp, är att särskilt grundlärautbildningen och högskoleingenjörsutbildningen har lågt söktryck. När söktrycket är lågt är det lättare att komma in på utbildningarna med låga betyg, och därmed ökar också risken för avhopp.

Lärosätena beslutar själva om dimensioneringen av sina utbildningar och har således möjlighet att hålla upp söktrycket genom att minska antalet utbildningsplatser. Samtidigt har regering och riksdag under senare år uppdragit åt lärosätena att bygga ut flera bristyrkesutbildningar för att öka antalet utexaminerade från bland annat grundlära-, högskoleingenjörs- och sjuksköterskeutbildningarna. Mot bakgrund av den efterfrågan som finns på arbetsmarknaden är det enligt Riksrevisionen av stor vikt att öka antalet examinerade från dessa bristyrkesutbildningar. Men det är inte säkert att utbyggnad av dessa tre utbildningar är rätt väg att gå, eftersom en ökning av utbildningsplatser skapar risk för ännu lägre söktryck och i förlängningen fler avhopp.

En utvärdering från Universitetskanslersämbetet visar att söktrycket gick ned för sjuksköterske- och högskoleingenjörsutbildningarna under tiden som utbyggnaden pågick. I granskningen uppger också flera lärosäten att avhoppet ökade under tiden som utbyggnaden pågick. Vår statistiska analys ger visst stöd för detta. Den visar att risken för avhopp från sjuksköterskeutbildningen ökade under utbyggnadsperioden. Även om söktrycket påverkas av andra faktorer såsom demografi, arbetsmarknad och utbildningarnas attraktivitet, visar detta att söktrycket är en viktig faktor som både regeringen och lärosätena behöver beakta vid beslut om dimensionering av utbildningsplatser.

Förutom dimensionering av utbildningarna är också de behörighetskrav som gäller för att bli antagen till utbildningarna en viktig faktor. Om kraven för antagning höjs genom högre betygskrav i vissa ämnen, kan studenter med högre förkunskaper antas

och därmed minskar risken för avhopp. Samtidigt finns då en risk för att andra viktiga mål inte nås. I ett regeringsuppdrag från Universitets- och högskolerådet från 2019 framkom att höjda behörighetskrav på de tio största yrkesexamensprogrammen kan leda till färre avhopp men även till färre behöriga sökande. Utredningen visade också att högre krav skulle leda till några icke-önskvärda effekter såsom högre andel studenter med högutbildade föräldrar och färre studenter med utländsk bakgrund. Höjda antagningskrav kan således även ha negativ inverkan på målet att lärosätena ska främja och bredda rekryteringen till högskolan. Trots flera icke-önskvärda effekter föreslog ändå Universitets- och högskolerådet att införa höjda betygskrav i vissa ämnen.

En utredning om lärar- och forskolläraryrkesutbildningarna från 2024 föreslår också höjda antagningskrav. Utredningen konstaterar att det är vanligt att studenter på dessa utbildningar brister i förkunskaper och att många inte fullföljer sin utbildning. Med anledning av studenternas bristande förkunskaper bedömer utredningen att lägsta betyget E i svenska inte är tillräckligt och föreslår att betygskravet höjs till C för grundläro- och lärarutbildningen. Utredningen bedömer att kravet skulle leda till bättre förberedda och mer motiverade studenter men också färre antagna. Samtidigt bedömer utredningen att höjda krav kommer att ha positiv påverkan på kvarvaro och examensfrekvens, liksom på undervisning och studiemiljö. Utredningen pekar dock också på att höjda antagningskrav kommer få negativ påverkan på lärosätenas ekonomi, eftersom de kan avräkna färre helårsstudenter och helårsprestationer.

Men höjda antagningskrav kan också leda till att studenter som skulle kunna ha tagit examen inte kommer in på utbildningen. Riksrevisionens analys av avhopp och examen för studenter som antogs åren 2013–2017 till granskningens tre utbildningar, visar att antalet avhopp visserligen var stort bland de studenter som hade de lägsta gymnasiebetygen. Men analysen visar också att många av dessa studenter tog examen och särskilt var detta framträdande för sjuksköterskestudenterna.

