



RiR 2026:25

Högskolans distansutbildning

– flexibilitet till ett pris

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 2026:25

ISBN 978-91-7086-764-4

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2026-09-30
Diarienummer: 2025/0619
RiR 2026:25

Till: Riksdagen

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

Högskolans distansutbildning

– flexibilitet till ett pris

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i högskolans distansutbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Universitetskanslersämbetet samt 25 statliga lärosäten.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Viktor Elm-Schulin har varit föredragande. Revisionsdirektören Ann-Mari Skorpen och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Viktor Elm-Schulin

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet

Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, universitet och högskolor enligt sändlista

Sändlista

Blekinge tekniska högskola

Gymnastik- och idrottshögskolan

Göteborgs universitet

Högskolan i Borås

Högskolan Dalarna

Högskolan i Gävle

Högskolan i Halmstad

Högskolan Kristianstad

Högskolan i Skövde

Högskolan Väst

Karlstads universitet

Karolinska institutet

Kungliga Tekniska högskolan

Linköpings universitet

Linnéuniversitetet

Luleå tekniska universitet

Lunds universitet

Malmö universitet

Mittuniversitetet

Mälardalens universitet

Stockholms universitet

Södertörns högskola

Umeå universitet

Uppsala universitet

Örebro universitet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Förtydliganden och avgränsningar	10
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	14
2 Utvecklingen av distansutbildningen och styrningen av högskolan	15
2.1 Vad innebär distansutbildning?	15
2.2 Utvecklingen av distansutbildningar	16
2.3 Vad krävs för att distansutbildning ska hålla hög kvalitet?	19
2.4 Den statliga styrningen av högskolan	19
3 Distansutbildningens måluppfyllelse	24
3.1 Prestationsskillnader förklaras till stor del av inaktiva studenter	25
3.2 Distanskurser med helt asynkron undervisning har sämre prestationsgrad	30
3.3 Distansutbildningarna bidrar till livslångt lärande men bara delvis till breddad rekrytering	34
3.4 Pedagogik och examination är ofta stora utmaningar i distansutbildning	37
3.5 Risk att delar av kvalitetssäkringen missar de utmaningar som finns med distansutbildningen	42
4 Resurstilldelningssystemets effektivitet	46
4.1 Utbildningsutbudet på distans drivs primärt av studenters efterfrågan	46
4.2 Resurseffektiviteten i distansutbildningarna	51
4.3 Inaktiva studenter kostsamma för staten	56
5 Slutsatser och rekommendationer	61
5.1 Inaktiva studenter försämrar prestation och resurseffektivitet	61
5.2 Studenternas efterfrågan och lärosätenas ekonomi har drivit på ökningen av distansutbildning	63
5.3 Risk för kvalitetsbrister i distansutbildningen	65
5.4 Rekommendationer	67
Ordlista	68
Referenslista	70

Elektronisk bilaga

Till rapporten finns en digital metodbilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagan kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metod

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i högskolans distansutbildning utifrån måluppfyllelse och resurstilldelning. Bakgrunden är att distansutbildningen vuxit kraftigt under det senaste decenniet samtidigt som prestationsgraden bland studenterna förblivit lägre än vid campusutbildningen. Det har också funnits indikationer på att resurstilldelningssystemet inte fungerat ändamålsenligt för distansutbildningen.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att distansutbildning är en flexibel och efterfrågad undervisningsform som bidrar till målet om livslångt lärande och i viss grad till breddad rekrytering. Samtidigt finns betydande problem med effektiviteten i resurstilldelningssystemet och risk för kvalitetsbrister, och det gäller särskilt för fristående kurser.

Inaktiva studenter ett särskilt problem i distansutbildning

Granskningen visar att inaktiva studenter, alltså studenter utan dokumenterad studieaktivitet, är ett särskilt problem i distansutbildningen. Det gäller framför allt på fristående kurser, där över en tredjedel av studenterna på distans är inaktiva. Inaktiviteten förklarar till stor del att distansutbildningen har lägre prestationsgrad än campusutbildningen, särskilt för fristående kurser. Vissa prestationsskillnader kvarstår dock, även vid kontroll för student- och kurssammansättning.

Granskningen visar också att staten betalar betydande ersättning till lärosätena för inaktiva studenter och att merparten av dessa medel avser distansutbildningen. Ersättningen för inaktiva studenter var 1,3 miljarder kronor 2024, varav över 800 miljoner kronor avsåg distansutbildning. Enligt Riksrevisionen är ersättningen för inaktiva studenter ineffektiv och dessutom så pass stor att den riskerar att motverka resurstilldelningssystemets mål att premiera prestation. Riksrevisionen bedömer att åtgärder som minskar risken för att studenter registrerar sig utan att påbörja studier kan behöva införas.

Studenters efterfrågan och lärosätenas ekonomi bakom ökningen av distansutbildning

Granskningen visar att ökningen av distansutbildning i hög grad har drivits av studenternas efterfrågan. Det gäller särskilt för fristående kurser och generella program vid nyare lärosäten, där andelen distansstudenter har ökat mest. Distansutbildningen bidrar därmed tydligt till målet om att utbildningsutbudet ska svara mot studenters efterfrågan. Den bidrar också till målet om livslångt lärande medan bidraget till målet om breddad rekrytering är mindre tydligt. Granskningen indikerar vidare att utbildningsutbudet på distans generellt har en svagare koppling till arbetsmarknadens behov än campusutbudet.

Granskningen visar också att distansutbildning kan vara ekonomiskt gynnsam för lärosätena och att det sannolikt också har bidragit till ökningen av utbildningsformen. Den kan i vissa fall ge högre intäkter och lägre kostnader än campusutbildningen. Det gäller särskilt kursupplägg med många studenter och begränsad lärarinteraktion. Det finns en risk att resurstilldelningssystemet gynnar mindre resurskrävande kursupplägg, och att det sker på bekostnad av utbildningens kvalitet.

Risk för kvalitetsbrister i distansutbildningen

Granskningen visar att det finns risker för kvalitetsbrister i distansutbildningen både vad gäller undervisning och examination. Många lärosäten beskriver betydande pedagogiska utmaningar i distansundervisningen när det gäller att skapa social interaktion och aktiva lärmiljöer för studenterna. Granskningen visar att helt asynkrona upplägg innebär särskilda risker. Dessa kurser har lägre prestationsgrad och saknar ofta beskrivningar av interaktiva moment. Enligt Riksrevisionen bör sådana upplägg därför användas med återhållsamhet. Granskningen visar också att generativ AI har gjort rättssäker examination till en växande utmaning generellt, men särskilt i distansutbildningen. Enligt Riksrevisionen finns ett behov för lärosätena, regeringen och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) att följa om undervisning och examination bedrivs synkront eller asynkront.

Granskningen visar också att lärosätenas och UKÄ:s kvalitetssäkring inte alltid fångar distansutbildningens särskilda utmaningar. Lärosätenas och UKÄ:s utbildningsutvärderingar saknar i regel särskilda kriterier för distansutbildning, och många fristående kurser riskerar dessutom att falla utanför kvalitetssäkringen. Därutöver ger kursvärderingarna ofta ett otillräckligt underlag för kvalitetsutveckling.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se till att inaktiva studenter inte ingår i avräkningen mot takbeloppet. De medel som därigenom frigörs bör återföras till högskolesektorns utbildningsverksamhet.
- Överväg att införa trösklar för anmälan till fristående kurser för att minska risken att studenter registrerar sig utan att påbörja studier. Trösklar kan exempelvis vara krav på närvaro i samband med kursstart, spärr för registrering på nya kurser vid upprepad inaktivitet eller anmälningsavgifter.
- I den aviserade översynen av resurstilldelningssystemet: Överväg om kurser med mycket begränsad lärarledd interaktion ska differentieras i resurstilldelningssystemet och ha lägre ersättning.
- Tydliggör kursplanernas rättsliga status i författning.

Till lärosätena

- Använd helt asynkrona upplägg med återhållsamhet, och se till att sådana kurser innehåller moment som möjliggör interaktion och återkoppling, samtidigt som studenternas behov av flexibilitet beaktas.
- Skapa bättre pedagogiska förutsättningar för distansundervisningen så att möjligheterna till social interaktion, aktiva lärmiljöer och tydliga kursupplägg stärks, gärna i samverkan mellan lärosätena.
- Utveckla vid behov kvalitetssäkringen så att samtliga fristående kurser utvärderas och distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar fångas upp.

Till UKÄ

- Fortsätt att utveckla kvalitetssäkringen så att den mer träffsäkert fångar upp distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar, utan att det medför ökad administrativ börda för lärosätena.
- Överväg att komplettera statistiken om distansutbildning med uppgifter om undervisningen och examination bedrivs synkront eller asynkront, i linje med UKÄ:s utbyggnadsförslag, och följ upp kvaliteten i inrapporterade data.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

De senaste 10 åren har andelen studenter inom högskolan som studerar helt eller delvis på distans ökat från 27 till 45 procent, motsvarande 212 500 studenter.¹ Flest studenter som läste helt på distans läsåret 2024/25 hade Stockholms universitet med 23 900 personer. Högst andel studenter på distans hade Mittuniversitetet och Högskolan Dalarna, där 82 procent av studenterna läste helt på distans.

Distansutbildningar har lett till ökad flexibilitet för både studenter och lärosätena. Tidigare kartläggningar tyder på att distansutbildningar också bidrar till att högskolan når högskolelagens krav på den att främja breddad rekrytering och livslångt lärande.² Samtidigt finns också indikationer på effektivitetsproblem och risker med utbildningsformen. Distansstudenter har lägre prestationsgrad än campusstudenter, särskilt på fristående kurser.³ Lsåret 2022/23 var prestationsgraden för fristående kurser 50 procent för distansstudenter och 71 procent för campusstudenter.

Det finns också indikationer på att statens resurstilldelning till lärosätena, som baseras på antalet studenter och deras prestationer, inte fungerar ändamålsenligt för distansutbildningen. Ersättningen ska täcka alla kostnader för utbildningen och är densamma för campus- och distansutbildning. Distansutbildningar kan dock sannolikt vara mer ekonomisk gynnsamma än campusutbildningar för lärosätena, som på senare år haft en ansträngd ekonomi. Distansutbildningar kan attrahera studenter på en större marknad och är lättare att skala upp, och lärosätets ersättning från staten kan därmed öka. Om behovet av lokaler minskar kan dessutom kostnaderna bli lägre.

Den kraftiga ökningen av distansutbildning innebär även andra risker. En sådan är att campusmiljöerna försvagas. Därutöver kan det finnas risker för sämre kvalitet i distansundervisningen då den ställer särskilda pedagogiska krav på interaktion och tekniska lösningar. De senaste årens AI-utveckling ställer dessutom lärosätenas examination inför särskilda utmaningar vad gäller möjligheten att motverka fusk.⁴

Regering och riksdag har på senare år återkommande pekat på flera av ovanstående risker och framhållit att campusutbildning bör vara huvudlinjen inom högre utbildning.⁵

¹ UKÄ och SCB, *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2024/25*, 2026.

² Målet finns i 1 kap, 5 §, högskolelag (1992:1434). Se UKÄ, *Distansutbildning i svensk högskola*, 2017.

³ SCB, *Universitet och högskolor Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2023/24*, 2025.

⁴ UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier – återslagrapportering av ett regeringsuppdrag*, 2025.

⁵ Prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:UbU1, rskr. 2023/24:103, s. 125; prop. 2024/25:1, bet. 2024/25:UbU14, rskr. 2024/25:110, s. 132; prop. 2025/26:1, bet. 2025/26:UbU2, rskr. 2025/26:124, s. 136.

Mot bakgrund av ovanstående har Riksrevisionen granskat effektiviteten i högskolans distansutbildning.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

I granskningen har vi utgått från följande övergripande revisionsfråga:

Fungerar högskolans distansutbildningar effektivt utifrån måluppfyllelse och resurstilldelning?

Den övergripande frågan utgår i sin tur från följande tre delfrågor:

1. Hur ser utvecklingen ut vad gäller distans- och campusutbildningar vid de statliga lärosätena?
2. Uppfyller högskolans distansutbildningar målsättningarna gällande prestation, kvalitet, breddad rekrytering och livslångt lärande?
3. Bidrar resurstilldelningssystemet till en effektiv användning av resurser oavsett undervisningsform?

1.3 Förtydliganden och avgränsningar

Granskningen omfattar Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och högskolerådet (UHR), regeringen och 25 statliga lärosäten⁶ som får statlig finansiering för sin utbildningsverksamhet via det så kallade takbeloppet (se kapitel 2 för närmare beskrivning av det statliga resurstilldelningssystemet för lärosätena). Det innebär att granskningen inte omfattar lärosätenas uppdragsutbildning, och inte heller de statliga lärosätena Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) vars utbildning har en annan finansieringsform. De konstnärliga högskolorna omfattas inte heller av granskningen då de har ingen eller mycket liten andel distansutbildning.

Granskningen omfattar åren 2015–2025. Analysen för delfråga 2 och 3 är i vissa fall begränsad till det senaste året/åren på grund av att data inte funnits tillgängliga för hela perioden.

Granskningen är avgränsad till de utbildningar som klassificeras som distansutbildning i den officiella statistiken och omfattar därmed inte campusutbildningar som kan ha inslag av distansundervisning (se kapitel 2 för närmare beskrivning av definitioner). Analysenhet i de delar av analysen som rör prestation är kurser snarare än program eftersom de flesta distansstudenter läser

⁶ Blekinge tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens universitet, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet. I rapporten benämns universitet och högskolor som lärosäten förutom när det är befogat att referera till enskilda lärosäten.

fristående kurser.⁷ Det innebär att vi använder prestationsgraden som mått på genomströmning. Måttet visar hur stor andel av sina registrerade poäng som studenterna klarar.⁸

1.4 Bedömningsgrunder

Granskningens bedömningsgrunder tar utgångspunkt i olika mål som finns i högskolelagen (1992:1434) och det gemensamma regleringsbrevet för högskolorna. Av 1 kap. 4 § högskolelagen framgår att verksamheten ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen och forskningen. Där framgår också att de tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Enligt 4 kap. 1 § ska högskolorna ta emot sökanden som uppfyller behörighetskraven så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 §. Därutöver stadgar 1 kap. 5 § högskolelagen att högskolorna aktivt ska främja och bredda rekryteringen till högskolan samt i sin verksamhet främja ett livslångt lärande. I det gemensamma regleringsbrevet till lärosätena framgår att lärosätenas utbildningsutbud ska svara mot studenters efterfrågan och arbetsmarknadens behov.⁹

Bedömningsgrunderna utgår också från intentioner och mål i högskolans resurstilldelningssystem.

Nedan presenteras operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2 och 3.

1.4.1 Delfråga 2. Uppfyller högskolans distansutbildningar målsättningarna gällande prestation, kvalitet, breddad rekrytering och livslångt lärande?

Prestationsgraden visar hur stor andel av registrerade poäng som studenterna klarar på de kurser som de är antagna till och är ett viktigt mått på effektiviteten i högskolans resursutnyttjande. Prestationsgraden handlar dels om att studenter ska fullfölja sin utbildning, dels om att lärosätena bidrar till kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Prestationsgraden är också viktig ur studenternas perspektiv eftersom de investerar tid och resurser i sin utbildning. En låg prestationsgrad kan också vara en indikator på att utbildningens kvalitet brister, exempelvis i utbildningens upplägg eller resurssättning.¹⁰ För att prestationsgraden ska vara ett rättvisande mått krävs det dock att jämförelser av denna görs mellan i övrigt *likartade*

⁷ SCB, "Prestationsgrad efter kön, program/kurs och campus/distans läsåren 2014/15–2023/24", hämtad 2026-08-03.

⁸ Andra vanliga genomströmningsmått är *kvarvaro det andra läsåret* och *examensfrekvens*, men dessa kan bara beräknas för programstudier. Se UKÄ, *Statistisk analys*, 2018.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende universitet och högskolor. Kravet har funnits med i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor åtminstone sedan 2003.

¹⁰ Se diskussioner om prestationsgradens koppling till effektivitet och kvalitet i UKÄ (2021, s. 21–22) och i propositionerna som låg till grund för dagens resurstilldelning (prop. 1992/93:1; prop. 1992/93:169). Prestationsgraden kan också bli högre vid lågt ställda krav på en kurs. Det skulle dock främst påverka granskningens jämförelser om kravnivån skiljer sig systematiskt mellan exempelvis undervisningsformer.

utbildningar, med hänsyn tagen till aktiviteten hos studenter samt olikheter i kurs- och studentsammansättning.

För målet om **hög kvalitet** i utbildningen saknas tydliga kriterier i lagstiftningen för vad det avser.¹¹ Internationella kvalitetssäkringsstandarder, forskning och rapporter lyfter dock flera faktorer som särskilt viktiga *förutsättningar för kvalitet* i undervisning på distans.¹² Det handlar bland annat om att utbildningen bör möjliggöra interaktioner mellan lärare och studenter, samt mellan studenter. Vidare behöver utbildningen ha en tydlig och förutsägbar struktur. Det tas även upp i högskoleförordningen (1993:100), som ställer vissa krav på den information som ska finnas tillgänglig för studenter.¹³ Därutöver behöver undervisande personal ha relevant högskolepedagogisk kompetens.¹⁴ Pedagogiken pekas också ut som en särskilt viktig faktor för kvalitet i distansutbildningen i budgetpropositionen för 2026.¹⁵ Rättssäker examination har också blivit en viktig kvalitetsfråga i distansundervisning, eftersom generativ AI har gjort det lättare att fuska och svårare för lärosätena att upptäcka fusket.¹⁶

Kvaliteten i distansutbildningen kan också främjas genom den *kvalitetssäkring* som lärosätena och UKÄ är ålagda att göra av utbildningar och av lärosätenas kvalitetssystem.¹⁷ Det är därmed rimligt att distansutbildningen omfattas av kvalitetssäkring i samma utsträckning som campusutbildningen och att kvalitetssäkringen är ändamålsenlig.

Mot bakgrund av de resonemang som beskrivits ovan utgår vi från följande bedömningsgrunder vad gäller prestation och kvalitet i distansutbildning:

- Det bör inte finnas några betydande skillnader i prestationsgrad mellan distansutbildning och likartade campusutbildningar.
- Distansutbildningarna bör ge förutsättningar för hög kvalitet genom att
 - innehålla undervisningsmoment som möjliggör interaktioner mellan lärare och student och/eller mellan studenterna

¹¹ Se Bejstam, Högskoleförordningen (1993:100), Karnov (JUNO) 2026-01-01.

¹² En metastudie över framgångsfaktorer för distansundervisning i högre utbildning från 2025 lyfter interaktion, kursstruktur, lärares högskolepedagogiska kompetens, studenters förutsättningar och tekniska förutsättningar som några av de mest centrala faktorerna (van Dorresteijn m.fl. 2025). Liknande resonemang förs också i annan forskning (se bland annat Amhag m.fl. 2013; Hietanen & Svedholm-Häkkinen, 2023; Nabiem Akpen m.fl. 2024; Strauß Rummel, 2020; Sällström och Folino 2023; Moore och Kearsley 2005; Özüdoğru 2021) och i rapporter (se ENQA 2018; MyH 2016).

¹³ Enligt 6 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100) ska lärosätet se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs och enligt 15 § ska det i kursplanen bland annat anges formerna för bedömning av studenternas prestationer. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) rekommenderar bland annat att kursplanen inkluderar "det huvudsakliga innehållet i kursen" (SUHF 2011).

¹⁴ Se bland annat 4 kap. 3–4 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁵ Prop. 2025/26:1.

¹⁶ UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier*, 2025.

¹⁷ Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet; 1 kap, 4 § högskolelagen.

- ha en tydlig och förutsägbar struktur i kursplaner och tillhörande kursinformation
- lärare har relevant högskolepedagogisk kompetens för distansundervisning
- examinationer kan genomföras på ett rättssäkert sätt.
- Lärosätena och UKÄ bör ha en kvalitetssäkring av distansutbildningarna som tar hänsyn till undervisningsformens förutsättningar.

Utöver att säkerställa att utbildningen håller hög kvalitet ska lärosätena enligt högskolelagen också aktivt främja *breddad rekrytering och livslångt lärande*. Med breddad rekrytering avses vanligtvis att underrepresenterade grupper, baserat på till exempel socio-ekonomiska faktorer, härkomst och kön, påbörjar högre utbildning i högre utsträckning. Främjande av livslångt lärande avser vanligtvis att människor i olika skeden av livet, till exempel yrkesarbetande, äldre och de med hemmavarande barn, ska kunna påbörja och slutföra högre utbildning.

Mot bakgrund av ovanstående utgår vi från följande operationaliserade bedömningsgrund vad gäller breddad rekrytering och livslångt lärande:

- Distansutbildningen bör bidra till att underrepresenterade grupper och människor i olika skeden av livet studerar vid högskolan.

1.4.2 Delfråga 3. Bidrar resurstilldelningssystemet till en effektiv användning av resurser oavsett undervisningsform?

Högskolans resurstilldelningssystem infördes 1993 och utformades för att ge lärosätena incitament att bedriva effektiv och kvalitativ utbildning med god omvårdnad om studenterna.¹⁸ Systemet innebär att varje statligt lärosäte får en ersättning som baseras på hur många registrerade studenter som finns vid lärosätet och på studenternas prestationer i form av tagna studiepoäng. Enligt förarbetena till resurstilldelningssystemet ska den ersättning som lärosätena får från staten täcka alla kostnader för en utbildning, från lärarlöner till lokaler och utrustning.¹⁹

Resurstilldelningssystemet gör ingen åtskillnad mellan campus- och distansutbildning. Eftersom lärosätena har stor frihet att internt omfördela den statliga ersättningen är det därför viktigt att både resurstilldelningssystemets utformning och lärosätenas användning av tilldelade resurser skapar förutsättningar för en effektiv och högkvalitativ utbildning oavsett undervisningsform. Enligt rättsliga förtydliganden innebär högskolelagens mål om att avpassa verksamheten så att hög kvalitet nås, också flera konkreta konsekvenser för lärosätena: "Dels måste kvantiteten underordnas kvaliteten, dels får lärosätena låta bli att ge sig in på

¹⁸ Prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

¹⁹ Prop. 1992/93:1, s. 71; SOU 1992:44, s. 66–72; prop. 1992/93:169.

områden där man inte förmår hålla hög kvalitet. [...] Det innebär också att ett lärosäte inte ska ta emot fler studenter än vad som är förenligt med kvalitetskravet.”²⁰

I det gemensamma regleringsbrevet till universitet och högskolor finns sedan många år kravet att lärosätenas utbildningsutbud ska svara mot studenters efterfrågan och arbetsmarknadens behov.²¹ Det är därför av vikt att båda dessa mål tillgodoses oavsett vilken undervisningsform som används.

Mot bakgrund av ovanstående utgår vi från följande operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3:

- Statens ersättning bör kompensera för den utbildning lärosätena genomför oavsett undervisningsform, och ersättningen bör användas på ett resurseffektivt sätt, samtidigt som utbildningens kvalitet värnas.
- Lärosätena bör säkerställa att deras samlade kursutbud möter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

1.5 Metod och genomförande

För att besvara granskningens frågor har vi använt oss av följande material och metoder: analys av registerdata; en språkmodellsgranskning av kursplaner och kursinformation; enkät till lärosätena; intervjuer vid fyra exempellärosäten²²; intervjuer med Utbildningsdepartementet; forskare och intresseorganisationer; dokumentstudier; skriftliga frågor till utbildningsdepartementen i andra nordiska länder. En närmare beskrivning av materialet och metoderna finns i en digital metodbilaga till granskningsrapporten, se www.riksrevisionen.se

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisor Viktor Elm-Schulin (projektledare) och revisionsdirektör Ann-Mari Skorpen. Edvin Andersson (praktikant) har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Johan Boberg, universitetslektor i utbildningssociologi vid Uppsala universitet och Stefan Stenbom, universitetslektor och docent i digitalt lärande vid Kungliga Tekniska högskolan. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), UKÄ, UHR och de fyra exempellärosätena har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

²⁰ Bejstam, Högskoleförordningen (1993:100), Karnov (JUNO) 2026-01-01.

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende universitet och högskolor. Kravet har funnits med i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor åtminstone sedan 2003.

²² För att närmare förstå hur olika lärosäten arbetar med distansutbildning valdes fyra exempellärosäten som besöktes under granskningen: Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet, Södertörns högskola och Uppsala universitet. Se digital metodbilaga för närmare beskrivning av hur urvalet av lärosätena gjordes.

2 Utvecklingen av distansutbildningen och styrningen av högskolan

I kapitlet beskrivs vad distansutbildning innebär och de senare årens utveckling av distansutbildningen vid de statliga lärosätena. Kapitlet innehåller även en beskrivning av vad som kännetecknar distansutbildning av hög kvalitet samt ger en övergripande introduktion till den statliga styrningen av högskolan.

2.1 Vad innebär distansutbildning?

Distansutbildning definieras av UKÄ som ”utbildning där undervisning och examination i huvudsak sker när lärare och studenter är fysiskt åtskilda”. Definitionen börjar gälla i den officiella statistiken från höstterminen 2026 och baseras på lärosätenas egen inrapportering i antagningssystemet.²³

Distansundervisning avser undervisningsmoment som sker utan att lärare och studenter befinner sig på samma plats. Både campus- och distansutbildningar innehåller ofta olika grad av distansundervisning. Campusutbildningar kan ha digitala undervisningsmoment liksom distansutbildningar kan ha undervisningsmoment som sker på campus.²⁴ Distansundervisning är i dag i regel nätbaserad, men kan också omfatta andra former av undervisning på distans. Nedan ges en översikt över centrala begrepp inom distansundervisning:

Centrala begrepp inom distansundervisning:

- *Synkron undervisning* – Tidsbunden undervisning som sker i realtid, till exempel digitala seminarier och föreläsningar
- *Asynkron undervisning* – Tidsberoende undervisning som är flexibel i tid, till exempel förinspelade föreläsningar eller diskussionsforum
- *Hybridundervisning* – Undervisning där studenten väljer om den vill ha undervisning på plats eller på distans. Används ofta synonymt med begreppet *blended learning*, och kan benämnas *blandad-synkron* när samma synkrona undervisningstillfälle går att delta i både på plats och på distans och som *hyflex* när det dessutom går att tillgodogöra sig undervisningen synkront eller asynkront.
- *Öppna nätbaserade kurser (MOOC)* – Kurser öppna för alla, oavsett tidigare förkunskaper, som inte ger högskolepoäng (hp). Kurserna har ofta många deltagare och låg lärarinteraktion. Finns sedan 2018 reglerade i högskoleförordningen.²⁵

²³ Det svenska antagningssystemet för högskolor och universitet styrs gemensamt via hemsidan Antagning.se och det digitala systemet NyA. Se UHR för närmare beskrivning. Tidigare har det funnits två definitioner av distansutbildning, som både innefattar åtskillnad i tid och/eller rum. Den nya definitionen är mer exakt och fokuserar på distans i rummet (UKÄ, *Förslag på ny definition av distansutbildning för statistikverksamheten*, 2024).

²⁴ Se till exempel UKÄ, *Lärdomar av omställningen till distansundervisning under coronapandemin*, 2023.

²⁵ SFS 2018:1329; UKÄ, *Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola*, 2016.

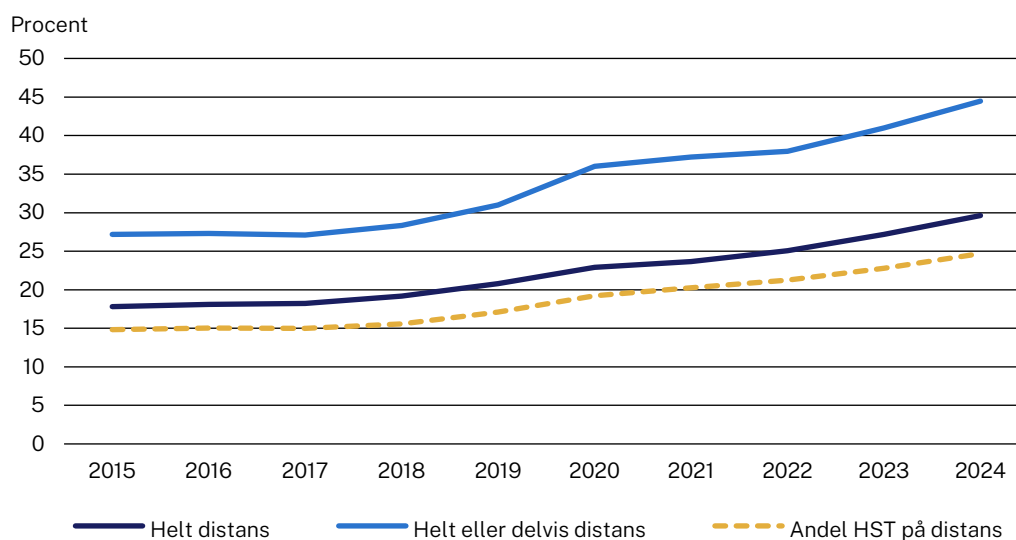
2.2 Utvecklingen av distansutbildningar

På senare år har distansutbildningarna ökat markant vid lärosätena. Utvecklingen är särskilt tydlig vid de nyare regionala lärosätena och för fristående kurser.