4.3.2 Regeringen bör följa upp lärosätenas arbete med avhopp

Regeringen har i flera budgetpropositioner understrukit att genomströmningen måste öka och att de onödiga avhoppet måste minska. Regeringen har dock inte tagit initiativ till att utöka sin kunskap om hur lärosätena arbetar för att motverka avhoppet, genom till exempel återrapporteringskrav till lärosätena. Regeringen har heller inte i någon större utsträckning uppdragit till Universitetskanslersämbetet eller Universitets- och högskolerådet att kartlägga lärosätenas arbete mot avhopp. Enligt Riksrevisionen bör regeringen skaffa sig bättre kunskap om hur lärosätena arbetar med avhopp. Då kan regeringen få en uppfattning om vilka orsaker som ligger bakom avhoppet och därmed lättare bedöma om det krävs åtgärder på nationell nivå. Som denna granskning visar ligger en del av orsakerna till avhopp utanför lärosätenas kontroll. Genom uppföljningen kan också regeringen förse riksdagen med bättre kunskap om avhoppet och föreslå åtgärder för att motverka dem.

4.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Inför författningskrav på att studenter är skyldiga att anmäla avbrott från utbildning.
- Tydliggör i författning vad som gäller för studenter och lärosäten om studenter är inaktiva över en längre period.
- Ge Universitetskanslersämbetet i uppdrag att ta fram en nationell metod för hur lärosätena kan mäta avhopp under utbildningens gång. Uppdraget bör genomföras i samarbete med lärosätena.
- Överväg att införa en ordning som innebär att lärosätet automatiskt utfärdar examensbevis till studenter som fullföljt yrkesexamensprogram. En sådan ordning skulle bidra både till högre examensfrekvens och till att de studenter som fullföljt sin utbildning inte räknas som avhoppare.
- Överväg att ge lärosätena i uppdrag att gemensamt upprätta ett kunskapscenter för avhopp och genomströmning. Uppdraget bör genomföras i samråd med Universitetskanslersämbetet och Universitets- och högskolerådet.
- Ge Universitets- och högskolerådet i uppdrag att utreda hur utökad studievägledning kan utformas för att minska felval och avhopp. Uppdraget bör utföras i samarbete med lärosätena.

Till lärosätena

- Se till att systemstödet i Ladok utvecklas så att det ger lärosätena bättre stöd i arbetet mot avhopp.

Referenslista

Litteratur

Kuh G., Kinzie J., Schuh J., Whitt E., m.fl., *Student Success in College: Creating Conditions that Matter*, Jossey-Bass, 2010.

Artiklar

Andersson S., Andersson Chronholm J., Gelin B., "Avhopp och genomströmning: Hur ser det ut och vad kan man göra?", *Universitetspedagogisk utveckling och kvalitet – i praktiken!*, Uppsala universitet, 2012.

Cabrera A. F., Castaneda M. B., Nora A., Hengstler D., "The Convergence between Two Theories of College Persistence", *The Journal of Higher Education*, Vol. 63, 1992.

Carlhed C., "Resistances to scientific knowledge production of comparative measurements of dropout and completion in European higher education", *European Educational Research Journal*, Vol. 16, 2016.

Carlhed C., "The social space of educational strategies: Exploring patterns of enrolment, efficiency and completion among Swedish students in undergraduate programs with professional qualifications", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 2017.

Carlhed Ydhag C., "Understanding the complexity in measuring student progression in European higher education", *Hungarian Educational Research Journal*, Vol. 9, 2019.

Behr. A., Giese M., Herve D., Kamdjou T., Theune K., "Dropping out of university: a literature review", *Review of Education*, No8, 2020.

Forsman J., van den Bogaard M., Linder C., Fraser D., "Considering student retention as a complex system: a possible way forward for enhancing student retention", *European Journal of Engineering Education*, Vol. 40, 2015.

Forsman J., Linder C., Moll R., Fraser D., Andersson S., "A new approach to modelling student retention through an application of complexity thinking", *Studies in Higher Education*, Vol. 39, 2014.

Kaiser C., Oswald A. J., "The scientific value of numerical measures of human feelings", *PNAS*, 2022.

Rapporter och utredningar

Berglund, M., *Avhopp från lärarutbildningarna vid Högskolan Dalarna*, Högskolan Dalarna, 2019.

Bryntesson A., och Giorio L., *Genomströmning och avhopp på grundlärarprogrammet: Statistisk analys av studenter vid Uppsala universitet*, Hero rapporter 2024:2, 2024.