2.2.1 Distansutbildningar har ökat markant

Läsåret 2024/25 var 476 100 studenter registrerade i högskolan. Av dessa läste 212 500 helt eller delvis på distans, varav 144 700 helt på distans. Diagram 1 visar utvecklingen vid de 25 granskade lärosätena.²⁶ År 2024 läste 44 procent av studenterna helt eller delvis på distans, en ökning med 17 procentenheter sedan 2015. Eftersom distansstudenter oftare studerar på deltid utgjorde distansutbildningen dock bara en fjärdedel av utbildningsvolymen, mätt i helårsstudenter.²⁷

Diagram 1 Andel studenter helt och delvis på distans, samt andel helårsstudenter på distans, 2015–2024



Anm.: Studenter har klassificerats som helt på distans, delvis på distans eller campus utifrån sina samlade registreringar under kalenderåret.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån registrerade studenter i SCB:s högskoleregister för de 25 statliga lärosäten som omfattas av granskningen.

Andelen studenter som läser helt på distans är betydligt högre på fristående kurser än på program och har ökat kraftigt över tid. Fristående kurser är också den vanligaste studieformen bland distansstudenter: 2024 läste 3 av 4 registrerade distansstudenter och nära 6 av 10 helårsstudenter på distans på fristående kurser.²⁸

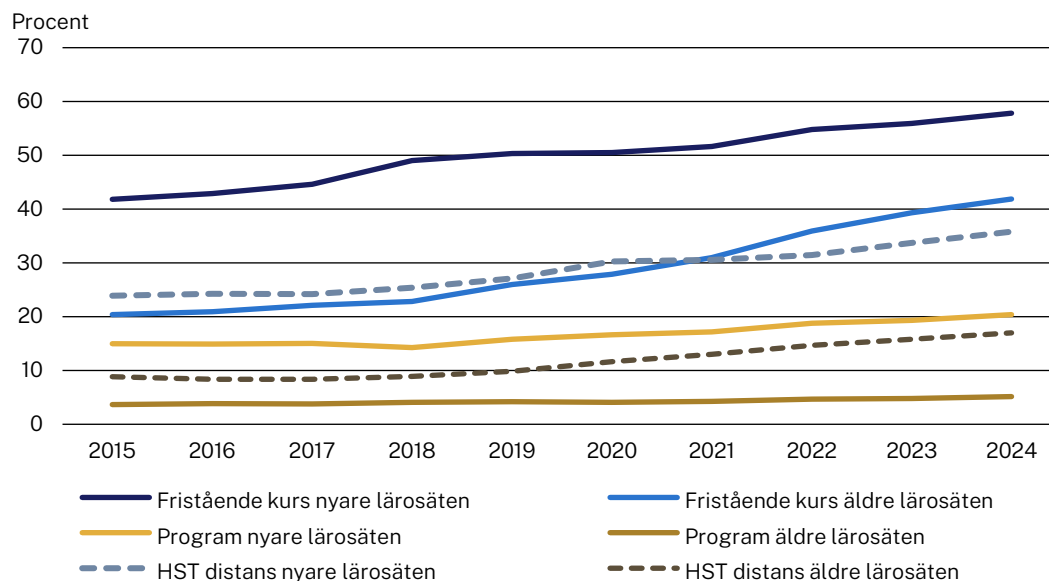
²⁶ År 2024 var över 90 procent av samtliga studenter registrerade vid något av dessa 25 lärosäten. Helårsstudenter är ett mått för att beskriva utbildningsvolymen eftersom inte alla studenter är registrerade på heltid hela året.

²⁷ Se diagram B1 i digital metodbilaga.

²⁸ Se tabell B2 och B3 i digital metodbilaga.

Nyare lärosäten har en högre andel distansutbildningar än äldre lärosäten, både på fristående kurser och på program, se diagram 2.²⁹ På senare år har skillnaden mellan nyare och äldre lärosäten minskat vad gäller fristående kurser, medan skillnaden för program snarare har ökat något. De streckade linjerna i diagrammet visar samtidigt att nyare lärosäten fortsatt har en betydligt högre andel av utbildningsvolymen på distans.

Diagram 2 Andel studenter helt på distans och andel helårsstudenter, efter studieform och typ av lärosäte, 2015–2024



Anm.: Studenter på generella program och yrkesprogram redovisas som programstudenter.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån registrerade studenter i SCB:s högskoleregister för de 25 statliga lärosäten som omfattas av granskningen.

2.2.2 Distansutbudet skiljer sig från campusutbudet och ökar inom de flesta utbildningsområden

Distansutbudet skiljer sig generellt från campusutbudet i studietakt, omfattning och kurstid. År 2023 hade distanskurser oftare lägre studietakt, var mer sällan kortare än 7,5 högskolepoäng och gavs mer sällan dagtid, se tabell 1. Bland sommarkurser är det också vanligt med distansutbildning.³⁰

²⁹ Som äldre lärosäten räknas Göteborgs universitet, Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet. Som nyare lärosäten räknas Blekinge tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens universitet, Södertörns högskola och Örebro universitet. UKÄ använder i sina rapporter en indelning i stora breda universitet, fackinriktade universitet, konstnärliga högskolor, nya universitet och högskolor. I denna granskning används dock uppdelningen mellan nyare, ofta regionala, lärosäten och äldre, mer etablerade, lärosäten (se till exempel SNS 2024), eftersom lärosätenas ålder och geografiska läge bedömts vara mest centrala för skillnader i utbyggnaden av distansutbildning.

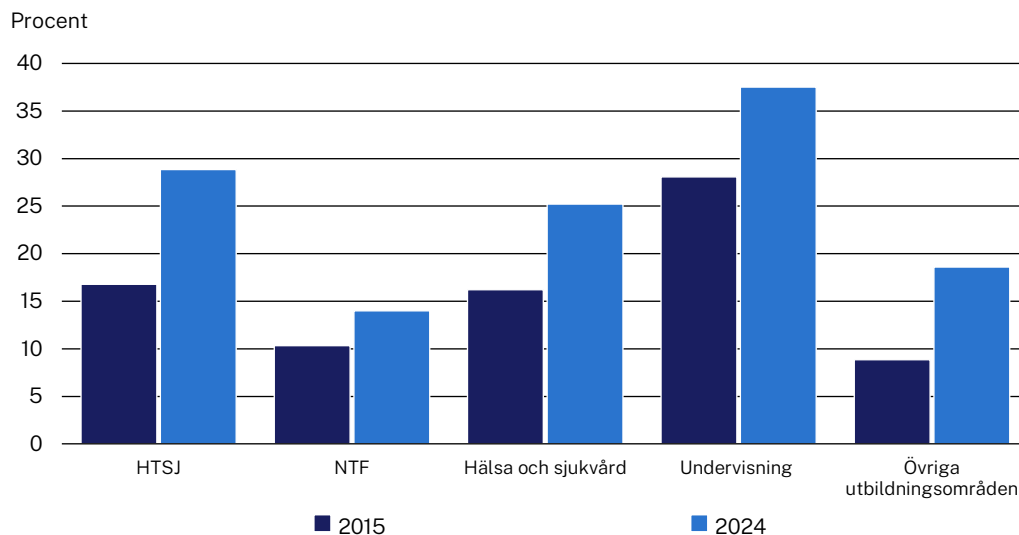
³⁰ 2024 gavs uppskattningsvis 63 % av alla sommarkurser på distans, se tabell B4 i digital metodbilaga.

Tabell 1 Studietakt, kursens omfattning och kurstid efter undervisningsform 2023

	Campus	Distans
Andel kurser lägre än helfart	42 %	80 %
Andel kurser som är kortare än 7,5 hp	15 %	7 %
Andel kurser där undervisning sker dagtid	98 %	47 %

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter om kurser i SCB:s högskoleregister. Som kurser med studietakt lägre än helfart klassificeras de kurser som motsvarar mindre än 30 hp per termin. Både fristående kurser och kurser inom program är inkluderade i tabellen.

Distansutbildningen har ökat inom samtliga utbildningsområden sedan 2015, se diagram 3. Ökningen är störst inom utbildningsområdet Humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt (HTSJ), från 17 till 29 procent, och minst inom Naturvetenskapligt, tekniskt och farmaceutiskt (NTF), från 10 till 14 procent. Hälsa och sjukvård, Undervisning och övriga utbildningsområden har ökat med cirka 10 procentenheter.

Diagram 3 Andel distansutbildningar inom olika utbildningsområden 2015 och 2024

Anm.: Både fristående kurser och kurser inom program är inkluderade i diagrammet. Utbildningsområdena har grupperats enligt följande: HTSJ (Humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt), NTF (Naturvetenskapligt, tekniskt och farmaceutiskt), Hälsa och sjukvård (sjukvård, medicin och tandvård), Undervisning samt Övriga.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister.

Antalet registrerade studenter per kurs skiljer sig också mellan utbildningsområdena, se tabell 2 nedan. Distanskurser har i genomsnitt fler studenter än campuskurser inom HTSJ, NTF och Övriga, och skillnaden är som störst inom NTF. Inom Hälsa och sjukvård samt Undervisning är mönstret det omvända.³¹

³¹ Fristående kurser på distans har dock i genomsnitt fler studenter än på campus för samtliga redovisade utbildningsområden, se tabell B4b i digital metodbilaga.

Tabell 2 Genomsnittligt antal studenter per kurs efter utbildningsområde och undervisningsform 2024

Utbildningsområde	Campus	Distans
HTSJ	33,9	39,9
NTF	36,0	58,1
Hälsa och sjukvård	44,5	30,0
Undervisning	44,4	34,0
Övriga utbildningsområden	17,8	33,7

Anm.: Både fristående kurser och kurser inom program är inkluderade i tabellen. Utbildningsområdena har grupperats enligt följande: HTSJ (humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt), NTF (naturvetenskapligt, tekniskt och farmaceutiskt), Hälsa och sjukvård (sjukvård, medicin och tandvård), Undervisning samt Övriga.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån antal registrerade studenter per kurs i SCB:s högskoleregister.

2.3 Vad krävs för att distansutbildning ska hålla hög kvalitet?

Forskning pekar på att hög kvalitet i nätbaserad högre utbildning beror på flera faktorer.³² Dessa faktorer är viktiga i all undervisning, men behöver särskilt säkerställas när lärare och studenter är fysiskt åtskilda.³³ På kursnivå är tydlig kursdesign med tydlig struktur, genomtänkt innehåll och ändamålsenliga läraaktiviteter särskilt viktiga. Interaktion är också central, både mellan studenter och mellan lärare och studenter, liksom studenternas interaktion med kursmaterialet.³⁴ På studentnivå lyfts självregleringsförmåga, digital kompetens och inställning till nätstudier fram som betydelsefulla faktorer.

På lärarnivå har lärarens kompetens och arbetssätt särskild betydelse, eftersom distansundervisning kräver större fokus på planering, struktur och digital kommunikation. På institutionsnivå framhålls betydelsen av strategisk inriktning, teknisk infrastruktur och stöd till studenter och lärare. Sammantaget påverkar dessa faktorer förutsättningarna för distansutbildningens kvalitet.

2.4 Den statliga styrningen av högskolan

Sverige har runt 50 universitet och högskolor, varav de flesta har statlig huvudman. Lärosätenas verksamhet omfattar främst utbildning och forskning. För 2026 anvisade riksdagen 56,3 miljarder kronor i anslag till universitet och högskolor, varav merparten avsåg utbildning på grundnivå och avancerad nivå.³⁵ De statliga lärosätena är självständiga myndigheter med stor autonomi inom de ramar riksdagen och regeringen beslutar om.

³² Avsnittet baseras på en metastudie från Van Dorresteyn m.fl. 2025; Liknande faktorer pekas också ut i annan forskning (se bland annat Amhag m.fl. 2013; Hietanen & Svedholm-Häkkinen, 2023; Nabiem Akpen m.fl. 2024; Strauß Rummel, 2020; Sällström och Folino 2023; Moore och Kearsley 2005; Özüdoğru 2021).

³³ Se till exempel ENQA, *Considerations for Quality Assurance of E-Learning Provision*, 2018.

³⁴ Se till exempel Moore (1989), Hrastinski (2018), Anderson (2003) och Fabrizi m.fl. (2021).

³⁵ För budgetåret 2023 och 2024 uppgick intäkterna till utbildning på grund och avancerad nivå till cirka 60 % av de samlade statsanslagen till högskolans utbildning och forskning. (Prop. 2024/25:1; prop. 2025/26:1). För 2026 är utfallet ännu inte klart.

UKÄ granskar bland annat lärosätenas kvalitetssäkringsarbete och kvalitet i utbildning samt utför tillsyn och analys, medan UHR ansvarar för bland annat antagning och information.

2.4.1 Lärosätena har långtgående autonomi

De statliga lärosätena är självständiga myndigheter med långtgående autonomi. Autonomi har sin grund i 1993 års högskolereform och förstärktes i samband med den så kallade autonomireformen 2011.³⁶

Riksdagen och regeringen fastställer mål och ramar för högskolan och styr främst genom lagar och förordningar, anslag samt lärosätesspecifika och gemensamma regleringsbrev. Högskolelagen anger de övergripande målen och högskoleförordningen preciserar regler för bland annat utbildning, examen, antagning och disciplinära frågor. Anslagen beslutas av riksdagen efter förslag i budgetpropositionen. I det lärosätesspecifika regleringsbrevet anger regeringen de ekonomiska ramarna för lärosätet, samt mål, återrapporteringskrav och uppdrag som lärosätet ska genomföra under budgetåret. I det gemensamma regleringsbrevet anger regeringen återrapporteringskrav som knyter an till politiska satsningar och prioriteringar liksom instruktioner för den ekonomiska redovisningen.³⁷

Inom statens ramar beslutar lärosätena i stor utsträckning själva om den interna resursfördelningen, utbildningsutbud och utbildningens utformning.

2.4.2 Högskolans utbildningsverksamhet ges som kurser

All utbildning på grundnivå- och avancerad nivå bedrivs i form av kurser, vars omfattning ska anges i högskolepoäng.³⁸ Ett helt läsår motsvarar 60 högskolepoäng (motsvarande 40 veckor).³⁹ Kurser kan ingå i utbildningsprogram eller läsas som fristående kurser. Varje kurs ska ha en kursplan som förutom omfattning också anger nivå, mål, behörighetskrav och formerna för bedömning av studenternas prestationer. Högre utbildning i Sverige är avgiftsfri, utom för studenter från länder utanför EU och EES (så kallade tredjelandsstudenter).⁴⁰

2.4.3 Statliga anslag till lärosätena fördelas genom ett särskilt resurstilldelningssystem

Det statliga resurstilldelningssystemet för högskolan innebär att varje statligt lärosäte får en ersättning från staten som baseras på hur många studenter som varit registrerade under året (omräknat till helårsstudenter) och studenternas prestationer i form av tagna högskolepoäng (omräknat till helårsprestationer).⁴¹ Riksdagen tilldelar

³⁶ Prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23.

³⁷ SOU 2019:6. Det gemensamma regleringsbrevet gäller för lärosäten under Utbildningsdepartementet.

³⁸ 6 kap. 15§ i högskoleförordningen (1993:100).

³⁹ 1 veckas studier på helfart utgör 1,5 högskolepoäng, 1 termin (20 veckor) utgör 30 högskolepoäng.

⁴⁰ 4 kap. 4 § i högskolelagen (1992:1434).

⁴¹ Prop. 2001/02:15, s. 129.

årligen varje lärosäte ett utbildningsanslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå i form av ett takbelopp.⁴² Takbeloppet är den maximala ekonomiska ersättning som staten ger lärosätet under ett enskilt år. För 2026 uppgår takbeloppen sammantaget till 28,8 miljarder kronor och utgör lärosätenas huvudsakliga finansiering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå.⁴³

Det enskilda lärosätets takbelopp är ett uttryck för förväntad ambitionsnivå av helårsstudenter (HST) och helårsprestationer (HPR) inom olika utbildningsområden. Det finns 21 utbildningsområden med olika ersättningsbelopp, så kallade prislappar, för HST och HPR. Beloppen fastställs årligen i budgetpropositionen och i det gemensamma regleringsbrevet. Ersättningsbeloppen för 2026 framgår av tabell 3.

Tabell 3 Ersättningsbelopp i kronor per helårsstudent och helårsprestation för olika utbildningsområden, budgetåret 2026

Utbildningsområde	Ersättning för en helårsstudent	Ersättning för en helårsprestation
Humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt	37 363	26 486
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	66 824	53 728
Vård	67 732	58 664
Odontologiskt	56 011	65 247
Medicinskt	75 688	92 063
Undervisning	45 445	47 608
Verksamhetsförlagd utbildning	64 403	62 486
Övrigt	51 165	41 562
Design	180 536	109 995
Konst	256 301	110 034
Musik	179 753	109 479
Opera	371 174	222 040
Teater	358 917	178 773
Media	366 276	293 401
Dans	252 427	139 480
Idrott	131 538	60 870

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende universitet och högskolor.

Lärosätet väljer själv hur det vill fördela takbeloppet internt.⁴⁴ En studie från UKÄ visar att lärosäten ofta använder interna takbelopp för sina fakulteter och institutioner

⁴² Systemet med takbelopp omfattar de statliga universiteten och högskolorna med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Systemet omfattar även de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Totalt omfattas 31 lärosäten.

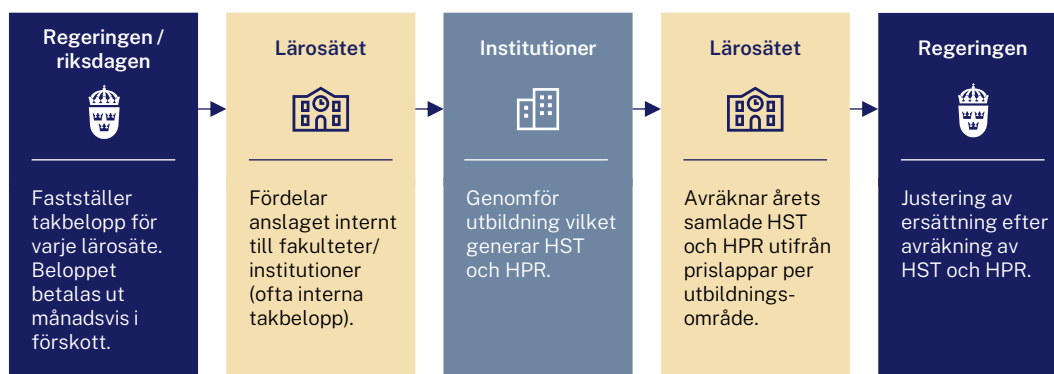
⁴³ Lärosätena finansierar även sina utbildningar med studieavgifter från avgiftsskyldiga studenter från länder utanför EU/EES, men denna del av finansieringen utgör en mindre del.

⁴⁴ För utbildningar inom design, konst, musik, teater och opera finns ofta ett tak på antalet studenter i lärosätenas enskilda regleringsbrev.

(eller motsvarande enheter), och i stor utsträckning utgår från statens prislappar för olika utbildningsområden när medel fördelas internt.⁴⁵

Vid budgetårets slut avräknas lärosätets faktiska produktion av HST och HPR mot takbeloppet. Om lärosätet utbildar fler studenter än vad takbeloppet tillåter får det inte extra betalt. Om det utbildar för få, finns en viss flexibilitet.⁴⁶ Det avräknade värdet är det slutgiltiga beloppet som lärosätet får i ersättning från staten. Figur 1 nedan visar schematiskt de olika stegen från takbeloppstilldelning till avräkning.

Figur 1 Stegen från tilldelning av takbelopp till avräkning



2.4.4 Ersättningsbeloppen räknas upp men ett produktivitetsavdrag görs

Ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena ska täcka lärosätenas samlade utbildningskostnader inom respektive område, som personal, lokaler, it, administration samt kvalitetssäkring och utveckling.

Ersättningsbeloppen och lärosätenas anslag räknas årligen upp genom pris- och löneomräkningen (PLO). Omräkningen görs för att kompensera för den allmänna pris- och löneutvecklingen, så att verksamheterna kan behålla sin köpkraft.⁴⁷ PLO utgår från separata omräkningstal för löner, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader. I omräkningstalet för löner ingår ett produktivitetsavdrag för att skapa incitament för effektivisering. För lärosätenas anslag vägs de tre omräkningstalen samman enligt en gemensam fördelning av högskolesektorns kostnader.⁴⁸ Därför blir den procentuella omräkningen densamma för samtliga lärosätens anslag. Det sammanvägda omräkningstalet brukar benämnas högskoleindex och uppgick till 1,84 procent för budgetåret 2026. PLO är en beräkningsmodell och styr inte hur lärosätena faktiskt använder sina anslag.

⁴⁵ UKÄ, *Om universitetens interna resursfördelning*, 2024.

⁴⁶ Vid överproduktion kan lärosätet spara 10 procent av genomförda helårsprestationer till kommande år. Motsvarande gäller för underproduktion; lärosätet får spara 10 procent av icke utnyttjat takbelopp. Belopp över 10 procent får lärosätet inte behålla utan regeringens godkännande.

⁴⁷ Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, 2022.

⁴⁸ Beräkningarna för övriga myndigheter utgår i stället från den enskilda myndighetens faktiska fördelning av de olika kostnadsslagen utifrån det senaste kända utfallet.

2.4.5 Lärosätena och UKÄ ansvarar för kvalitetssäkring av högskolans utbildningar

Högskolelagen anger att utbildning och forskning ska hålla hög kvalitet och att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för personal och studenter. Lärosätena har huvudansvaret för kvalitetssäkringen och ska ha egna kvalitetssystem utifrån nationella krav och europeiska riktlinjer (ESG).⁴⁹ De ska följa kvaliteten i utbildningsprogram, kurser och forskning. Kursvärderingar är en del av arbetet och ger studenter möjlighet att lämna synpunkter på genomförda kurser.⁵⁰

UKÄ ansvarar för att granska att lärosätena uppfyller sitt kvalitetsansvar.⁵¹ Det sker genom fyra olika typer av granskningar:

- **granskning av lärosätens kvalitetssäkringsarbete** (även kallad lärosätessgranskningar) som bedömer om kvalitetssäkringsarbetet systematiskt säkerställer och utvecklar kvaliteten i utbildning och forskning
- **utbildningsutvärderingar** som kontrollerar om utbildningarnas resultat motsvarar krav och mål i högskolelag och högskoleförordning
- **tematiska utvärderingar** som bidrar med kunskap och jämförelser inom områden av betydelse för kvaliteten
- **examenstillståndsprövningar** där UKÄ prövar om ansökande lärosäte har de förutsättningar som krävs för att studenter ska nå examensmålen för utbildningen.

Granskningarna genomförs av externa bedömargrupper med sakkunniga, studentrepresentanter och företrädare för arbetslivet. De följer en fastställd metod med angivna bedömningsgrunder, och bedömningen sammanfattas i ett yttrande.⁵² UKÄ granskar samtliga lärosätens kvalitetssystem inom sexåriga granskningscykler, medan utbildningsutvärderingar sker löpande utifrån behov av nationell bild eller uppkomna kvalitetsrisker.⁵³

2.4.6 UHR har samordnande och främjande uppgifter

UHR ansvarar enligt sin instruktion för service, samordning, främjande och utveckling samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet.⁵⁴ Det främjande uppdraget omfattar bland annat att stimulera intresset för högskoleutbildning, främja breddad rekrytering och motverka diskriminering. UHR informerar också om högskoleutbildning och ansvarar för antagning.se, där sökande kan hitta och anmäla sig till utbildningar.

⁴⁹ Skr. 2015/16:76; *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*.

⁵⁰ Kravet på kursvärderingar finns i § 14, högskoleförordning (1993:100).

⁵¹ 1 och 2 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

⁵² UKÄ, *Vägledning för utbildningsutvärdering på grundnivå och avancerad nivå*, 2018.

⁵³ Skriftliga synpunkter från UKÄ, 2026-09-04.

⁵⁴ 1 § i förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

3 Distansutbildningens måluppfyllelse

I detta kapitel presenterar vi våra iakttagelser för delfråga 2: Uppfyller högskolans distansutbildningar målsättningarna gällande breddad rekrytering, livslångt lärande, prestation och kvalitet? För att kunna bedöma måluppfyllelsen har vi utgått från följande bedömningsgrunder:

- Det bör inte finnas några betydande skillnader i prestationsgrad mellan distansutbildning och likartade campusutbildningar.
- Distansutbildningarna bör ge förutsättningar för hög kvalitet genom att
 - innehålla undervisningsmoment som möjliggör interaktioner mellan lärare och student och/eller mellan studenterna
 - ha en tydlig och förutsägbar struktur i kursplaner och tillhörande kursinformation
 - lärare har relevant högskolepedagogisk kompetens för distansundervisning
 - examinationer kan genomföras på ett rättssäkert sätt.
- Lärosätena och UKÄ bör ha en kvalitetssäkring av distansutbildningarna som tar hänsyn till undervisningsformens förutsättningar.
- Distansutbildningen bör bidra till att underrepresenterade grupper och människor i olika skeden av livet studerar vid högskolan.

Våra huvudsakliga iakttagelser

- Den lägre prestationsgraden i distansutbildningen beror till stor del på den har fler inaktiva studenter än campusutbildningen. Kurs- och studentsammansättning förklarar bara en mindre del och vissa skillnader kvarstår även efter kontroll för både aktivitet och sammansättning.
- Det finns tydliga prestationsskillnader mellan olika typer av distansutbildning, där helt asynkrona kurser har lägre prestationsgrad även efter kontroll för student- och kurssammansättning.
- Distansutbildningen bidrar till livslångt lärande genom att den i hög grad når äldre, yrkesverksamma och personer med hemmavarande barn. När det gäller breddad rekrytering är bilden inte lika entydig. Distansutbildningen når personer från glesbygd och i viss utsträckning de med svagare social bakgrund, men i lägre utsträckning den underrepresenterade gruppen män.
- Tydliga brister i distansutbildningarnas kvalitetsförutsättningar är relativt ovanliga, förutom i helt asynkrona kurser, men många lärosätena beskriver betydande utmaningar med pedagogik och examination. Det riskerar att försvaga utbildningens kvalitet.
- Lärosätenas och UKÄ:s kvalitetssäkring är omfattande men trots det finns risk för att den inte alltid fångar distansutbildningens särskilda utmaningar.

3.1 Prestationsskillnader förklaras till stor del av inaktiva studenter

Granskningen visar att inaktiva studenter är särskilt vanliga inom distansutbildning och att prestationsskillnaderna mellan distans- och campusutbildningen till stor del förklaras av dessa studenter. Skillnader i student- och kurssammansättning påverkar endast i begränsad utsträckning prestationsskillnaderna.