- Carlsson, J., *Insatser för kvarvaro av underrepresenterat kön på akademins utbildningar*, Högskolan Halmstad, 2021.
- Isaksson, A., *En fördjupad avhoppsanalys av tre utbildningsprogram vid HOV*, Högskolan Halmstad, 2020.
- Hedlund, T., *Studenter som lämnar -En undersökning av orsakerna bakom lärarstudenters studieavbrott*, Malmö Universitet, 2018.
- Hellman, F., *Orsaker och motiv bakom avhopp från program på Luleå Tekniska Universitet*, Luleå Tekniska Universitet, 2023.
- Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, *FoU-barometer 2022. Näringslivets FoU-investeringar*, november 2022.
- Laurin E., Bengtsson F., *Genomströmning utan att tumma på kvalitén?: Studenters och utbildningsansvarigas erfarenheter av forskolläro- och grundläroarutbildningar vid Uppsala universitet*, Hero rapporter 2024:3, 2024.
- Nilsson, S., *Kartläggning och analys av studenters avbrott från läroarutbildningarnas program*, Karlstads universitet, 2014.
- OECD UIS/Eurostat, *Education at a glance*, 2020.
- Riksrevisionen, *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapiäl vid universitet och högskolor*, RiR 2017:28, 2017.
- Riksrevisionen, *Riktade utbyggnadsupdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*, RiR 2021:1, 2021.
- Riksrevisionen, *Statens insatser för likvärdig betygssättning – skillnaden mellan betyg och resultat på nationella prov*, RiR 2022:22, 2022.
- SFS, *Den dolda kostnaden. Urholkningens konsekvenser för utbildningens kvalitet*, 2023.
- Skolinspektionen, *Rektorers arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i gymnasieskolan*, Diarienummer: 2022:581, 2023.
- Skolverket, *Gymnasieskolans högskoleförberedelse. En intervjustudie på tre lärosäten*, Rapport: 477, 2019.
- Skolverket, *Läroarprognos 2021. Redovisning av updrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av forskollärare och olika läroarkategorier*. Diariennr 5.1.3–2020:1396, 2021.
- Skolverket och Universitetskanslersämbetet, *Till högskolan från gymnasieskolan, Studenternas prestationer det första studieåret*, Universitetskanslersämbetets rapportnummer 2024:1, 2024.

Socialstyrelsen, *Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård Nationella planeringsstödet 2023, 2023.*

SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år.*

SOU 2019:6, *Högskolans styrning i ett historiskt perspektiv.*

SOU 2020:43, *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper.*

Statistiska centralbyrån, *Arbetskraftsbarometern 2021. Stor brist på specialistsjuksköterskor*, Statistiknyhet från SCB, 2022.

Statistiska centralbyrån, *Trender och prognoser 2020, Bedömning av arbetsmarknadsläget år 2020 och år 2035 per utbildningsgrupp, eftergymnasial nivå*, 2021.

Statskontoret, *Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet*. 2024:2, 2024.

Stranne, F., *En fördjupad avhopsanalys av tre utbildningsprogram vid LHS, Högskolan Halmstad*, 2022.

Sveriges Ingenjörer, *Minskade resurser till utbildning hotar Sveriges ställning som ledande ingenjörsländ*, 2023.

Universitetskanslersämbetet, *För ökad genomströmning. Sammanställning av lärosätenas insatser vid forskolläro- och grundläroarutbildningar*, 2020.

Universitetskanslersämbetet, *Högskolans roll för kompetensförsörjningen. Ny kunskap från Universitetskanslersämbetets temaprojekt*, Rapport 2021:26, 2021.

Universitetskanslersämbetet, *Studenternas prestationer och avhopp under coronapandemin*, 2022.

Universitetskanslersämbetet, *Läroarutbildningarna: Kvalitet, utmaningar och strategier 2016–2022*, 2023.

Universitetskanslersämbetet, *Läroarutbildningarna: Studenter och examinerade 2011/12–2021/22*, 2023.

Universitetskanslersämbetet, *Lärosätenas årsredovisningar 2022 – färre studenter och ökade kostnader*, 2023.

Universitetskanslersämbetet, *Måluppfyllelseanalys för utbyggnaderna av utbildningar 2015–2018. Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2023.

Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor: årsrapport 2022*, 2022

Universitetskanslersämbetet, *Universitet och högskolor, årsrapport 2024*, 2024.

Universitetskanslersämbetet, *Uppföljning av studenters aktivitet på kurs Läsåren 2021/22 och 2022/23*, Rapport 2024:11, 2024.

Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på det tio största yrkesexamensprogrammen*, Rapport 2017:17, 2017.

Universitetskanslersämbetet och Statistiska centralbyrån, *Statistiska meddelanden – Universitet och högskolor Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2021/22*, 2023.

Universitets- och högskolerådet, *Kan ett antagningsprov minska avhoppet på ämneslärarutbildningen?*, 2018.

Universitets- och högskolerådet, *Regeringsuppdrag – utreda en modell med högre krav för särskild behörighet*, 2019.

Vlachos, J., *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor.*, Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2010:6, 2010.

Riksdagstryck, regeringsbeslut och författningar

Bet. 2012/13:KU10.

Dir. 2023:95, Likvärdiga betyg och meritvärden.

Dir. 2023:111. Utveckla lärar- och förskollärarutbildningarna

Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Förordning (1993:1153) om redovisning av studier med mera vid universitet och högskolor.

Högskolelag (1992:1434).

Högskoleförordning (1993:100).

Prop. 1986/87:99.

Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23.

Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

Prop. 2017/18:1, bet. 2017/18:UbU16.

Prop. 2022/23:1 utgiftsområde 16, bet. 2017/18:UbU16, bet. 2022/23:UbU1, rskr 2022/23:108.

Prop. 2023/24:1 utgiftsområde 16, s. 124, bet 2023/24:UbU1, rskr 2023/24:103

Prop. 2024/25:1 utgiftsområde 16, bet. 2024/25:UbU1.

Regeringsbeslut U2023/00137.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor.

Skollag (2010:800).

Universitets- och högskolerådets föreskrifter om anstånd för studier för antagna samt studieuppehåll (UHRFS 2013:3).

Webbsidor

SCB, "Studenter och examina i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå", <https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/Studenter-och-examina-i-hogskoleutbildning-pa-grundniva-och-avancerad-niva/>", hämtad 2024-05-07.

Studera.nu, "Basår – en ettårig utbildning på gymnasienivå", <https://www.studera.nu/att-valja-utbildning/nivaer/basar>, hämtad 2024-11-20.

Universitetskanslersämbetet, "Så styrs högskolesektorn", <https://www.uka.se/sa-fungerar-hogskolan/sa-styrs-hogskolesektorn>, hämtad 2024-01-15.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar (RiR 2025:3)

På arbetsmarknaden finns stor efterfrågan på lärare, sjuksköterskor och högskoleingenjörer. Avhoppet från utbildningar till dessa yrken har dock varit stora under flera år.

Riksrevisionen har granskat arbetet för att minska risken för avhopp. Den övergripande slutsatsen är att lärosätena erbjuder flera stödinsatser, men det finns betydande hinder för ett effektivt arbete.

Många avhopp beror på att studenterna har otillräckliga förkunskaper i viktiga ämnen, men det finns flera andra orsaker till avhopp och det är inte ovanligt att de samspelar.

Granskningen visar vidare att det saknas både ett tydligt regelverk och ett funktionellt systemstöd som skulle kunna minska risken för avhopp. Till exempel finns det inga tvingande krav på att studenter som hoppar av informerar lärosätet. Det är också ovanligt att studieavbrott registreras i datasystemet Ladok. Och inte ens när studenter faktiskt anmäler avhopp, eller byter lärosäte, når detta automatiskt berört utbildningsprogram. Ofta vet därför lärosätena inte om studenter har hoppat av och varför, eller vilka åtgärder som bäst skulle kunna motverka det.

Riksrevisionen konstaterar att det inte finns någon enkel och snabb lösning på avhoppssproblematiken, utan att det krävs både prioriteringar och ett långsiktigt arbete av flera aktörer. Riksrevisionen rekommenderar bland annat att det blir obligatoriskt för studenternas att anmäla avbrott av utbildning.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Ankarberg Johansson, Edholm, Pehrson, Forssmed, Forssell, Slottnér, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet J Pehrson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp på bristyrkesutbildningar