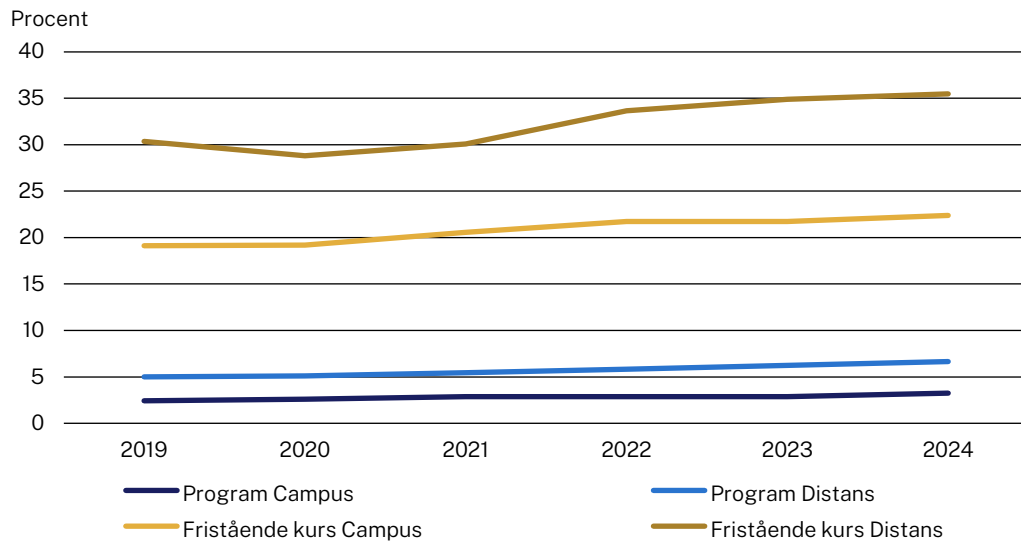
3.1.1 Inaktiva studenter är vanligare inom distansutbildningen

UKÄ följer återkommande studenters aktivitet och inaktivitet. Inaktiva studenter definieras som kursregistrerade studenter som varken tar poäng under aktuell eller nästföljande termin, och som helt saknar registrerad aktivitet i lärosätenas gemensamma studentregister Ladok, såsom godkänt eller underkänt resultat, registrerade inlämningar eller sent avbrott. UKÄ:s uppföljning redovisas efter studieform, lärosäte och bakgrundsvariabler, men inte efter campus och distans.⁵⁵

För att kunna följa inaktiva studenter på campus och distans har Riksrevisionen begärt in individdata om inaktiva studenter från de 25 granskade lärosätena för 2015–2025. Analysen visar att inaktiva studenter är vanligare inom distansutbildningen, både på fristående kurser och program, se diagram 4. År 2024 var andelen inaktiva cirka 13 procentenheter högre på fristående kurser på distans och cirka 3 procentenheter högre på program på distans. På fristående distanskurser var över en tredjedel av studenterna inaktiva. Andelen inaktiva programstudenter har varit relativt stabil, medan den har ökat på fristående kurser, särskilt på distans.

⁵⁵ UKÄ, *Uppföljning av studenters aktivitet på kurs läsåren 2023/24 och 2024/25*, 2026; skriftliga svar från UKÄ, 2025-10-24.

Diagram 4 Andelen inaktiva studenter efter studieform och undervisningsform

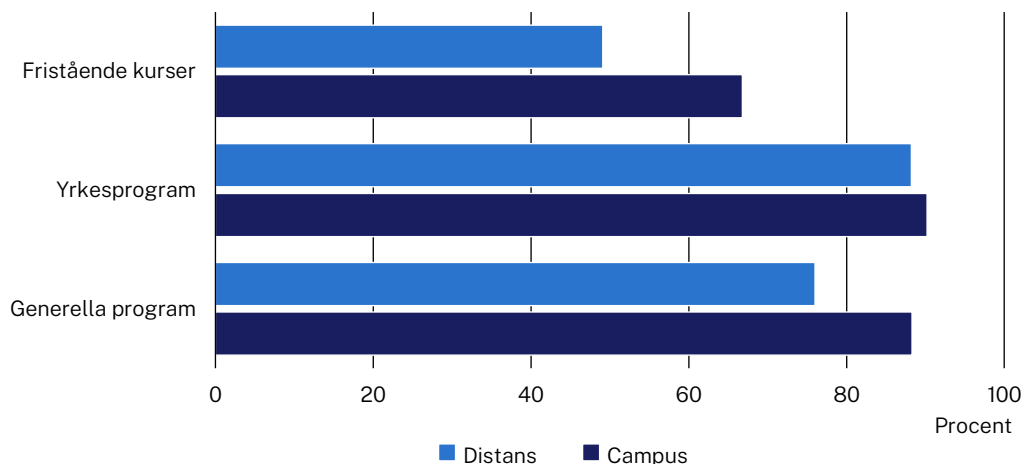


Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån Ladokdata och SCB:s högskoleregister för de 25 lärosäten som ingår i granskningen. Resultat före 2019 redovisas inte p.g.a. sämre täckning för tidigare år, se digital metodbilaga för utförligare beskrivning. Beräkningar av andelen inaktiva studenter baseras på kursregistreringar, vilket innebär att en student under ett visst år kan klassificeras som aktiv på en kurs och inaktiv på en annan.

3.1.2 Inaktiva studenter förklarar en stor del av prestationsskillnaderna mellan campus och distans

Vår analys visar att prestationsgraden är lägre på distans än på campus, se diagram 5. Skillnaden är störst för fristående kurser (18 procentenheter), följt av generella och konstnärliga program (12 procentenheter) och yrkesprogram (2 procentenheter).

Diagram 5 Prestationsgrad för samtliga studenter på distans och campus 2023, efter studieform



Anm.: Generella program inkluderar också de konstnärliga programmen. Prestationsgraden beräknas som andelen avklarade poäng under registreringsterminen och de tre efterföljande terminerna. Inresande utbytesstudenter, betalande studenter samt in- och utresande freemovers ingår inte.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister för de 25 lärosäten som omfattas av granskningen.

Vi har analyserat prestationsgraden för samtliga registrerade studenter och för enbart aktiva studenter, uppdelat på studieform och undervisningsform.⁵⁶ Analysen visar att skillnaderna mellan campus och distans minskar betydligt när endast aktiva studenter ingår, se tabell 4. För yrkesprogram och fristående kurser minskar skillnaden med mer än hälften, och för generella program kvarstår drygt hälften av skillnaden. Det tyder på att inaktiva studenter förklarar en betydande del av prestationsskillnaderna.

Tabell 4 Prestationsgrad för samtliga studenter och enbart aktiva studenter 2023

Studieform	Prestationsgrad alla registrerade studenter			Prestationsgrad enbart aktiva studenter		
	Campus	Distans	Skillnad i procent-enheter	Campus	Distans	Skillnad i procent-enheter
Generella program	88,3 %	76,0 %	12,3	91,6 %	85,0 %	6,6
Yrkesprogram	90,2 %	88,2 %	2,0	92,0 %	91,3 %	0,7
Fristående kurser	66,8 %	49,1 %	17,7	79,4 %	72,2 %	7,2

Anm.: Prestationsgraden beräknas som andelen avklarade poäng under registreringsterminen och de tre efterföljande terminerna. Inresande utbytesstudenter, betalande studenter samt in- och utresande freemovers ingår inte.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och data över inaktiva studenter från de 25 lärosäten som ingår i granskningen.

Resultaten bör tolkas med viss försiktighet eftersom måttet bygger på registrerad aktivitet i Ladok som inte nödvändigtvis fångar all faktisk studieaktivitet.⁵⁷ Studenter som deltar i undervisningsmoment som inte registreras i Ladok kan därför klassificeras som inaktiva.⁵⁸ Skillnader i kursupplägg mellan distans och campus, till exempel färre obligatoriska moment på distans, kan också påverka hur aktivitet syns i Ladok. Samtidigt ligger resultaten i linje med lärosätenas enkätsvar och intervjuer, där inaktiva studenter uppges vara vanligare på distans och lyfts som en viktig förklaring till prestationsskillnaderna.⁵⁹

Det saknas systematisk kunskap om varför inaktiva studenter är vanligare på distans.⁶⁰ I intervjuer tas flera möjliga faktorer upp. Det kan till exempel vara lättare att söka distansutbildning eftersom studenten slipper flytta eller pendla, vilket kan

⁵⁶ Resultaten skiljer sig något från SCB eftersom aktivitetsdata saknas för vissa studentgrupper. Skillnaderna mellan distans och campus är dock av liknande storleksordning även med SCB:s population (SCB 2025).

⁵⁷ UKÄ, *Uppföljning av studenter aktivitet på kurs läsåren 2023/24 och 2024/25, 2026.*

⁵⁸ UKÄ, *Uppföljning av studenter aktivitet på kurs läsåren 2023/24 och 2024/25, 2026.*

⁵⁹ Intervjuer vid Uppsala universitet, Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Södertörns högskola; Riksrevisionens lärosätesenkät.

⁶⁰ Riksrevisionens analys visar dock att omkring 6 av 10 inaktiva studenter bara varit inaktiva under en termin perioden 2019–2024, vilket tyder på att inaktivitet för många inte är återkommande. De flesta inaktiva studenter tar inte heller andra högskolepoäng under samma termin. Bland dem som tar andra poäng är det relativt vanligt att vara registrerad på mer än 30 hp, vilket kan indikera att dessa studenter är inaktiva på distanskurser som de läser utöver sin ordinarie heltidsutbildning.

sänka tröskeln för att registrera sig. Studenter kan också överskatta sin förmåga att kombinera studier med arbete eller familjeliv eller läsa för förkovran utan ambition att ta poäng, vilket gör att de framstår som inaktiva.⁶¹ Studenter kan också bli inaktiva till följd av bristande kvalitet i undervisningen. Det kan också handla om att studenter tror att distanskurser är lättare och blir inaktiva när kraven visar sig vara högre än förväntat. Ytterligare en förklaring kan vara att studenter inte har för avsikt att studera och registrerar sig för att få tillgång till studentförmåner som studentlägenhet, billigare kollektivtrafik, gratis parkering eller fler timmar för sitt barn i förskolan.⁶²

Liknande problem med lägre prestation på distans och inaktivitet, och med vad som kallats "förmånsstudenter" och "spökstudenter", har även rapporterats i nordiska grannländer. Några lärosäten har infört åtgärder för att motverka detta, till exempel passivregister som förhindrar registrering på nya kurser (Åbo universitet) eller studiestartsprov som tidigt kan sälla bort inaktiva studenter (Århus universitet). Anmälnings- och studieavgifter förekommer också i de nordiska länder. Riksrevisionen varit i kontakt med, särskilt för deltidsstudier och fristående kurser, dock utan uttalat syfte att motverka inaktivitet.⁶³

3.1.3 Prestationsskillnaderna förklaras endast i begränsad grad av student- och kurssammansättning

I granskningen har vi också analyserat om student- och kurssammansättningen påverkar prestationsskillnaderna. Analysen visar att skillnaderna mellan distans och campus endast i begränsad grad påverkas av student- och kurssammansättning.

För att uppskatta hur stor del av prestationsskillnaderna som kan förklaras av student- och kurssammansättning har Riksrevisionen använt regressionsmodeller som kontrollerar för studentfaktorer som kön, ålder, utländsk bakgrund, föräldrars utbildningsnivå, etablering på arbetsmarknaden och hemmavarande barn; kursfaktorer som utbildningsområde, studietakt, typ av lärosäte; studieform (generella program, yrkesprogram och fristående kurs). Analysen visar att omkring hälften av prestationsskillnaderna kan förklaras av sådana faktorer, både när samtliga registrerade studenter ingår och när analysen avgränsas till aktiva studenter, se tabell 5. Det är framför allt studieformen som förklarar skillnaderna, medan student- och kurssammansättning har mindre betydelse.⁶⁴ Det negativa värdet för

⁶¹ Om studenter som läser för förkovran framstår som inaktiva i statistiken beror på kursens upplägg. Om kursen innehåller obligatoriska undervisningsmoment, såsom seminarier, kommer studenter som deltar i dessa men inte har ambition att ta högskolepoäng ändå registreras som aktiva i Ladok.

⁶² Genom förmånskort som Mecenat och Studentkortet har registrerade studenter tillgång till en rad rabatter inom olika områden. När ett barn går på förskola samtidigt som en förälder är föräldraledig med ett annat barn har vissa kommuner som regel att förskoletiden får uppgå till max 15 timmar i veckan. Om föräldern registrerar sig som student kan barnet dock ha rätt till fler timmar. Se skollagen 8 kap. 5 § och SVT (2026).

⁶³ Skriftliga svar från Uddannelses- og Forskningsministeriet 2025-12-18, Undervisnings- och kulturministeriet 2025-12-09 och Kunnskapsdepartementet 2025-12-03; Yle 2024, "Finnish universities report rise in number of 'ghost students'"; Khrono 2025, "Over 43 000 studenter tok ingen studiepoeng", Åbo Universitet, "Passive Register"; Akademikerbladet 2016, "Aarhus vil spøgelsesstuderende til livs".

⁶⁴ Se tabell B23 i digital metodbilaga för separata analyser per studieform.

studentfaktorer tyder dessutom på att studentsammansättningen snarare motverkar än förklarar den lägre prestationsgraden i distansutbildningen.⁶⁵

Tabell 5 Prestationsskillnader på kursnivå mellan distans och campus kontrollerat för student- och kurssammansättning

	Alla registrerade studenter		Enbart aktiva studenter	
	Procent- enheter	Procent	Procent- enheter	Procent
Prestationsskillnad mellan kurser på distans och campus	18,5	100 %	9,1	100 %
Förklaras av				
1. studentfaktorer	-1,5	-8 %	-0,7	-8 %
2. kursfaktorer	0,8	4 %	1,3	14 %
3. studieform	10,0	54 %	4,5	49 %
Förklarad del totalt	9,3	50 %	5,0	55 %
Oförklarad del totalt (förklaras inte av modellen)	9,2	50 %	4,1	45 %

Anm.: För att dela upp prestationsskillnaden i en förklarad och en oförklarad del har Oaxaca-Blinder-dekomposition använts. Se digital metodbilaga för närmare metodbeskrivning. Även en tidskomponent för respektive år har ingått i modellen, som dock förklarar under 0,1 procentenheter av skillnaden och därför utesluts ur tabellen.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och Ladokdata från de 25 lärosäten som ingår i granskningen.

Även efter kontroll för student- och kurssammansättning kvarstår en oförklarad skillnad. Den uppgår till 9,2 procentenheter när analysen görs för alla registrerade studenter och 4,1 procentenheter när enbart aktiva studenter inkluderas.⁶⁶ Skillnaden kan bero på faktorer som inte fångas i modellen, till exempel motivation eller att studenter underskattat kursens krav och tidsåtgång.⁶⁷ I Riksrevisionens enkät bedömer 20 av 25 lärosäten att den lägre prestationsgraden hänger samman med att distansstudenter oftare är yrkesverksamma och i högre grad studerar för att förkovra sig.⁶⁸ Sådana faktorer fångas endast indirekt i modellen genom exempelvis ålder, etablering på arbetsmarknaden och studieform.

Det kan också finnas stora variationer i prestation *mellan* olika distansutbildningar beroende på hur undervisningen ges. I nästa avsnitt presenterar vi en analys av detta.

⁶⁵ Med distans som referenspunkt är värdet för studentfaktorer i stället positivt och förklarar 17 % av skillnaden, se tabell B22 i digital metodbilaga.

⁶⁶ SVERD, *13 utmaningar inom högskolepedagogisk utveckling som behöver hanteras*, 2026.

⁶⁷ Se exempelvis SVERD, *13 utmaningar inom högskolepedagogisk utveckling som behöver hanteras*, 2026.

⁶⁸ Riksrevisionens lärosätesenkät.

3.2 Distanskurser med helt asynkron undervisning har sämre prestationsgrad

Granskningen visar att undervisningens upplägg har betydelse för studenternas prestationer i distansutbildningen. Helt asynkrona kurser har lägre prestationsgrad än andra distanskurser, och en del av skillnaden kvarstår även efter kontroll för student- och kurssammansättning.

3.2.1 Vanligast att distanskurser kombinerar asynkron och synkron undervisning

Granskningen visar att de flesta distanskurser kombinerar synkrona och asynkrona undervisningsmoment. Helt asynkrona kurser utgör en mindre del av kursutbudet, men har i genomsnitt betydligt fler studenter än andra distanskurser.

För att analysera skillnader mellan undervisningstyper har Riksrevisionen låtit en språkmodell klassificera de distanskurser som gavs höstterminen 2025 som asynkrona, synkrona eller en kombination av dessa (se faktarutan nedan för närmare beskrivning). Helt asynkrona kurser bygger på tidsoberoende moment, till exempel förinspelade föreläsningar och kamratgranskning, medan synkrona kurser bygger på undervisning i realtid, exempelvis digitala föreläsningar, seminarier eller handledning. Analysen visar att 65,5 procent av kurserna kombinerar synkron och asynkron undervisning, 25 procent är helt synkrona och 9,4 procent helt asynkrona, se tabell 6. Eftersom de asynkrona kurserna i genomsnitt har fler studenter visar våra beräkningar dock att 21 procent av distansstudenterna läser sådana kurser.

Tabell 6 Undervisningstyp och genomsnittligt antal studenter inom distansutbildningarna, höstterminen 2025

Undervisningsform	Både asynkron och synkron	Helt asynkron	Helt synkron	Summa
Procent av kurser	65,5 %	9,4 %	25,0 %	100 %
Antal kurser	2 547	366	973	3 886
Genomsnittligt antal studenter per kurs*	40	89	33	43

Anm.: * Baseras på antal registrerade studenter 2024.

Inställda kurser och kurser som saknar information om undervisningsmoment har exkluderats. Se faktaruta nedan för närmare beskrivning av språkmodellen.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån språkmodellbaserad klassificering av kursplaner och kursinformation för distanskurser höstterminen 2025 samt uppgifter i SCB:s högskoleregister.

Språkmodellens kategorisering av distanskurser

I granskningen har en språkmodell (GPT-4.1) använts för att klassificera innehållet i kursplaner och kursinformation för distanskurser vid de 25 lärosäten som ingår i granskningen. Materialet omfattar 4 271 distanskurser höstterminen 2025 och har samlats in via antagning.se, där kursplaner och kursinformation hämtats från lärosätenas webbplatser. Språkmodellen analyserade texterna semantiskt för att klassificera undervisningstyp (synkron, asynkron eller kombinerad), examinationstyp och förekomst av interaktiva moment samt om informationen uppfyller krav på tydlighet och struktur.

Klassificeringen har kvalitetssäkrats genom manuell granskning av ett stratifierat slumpmässigt urval om 300 kurser. Kvalitetssäkringen visar att modellen med hög träffsäkerhet fångar kurser som är helt asynkrona, men att den oftare än den manuella granskningen klassificerar kurser som helt asynkrona. Den sammantagna överensstämmelsen för undervisningsform bedöms samtidigt vara måttlig, främst eftersom det är svårt att entydigt identifiera kurser som kombinerar synkrona och asynkrona inslag samt att kursdokumentationen i vissa fall är begränsad.⁶⁹

Det finns stora skillnader mellan lärosäten i hur stor andel kurser med helt asynkron undervisning som de erbjuder. Vissa har inga eller mycket få sådana kurser medan andra ger hälften av sitt kursutbud med helt asynkron undervisning. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma varför skillnaderna är så pass stora. En förklaring skulle kunna vara att vissa lärosäten valt bort helt asynkron undervisning av pedagogiska skäl, något som Högskolan Dalarna uppger att den har gjort.⁷⁰

3.2.2 Kurser med helt asynkron undervisning har lägre prestation

Granskningen visar att de helt asynkrona distanskurserna har lägre prestationsgrad än andra distanskurser. Skillnaden minskar när hänsyn tas till kurs- och studentsammansättning, men en del av skillnaden kvarstår även efter kontroll.

I analysen har vi samkört distanskursernas undervisningstyp med registeruppgifter om studenternas prestationer.⁷¹ Analysen visar att helt asynkrona distanskurser har över 15 procentenheter lägre prestationsgrad än distanskurser som kombinerar synkrona och asynkrona moment, se diagram 6 nedan. Samtidigt finns systematiska skillnader mellan undervisningstyperna som påverkar jämförbarheten. De helt asynkrona kurserna är något vanligare inom fristående kurser och inom

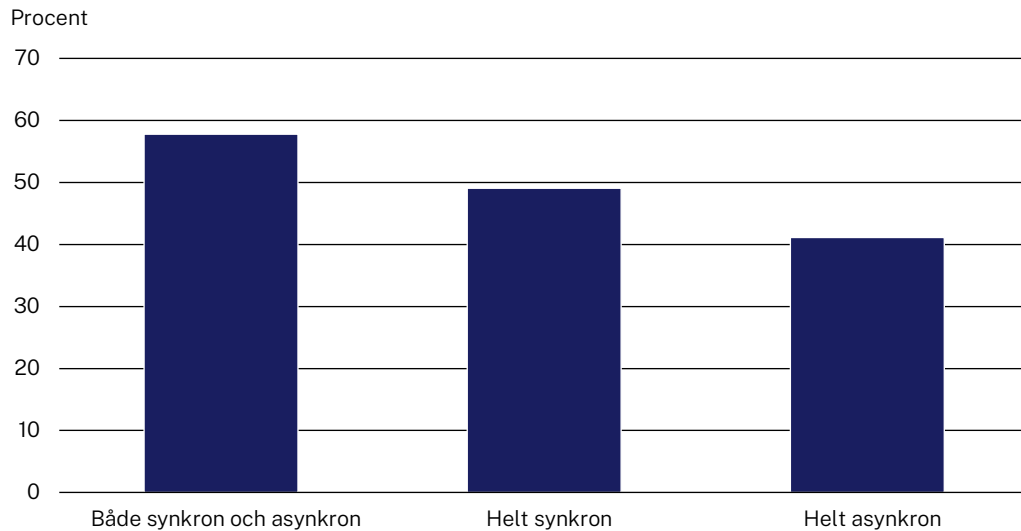
⁶⁹ Se digital metodbilaga för en mer detaljerad beskrivning av språkmodellen och resultaten från kvalitetssäkringen.

⁷⁰ Intervjuer vid Högskolan Dalarna.

⁷¹ Eftersom prestationsgraden följs över registreringsterminen och tre efterföljande terminer är höstterminen 2023 den senaste termin som kan följas fullt ut. En bortfalls- och känslighetsanalys finns i den digitala metodbilagan.

utbildningsområdet NTF.⁷² De är också oftare kurser med många studenter, vilket gör att enskilda kurser får stort genomslag i beräkning av prestationsgrad. Studentgruppen skiljer sig också något, bland annat genom en högre andel män och yngre studenter.

Diagram 6 Prestationsgrad efter undervisningstyp i distansutbildningen höstterminen 2023



Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån språkmodellbaserad klassificering av kursplaner och kursinformation för distanskurser samt uppgifter i SCB:s högskoleregister om registrerade och avklarade poäng.

För att kontrollera om prestationsgraden påverkas av skillnader i kurs- och studentsammansättning har vi i analysen använt samma typ av modell som redovisats i avsnitt 3.1.3. Av tabell 7 nedan framgår att prestationsgraden i snitt är 3 procentenheter lägre i kurser med enbart synkrona moment och 12,5 procentenheter lägre i kurser med helt asynkron undervisning. Vår analys visar vidare att skillnader i student- och kurssammansättning förklarar drygt 60 procent av prestationsskillnaderna mellan undervisningstyperna. Den kvarvarande (oförklarade) skillnaden är i genomsnitt 1,1 procentenheter för helt synkrona kurser och 4,6 procentenheter för helt asynkrona kurser jämfört med kurser som kombinerar synkrona och asynkrona moment.

⁷² Då kategoriseringen bygger på information från antagning.se, finns det en övervikt av fristående kurser, troligtvis då programstudenter mer sällan söker via antagningen och ofta för längre perioder.

Tabell 7 Prestationsskillnader på kursnivå mellan olika typer av distansutbildning kontrollerat för student- och kursammansättning

	Helt synkron undervisning		Helt asynkron undervisning	
	Procent-enheter	Procent	Procent-enheter	Procent
Prestationsskillnad jämfört med kurser med både asynkron och synkron undervisning	3,0	100 %	12,5	100 %
Förklaras av				
1. studentfaktorer	0,3	10 %	2,8	22 %
2. kursfaktorer	0,8	27 %	2,7	22 %
3. studieform	0,8	27 %	2,4	19 %
Förklarad del totalt	1,9	63 %	7,9	63 %
Oförklarad del	1,1	37 %	4,6	37 %

Anm.: Resultaten jämförs med distanskurser som innehåller både synkrona och asynkrona moment. För att dela upp prestationsskillnaderna i en förklarad och en oförklarad del har Oaxaca-Blinder-dekomposition använts. Se digital metodbilaga för närmare metodbeskrivning.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och språkmodellsbaserad klassificering av kursplaner och kursinformation för distanskurser.

Av tabellen framgår att skillnaden i prestationsgrad är som störst för helt asynkrona distanskurser. Det kan bero på flera faktorer. Det kan till exempel vara svårare att skapa interaktivitet och stöd i helt asynkron undervisning, vilket kan påverka både kvalitet och genomströmning negativt. Det kan också vara så att lärosätena lägger mindre resurser och tid på dessa kurser, eller att studentgruppen skiljer sig åt på sätt som modellen inte fångar.

En annan förklaring kan vara skillnader i aktivitet bland studenterna. Andelen inaktiva studenter är högre i helt asynkrona kurser, men skillnader i kursupplägg kan påverka jämförbarheten med kurser med synkron undervisning.

I distansutbildningar med synkrona moment ingår exempelvis undervisningsmoment som seminarier och muntliga presentationer ofta som obligatoriska inslag, vilket i regel kräver registrering i Ladok. Riksrevisionens genomgång av kursplaner och kursinformation indikerar att sådana moment är mindre vanliga i helt asynkrona kurser, vilket gör att även aktiva studenter kan framstå som inaktiva i Ladok.

Efter förslag från UKÄ kommer uppgifter om *obligatoriska fysiska träffar* att ingå i den officiella statistiken från höstterminen 2026.⁷³ Det kan förbättra informationen om distansutbildningarnas kursupplägg, men enligt Riksrevisionen kan statistiken behöva utvecklas ytterligare eftersom måttet inte fångar om undervisningen bedrivs synkront eller asynkront. Kurser med synkrona inslag kan exempelvis sakna

⁷³ UKÄ, *Förslag på ny definition av distansutbildning för statistikverksamheten*, 2024; skriftliga svar från UKÄ, 2026-03-13.

obligatoriska fysiska träffar.⁷⁴ UKÄ:s förslag att bygga ut statistiken med uppgifter om undervisning och examination huvudsakligen bedrivs synkront eller asynkront (med eller utan synkrona träffar) skulle kunna bidra till att synliggöra dessa skillnader.⁷⁵

3.3 Distansutbildningarna bidrar till livslångt lärande men bara delvis till breddad rekrytering

Lärosätena ska enligt högskolelagen aktivt främja breddad rekrytering och livslångt lärande. Distansutbildning har ofta lyfts fram som ett sätt att bidra till dessa mål, bland annat i budgetpropositioner, kartläggningar och i våra intervjuer med lärosäten. Eftersom tidigare kartläggningar även inkluderat inaktiva studenter har vi analyserat om resultaten kvarstår när enbart aktiva studenter ingår. Vår analys visar att distansutbildningen tydligt bidrar till livslångt lärande. Däremot är bidraget till breddad rekrytering inte lika entydigt.

3.3.1 Distansutbildningarna bidrar delvis till breddad rekrytering

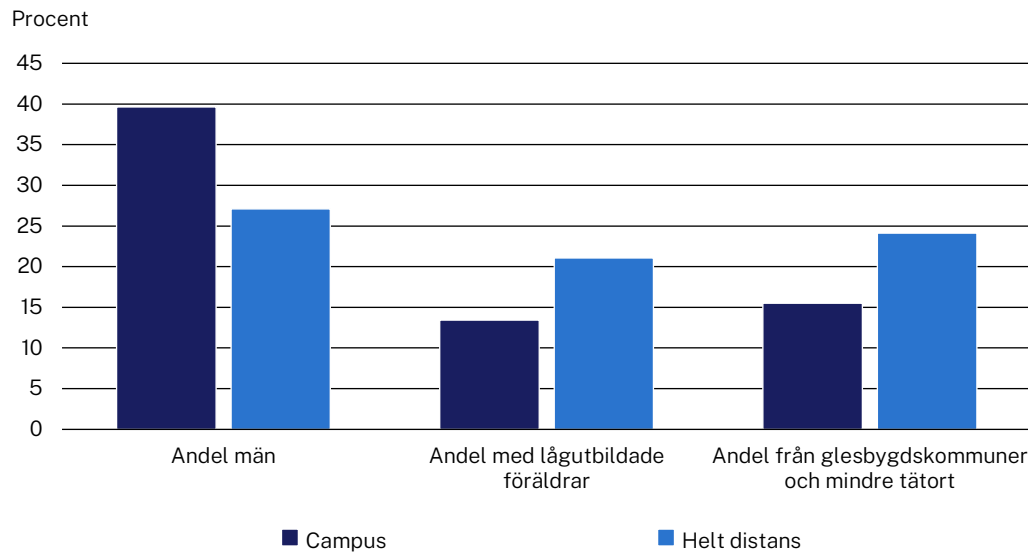
För att analysera om distansutbildningen bidrar till målet om breddad rekrytering har vi jämfört andelen underrepresenterade grupper (män, personer med svagare social bakgrund och personer från glesbygd och mindre tätort) bland aktiva campus- och distansstudenter.⁷⁶ Av diagram 7 nedan framgår att studenter från svagare social bakgrund och från glesbygdskommuner är vanligare inom distansutbildning. För kön är dock resultatet det motsatta. Där visar vår analys att den underrepresenterade gruppen män är vanligare bland campusstudenterna.

⁷⁴ *Antal obligatoriska träffar* verkar också fånga examinationens utförande då det främst är kurser med helt asynkron undervisning och examination som saknar obligatoriska träffar, se tabell B12 i digital metodbilaga.

⁷⁵ UKÄ, *Förslag på ny definition av distansutbildning för statistikverksamheten*, 2024, s. 6–7.

⁷⁶ Tidigare analyser av UKÄ (2017) och UHR (2025) har inkluderat utländsk bakgrund, men enligt UKÄ:s senare kartläggningar (2025) är gruppen inte längre underrepresenterad och ingår därför inte här.

Diagram 7 Andelen aktiva studenter från underrepresenterade grupper uppdelat på studenter på campus och helt på distans 2023



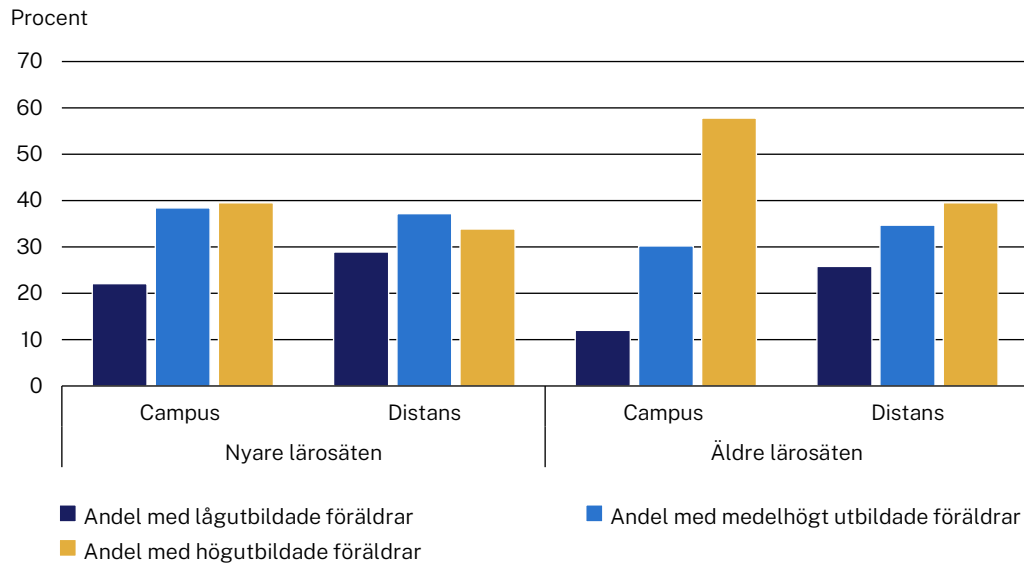
Anm.: Föräldrars utbildningsnivå avser den förälder med högst utbildning det år studenten fyllde 18 år. Andel från glesbygdskommuner och mindre tätorter följer SKR:s kommungruppsindelning och avser studentens rekryteringskommun.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister, RTB, LISA och folkbokföringen.

En möjlig förklaring till att distansstudenter oftare har svagare social bakgrund är att många distansstudenter läser vid nyare lärosäten, som generellt har en större andel studenter med svagare social bakgrund.⁷⁷ När jämförelsen görs inom lärosätetypen blir bilden mindre tydlig, se diagram 8. Vid nyare lärosäten är andelen studenter med lågutbildade föräldrar något högre på distans, men i övrigt syns inga tydliga skillnader. Den största skillnaden gäller i stället campusstudenter vid äldre lärosäten, där andelen med lågutbildade föräldrar är lägre och andelen med högutbildade föräldrar högre. Det är således inte uppenbart att distansutbildningarna vid de nyare lärosätena når studenter med svagare social bakgrund i särskilt stor utsträckning jämfört med de studenter man når på campus.

⁷⁷ Se bland annat SNS 2024.

Diagram 8 Föräldrars utbildningsnivå bland aktiva studenter på campus och helt på distans och typ av lärosäte 2023



Anm.: Föräldrars utbildningsnivå avser den förälder med högst utbildning det år studenten fyllde 18 år och räknas som lågutbildad vid mindre än treårig gymnasieutbildning, medelhögt utbildad vid minst treårig gymnasieutbildning och mindre än treårig eftergymnasial utbildning, och högutbildad vid minst treårig högskoleutbildning.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister, RTB och LISA.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att distansutbildning endast delvis främjar breddad rekrytering. Utbildningsformen når främst studenter från glesbygd och i viss mån de med svagare social bakgrund, men inte män.

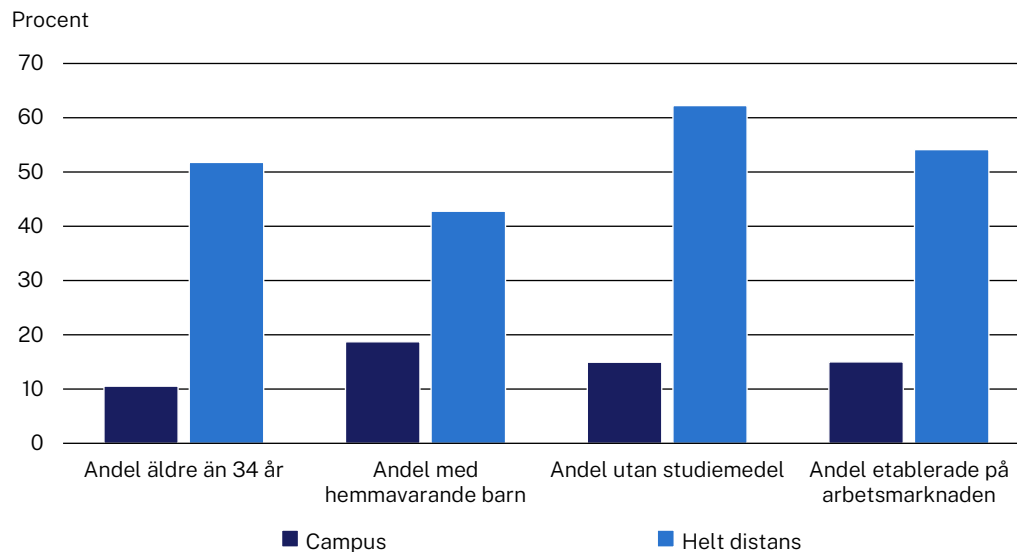
3.3.2 Distansutbildningarna bidrar till livslångt lärande

Granskningen visar att distansutbildningen i hög grad når flera av målgrupperna för livslångt lärande, såsom äldre, yrkesverksamma och personer med hemmavarande barn.

Lärosätena framhåller i intervjuer och enkätsvar att distansutbildning bidrar till livslångt lärande eftersom den underlättar för studenter att kombinera studier med arbete och familjeliv.⁷⁸ Riksrevisionens analys stödjer denna bild. När aktiva campus- och distansstudenter jämförs utifrån ålder, hemmavarande barn, studiemedel och etablering på arbetsmarknaden framgår att grupper som tillhör målgruppen för livslångt lärande är betydligt vanligare på distans än på campus, se diagram 9.

⁷⁸ Intervjuer vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet, Uppsala universitet och Södertörns högskola; Riksrevisionens lärosätesenkät.

Diagram 9 Andelen aktiva studenter som är äldre, har hemmavarande barn, saknar studiemedel och är etablerade på arbetsmarknaden, bland studenter på campus och helt på distans 2023



Anm.: Tabellen avser unika individer per år. Ålder avser ålder vid årets slut. Hemmavarande barn avser minst ett barn i åldern 0–17 år. Studiemedel avser studiemedel över 0 kronor. Etablerad på arbetsmarknaden avser förvärvsinkomst över SCB:s etableringsgräns.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån data i Högskoleregistret, LISA och IoT, samt från SCB och Skolverket.

3.4 Pedagogik och examination är ofta stora utmaningar i distansutbildning

Granskningen visar att tydliga brister i distansutbildningarnas struktur och kursinformation är relativt ovanliga. Samtidigt har lärosätena stora pedagogiska utmaningar med att skapa interaktivitet och sociala lärmiljöer, särskilt i helt asynkrona kurser. Även rättssäker examination på distans är en betydande utmaning.

3.4.1 Helt asynkrona kurser saknar ofta beskrivningar av interaktiva moment

Granskningen visar att det ofta finns beskrivningar av interaktiva undervisningsmoment i distansutbildningarnas kursplaner, med undantag för de helt asynkrona kurserna.

Forskning och intervjuer med lärosäten pekar på att interaktion mellan lärare och studenter, och mellan studenter, är central för kvaliteten i distansundervisning.⁷⁹ Riksrevisionen har med hjälp av den språkmodell som beskrevs i avsnitt 3.2.1 analyserat om distanskurser höstterminen 2025 innehåller beskrivningar av interaktiva moment. Analysen visar att det är relativt få distanskurser, 7,9 procent,

⁷⁹ Intervju med forskare vid Högskolan i Halmstad och Kungliga Tekniska högskolan; intervjuer vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Södertörns högskola. Se även avsnitt 2.3.

som saknar sådana beskrivningar. Undantaget är de helt asynkrona kurserna som saknar beskrivningar av interaktiva moment i drygt 60 procent av fallen, se tabell 8.⁸⁰

Tabell 8 Förekomst av interaktiva moment i distanskurser för samtliga distanskurser och de med helt asynkron undervisning, höstterminen 2025

	Samtliga kurser	Helt asynkrona kurser
Saknar interaktiva moment	7,9 %	61,5 %
Enbart interaktiva moment lärare–student	8,7 %	10,7 %
Enbart interaktiva moment student–student	0,8 %	5,5 %
Interaktiva moment lärare–student och student–student	82,6 %	22,4 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av språkmodellbaserad klassificering av kursplaner och kursinformation för distanskurser höstterminen 2025.

Siffrorna bör tolkas med viss försiktighet eftersom analysen endast fångar *förekomst* av interaktiva moment, inte *graden* av eller kvaliteten på interaktiviteten. Distanskurser kan också ha interaktiva moment utan att det beskrivits i kursplaner och kursinformation. Samtidigt tyder en analys av prestationsgraden på att klassificeringen fångar något relevant då prestationsgraden är 4,2 procentenheter högre i helt asynkrona kurser med interaktiva moment än i motsvarande kurser utan sådana moment. Merparten av skillnaden kvarstår även efter kontroll för student- och kurssammansättning.⁸¹

3.4.2 De allra flesta distanskurser följer de krav som finns på struktur och upplägg

I intervjuer med lärosätena framhåller flera att en tydlig struktur och ett förutsägbart upplägg är särskilt viktig i distansutbildning för att stödja studenternas engagemang och genomströmning.⁸² Riksrevisionen har granskat om kursplaner och kursinformation uppfyller de grundläggande krav på struktur och tydlighet i kursplanen som anges i högskoleförordningen och SUHF:s rekommendationer, samt om kursplan och kursinformation innehåller beskrivningar av undervisningsmoment eller motsägelser.

⁸⁰ Att interaktiva moment oftare saknas i den helt asynkrona undervisningen är väntat givet att interaktiva moment behöver planeras på ett sätt som inte behövs vid synkron undervisning. Samtidigt finns det flera sätt att göra även helt asynkron undervisning interaktiv, till exempel genom obligatoriska diskussionsforum eller kamratgranskning av inlämningsuppgifter (se exempelvis Hrastinski 2018).

⁸¹ Den oförklarade prestationsskillnaden är 3,6 procentenheter vid kontroll för student- och kurssammansättning. Samtidigt är prestationsgraden, något lägre bland kurser med interaktiva moment när hänsyn tas till antal studenter och kursens omfattning. Det beror framför allt på att ett mindre antal kurser med många registrerade studenter har både interaktiva moment och lägre prestationsgrad.

⁸² Intervjuer vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Södertörns högskola.

Granskningen visar att det är mycket ovanligt att kursplanen inte följer kraven i högskoleförordningen eller SUHF:s rekommendationer, se tabell 9.⁸³ I drygt 3 procent av fallen saknas information om undervisningsmoment i både kursplan och kursinformation. Den vanligaste bristen är dock att kursplan och kursinformation inte är samstämmiga, oftast när det gäller om undervisningen sker på campus eller distans och vilka moment som är obligatoriska.⁸⁴ Även om det saknas uttryckliga krav på att beskriva undervisningens genomförande, kan otydlig eller motstridig information försvåra för studenter att förstå kursens innehåll och krav.

Tabell 9 Andel distanskurser med brister i struktur och upplägg, höstterminen 2025

Typ av brist i struktur eller upplägg	Procent av distanskurser
Kursplanen följer inte kraven i högskoleförordningen	0,2 %
Kursplanen följer inte SUHF:s rekommendationer	2,0 %
Kurser med motsägelser mellan kursplan och kursinformation	4,3 %
Kurser som saknar information om undervisningsmoment i kursplan och kursinformation	3,1 %
Innehåller minst en av bristerna	6,2 %

Källa: Riksrevisionens bearbetning av språkmodellbaserad klassificering av kursplaner och kursinformation för distanskurser höstterminen 2025.

Vår analys visar att prestationsgraden i genomsnitt är 1,5 procentenheter lägre för distanskurser som innehåller minst en av de brister som redovisas i tabellen ovan efter kontroll för student- och kurssammansättning.⁸⁵ Vi har dock inte kunnat bedöma varför kurser med bristande kursinformation verkar ha en något lägre prestationsgrad.

3.4.3 Distanspedagogiken är ofta en stor utmaning för lärosätena

Både forskare och lärosäten framhåller att distansundervisningens pedagogik skiljer sig från campusundervisningens, bland annat genom att den ställer högre krav på planering, tydlig struktur och undervisningsmetoder som skapar interaktion och aktivering av studenterna.⁸⁶ Granskningen visar att de flesta lärosätena har högskolepedagogiska kurser som omfattar distansundervisning för sina lärare. I lärosätesenkäten uppger 22 av 25 lärosäten att de har sådana kurser, oftast som integrerade moduler i de obligatoriska högskolepedagogiska kurserna.⁸⁷

⁸³ De kursplaner som inte följer högskoleförordningens bestämmelser (0,2 procent) saknar oftast en tydlig beskrivning av formerna för att bedöma studentens prestationer. För de kursplaner som inte följer SUHF:s rekommendationer (2,0 procent) handlar det oftast om att kursens benämning på engelska saknas.

⁸⁴ Se tabell B17 i digital metodbilaga.

⁸⁵ Se tabell B29 i digital metodbilaga. Riksrevisionens beräkningar visar att den lägre prestationsgraden för kurser med minst en brist är statistiskt signifikant.

⁸⁶ Intervju med forskare vid Högskolan i Halmstad och Kungliga Tekniska högskolan; intervjuer vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Södertörns högskola. Se även avsnitt 2.3.

⁸⁷ I lärosätesenkäten uppger 12 av 25 lärosäten att dessa ingår som moduler i högskolepedagogiska kurser.

Riksrevisionen har dock inte kunnat bedöma kvaliteten i kurserna eller i vilken utsträckning undervisande lärare tagit del av kurserna.

Det finns dock indikationer på att den distanspedagogik som erbjuds inte alltid är tillräcklig och att det varierar hur väl distansundervisningen fungerar.

I lärosätensenkäten och intervjuerna framkommer att det ofta är svårt att skapa social interaktion och aktivera studenter i distansundervisningen.⁸⁸ Medan interaktion ofta uppstår mer spontant på campus behöver detta ofta planeras in i distansundervisning. Samtidigt har vissa lärosäten haft distansundervisning under lång tid och därigenom kunnat utveckla pedagogiken. I intervjuerna lyfts flera framgångsrika metoder, såsom tydliga krav på deltagande, snabb återkoppling i lärplattformar samt att kombinera kortare förinspelade föreläsningar med interaktion mellan lärare och studenter.⁸⁹

Distansstudier kan också försvåra för lärosätena att nå studenterna med sociala aktiviteter och stödinsatser. Även studentinflytandet via studentkårerna riskerar att försvagas.⁹⁰

Regeringen har på senare år uppmärksammat att distansutbildningen av hög kvalitet ställer stora krav på både pedagogik och tekniska lösningar.⁹¹ Regeringen har även gett två regeringsuppdrag till UHR som berör högskolepedagogisk utveckling, bland annat om kvalitet i distansutbildning. Uppdragen innebar bland annat medel till utvecklingsprojekt till lärosätena.⁹²

3.4.4 Rättssäkra examinationer är en betydande utmaning vid distansutbildning

På senare år har det skett en snabb utveckling av digitala verktyg med generativ artificiell intelligens (AI).⁹³ Dessa AI-verktyg kan generera nytt digitalt innehåll som till exempel text, utifrån de instruktioner som användaren ger till verktyget. UKÄ konstaterar i en kartläggning från 2025 att utvecklingen av generativa AI-verktyg har gjort det lättare för studenter att fuska vid icke övervakade examinationsformer, såsom hemtentamen, examensarbete och inlämningsuppgifter.⁹⁴ UKÄ:s uppföljning

⁸⁸ Intervjuer vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet, Uppsala universitet och Södertörns högskola. Social interaktion och studentaktivering lyfts i fritextsvar som särskilda utmaningar av 13 av de 22 lärosäten som ser särskilda utmaningar i distansundervisningen i Riksrevisionens enkät. Se också SVERD (2026).

⁸⁹ Intervjuer vid Mittuniversitetet, Högskolan Dalarna och Uppsala universitet.

⁹⁰ Intervju med företrädare för SFS, 2025-09-09; intervjuer vid Södertörns högskola.

⁹¹ Prop. 2024/25:1; prop. 2025/26:1.

⁹² UHR, *Projektfinansiering och distansutbildning*, 2024; UHR, *Slutrapport för regeringsuppdrag rörande Högskolepedagogiskt lyft*, 2024.

⁹³ UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier*, 2025. UKÄ definierar generativ AI som en typ av artificiell intelligens som kan generera digitalt innehåll (därav benämningen *generativ AI*). I dag finns olika generativa AI-verktyg tillgängliga på internet, till exempel ChatGPT som introducerades 2022. Verktögen är tillgängliga för alla och kan användas för att skapa exempelvis text, bild, video eller kod.

⁹⁴ UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier*, 2025. Fusk vid examination benämns i högskoleförordningen som att "med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas". Se 10 kap. 1 § första punkten högskoleförordningen.

av disciplinärenden visar också att antalet avstängningar och varningar kopplade till otillåten AI-användning har ökat kraftigt.⁹⁵

I både intervjuer och lärosätesenkäten beskriver lärosätena genomgående att AI-utvecklingen lett till att rättssäker examination numera är en av de största utmaningarna med distansutbildning. I lärosätesenkäten uppger 23 av 25 lärosäten att de lagt om examinationsformer både på campus och distans till följd av AI-utvecklingen.⁹⁶ Flera uppger att salsskrivning och muntlig examination blivit vanligare för att säkerställa att studenterna nått lärandemålen. Liknande resultat framkommer också i UKÄ:s kartläggning från 2025.⁹⁷

När användningen av övervakade examinationsformer ökar medför det dock nya utmaningar. UKÄ:s kartläggning visar att de kan innebära högre kostnader för lärosätena och praktiska hinder för studenterna. De kan inte heller ersätta alla examinationsmoment, till exempel examensarbeten och uppsatser.

I UKÄ:s kartläggning lyfter lärosätena fram flera möjliga åtgärder för att motverka fusk vid distansstudier. Det handlar om sektorsgemensamma riktlinjer för examination, AI-användning och akademisk integritet, bättre möjligheter att genomföra salstentamen på annan ort, ökad användning av gemensamma bedömningsplattformar vid digital examination, kunskapslyft och erfarenhetsutbyte för både lärare och studenter samt bättre detekteringsverktyg för AI-genererad text. Regeringskansliet uppger att frågan om eventuella åtgärder är under beredning.⁹⁸

UKÄ:s återkommande vägledning för rättssäker examination är ett viktigt stöd för lärosätena, men den nuvarande vägledningen är från 2020 och omfattar inte de senaste årens frågor om AI. UKÄ avser att uppdatera vägledningen, men inväntar regeringens beredning av kursplanernas rättsliga status.⁹⁹ I ett beslut från 2022 slog Justitieombudsmannen fast att kursplaner inte är en föreskrift och att det är angeläget att den rättsliga statusen klargörs för lärosätena.¹⁰⁰ Eftersom kursplanen ska ange hur examinationen går till är frågan viktig för både lärosätenas och studenternas rättssäkerhet.¹⁰¹ Frågan om kursplanernas rättsliga status bereds för närvarande i Regeringskansliet.¹⁰²

⁹⁵ UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier – återsrapportering av ett regeringsuppdrag*, 2025.

⁹⁶ Riksrevisionens lärosätesenkät.

⁹⁷ UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier – återsrapportering av ett regeringsuppdrag*, 2025.

⁹⁸ Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2026-05-04.

⁹⁹ Kursplaner har under lång tid betraktats som en föreskrift men Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut från 2022 slagit fast att kursplaner inte uppfyller kraven på en föreskrift, gällande bland annat tydligt bemyndigande och kungörande.

¹⁰⁰ Beslut av JO, 2022-12-06 *Fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut*.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för UKÄ, 2026-03-06.

¹⁰² Skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2026-05-04.

3.5 Risk att delar av kvalitetssäkringen missar de utmaningar som finns med distansutbildningen

Det finns ett omfattande kvalitetssäkringssystem för högskolans utbildningar i Sverige. Trots detta finns det enligt Riksrevisionen en risk för att delar av kvalitetssäkringen inte fullt ut fångar distansutbildningens särskilda utmaningar.

3.5.1 Lärosätenas och UKÄ:s kvalitetsgranskningar saknar i regel särskilda kriterier för distansundervisningen

Lärosätena ansvarar för att kvalitetssäkra alla sina utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå medan UKÄ ansvarar för att genomföra ett urval av utbildningsutvärderingar för att bedöma kvalitet och bidra till utveckling. Inriktningen på utvärderingarna utgår från regeringens skrivelse från 2015, som betonar att all utbildning ska omfattas och att granskningarna ska kontrollera att krav och mål i nationella regelverk uppfylls.¹⁰³ UKÄ:s utbildningsutvärderingar har ett särskilt fokus på utbildningar som leder till yrkesexamina men omfattar även utbildningar som leder till generella examina. Utöver utbildningsutvärderingarna genomför UKÄ också regelbundet granskningar av lärosätenas interna kvalitetssäkringsarbete.

UKÄ uppger att deras utbildningsutvärderingar utgår från om utbildningen, inklusive undervisningens utformning och genomförande, ger studenterna förutsättningar att nå examensmålen, oavsett om undervisningen bedrivs på campus, på distans eller i kombination.¹⁰⁴ Det finns inga särskilda bedömningskriterier kopplade till undervisningsform, men UKÄ lyfter att undervisningsformen beaktas i bedömningen av utbildningskvalitet, även om det inte alltid nämns i det slutliga yttrandet. UKÄ uppger att eventuella kvalitetsproblem också kan fångas upp i myndighetens granskningar av lärosätenas interna kvalitetsarbete.¹⁰⁵ För dessa granskningar finns bedömningsgrunder som inkluderar processerna för lärosätenas återkommande granskningar av utbildningar, studentstöd, lärarresurser och den undervisande personalens kompetensutveckling samt studentcentrerat lärande.

Av lärosätessenkäten framgår att även lärosätenas egna kvalitetsgranskningar i regel saknar särskilda bedömningskriterier för distansundervisningen.¹⁰⁶ Några lärosäten uppger dock att distansundervisningen kan fångas inom befintliga kriterier eller inom det systematiska kvalitetsarbetet. Uppsala universitet uppger att det har ett bedömningskriterium som rör undervisning i sina utbildningsutvärderingar.

¹⁰³ Skr. 2015/16:76, *Kvalitetssäkring av högre utbildning*.

¹⁰⁴ Skriftliga svar från UKÄ, 2026-09-01. I högskoleförordningens bilaga 2 finns en förteckning över olika examina och vilka examensmål som finns för varje examina. Examensmålen handlar om vad studenten ska ha uppnått inom olika områden för att få examen. Områdena är kunskap och förståelse, färdighet och förmåga, värderingsförmåga och förhållningssätt samt självständigt arbete.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för UKÄ, 2026-02-24; synpunkter från UKÄ, 2026-09-09.

¹⁰⁶ I Riksrevisionens lärosätessenkät uppger 23 av 25 lärosäten att de inte använder särskilda kvalitetskriterier för distansundervisning.

Mittuniversitetet uppger att det förs diskussioner om att införa särskilda kvalitetskriterier för distansutbildning och Högskolan i Skövde uppger att det inkluderar distansutbildningens utmaningar i lärosätets systematiska kvalitetsarbete.

3.5.2 Fristående kurser omfattas inte alltid av utbildningsutvärderingarna

Som framgår av avsnitt 2.2.1 har andelen distansstudenter på fristående kurser ökat kraftigt sedan 2015. Fristående kurser hade 2024 omkring tre fjärdedelar av alla registrerade distansstudenter, och utgjorde cirka 60 procent av distansutbildningsvolymen.¹⁰⁷ Trots den stora volymen finns dock en tydlig risk för att många fristående kurser inte blir föremål för utbildningsutvärderingar.

UKÄ uppger att myndighetens utbildningsutvärderingar kan omfatta fristående kurser om kurserna ingår i en utbildning som leder till yrkesexamina eller generella examina.¹⁰⁸ UKÄ pekar också på att det till skillnad för generella examina eller yrkesexamina, saknas nationella mål för fristående kurser, och att det inte är resurseffektivt att lägga omfattande resurser på att granska korta kurser med skilda lärandemål.

Även om de fristående kurserna inte alltid omfattas av UKÄ:s utbildningsutvärderingar skulle de kunna omfattas av lärosätenas egna utbildningsutvärderingar. Den bild vi fått från de fyra exempellärosätena är dock att det varierar i vilken grad det sker.¹⁰⁹ Det tyder på att det även bland övriga lärosäten varierar i vilken grad fristående kurser omfattas av utbildningsutvärderingarna.

3.5.3 Kursvärderingarna ger inte alltid tillräckligt underlag för kvalitetsutveckling

De kursvärderingar som lärosätena är skyldiga att genomföra är också en viktig del i kvalitetsarbetet eftersom de ger studenterna möjlighet att ge synpunkter på undervisningen.¹¹⁰ Granskningen visar dock att kursvärderingarna inte alltid ger tillräckligt underlag för kvalitetsutveckling, vare sig för distansutbildningar eller campusutbildningar. En utmaning som lyfts i flera intervjuer är att svarsfrekvensen

¹⁰⁷ Ser man enbart till fristående kurser som inte ingår i program, så kallade uddakurser, läste 54 % av alla registrerade distansstudenterna 2024 sådana kurser, vilket utgjorde 50 % av distansutbildningsvolymen, se tabell B19d i digital metodbilaga. Totalt utgjorde uddakurser 17 % av utbildningsvolymen 2024.

¹⁰⁸ Skriftliga svar från UKÄ, 2026-09-01.; UKÄ uppger att myndigheten vid enstaka tillfällen även har granskat så kallade "uddakurser", se till exempel UKÄ (2014).

¹⁰⁹ Högskolan Dalarna uppger att fristående kurser ingår i lärosätets utbildningsutvärderingar. Södertörns högskola uppger att kurser som inte ingår i kursfordringar för examen inte omfattas, men att det finns planer på att utvärdera sådana kurser framöver. Uppsala universitet uppger att utbildningsutvärderingarna omfattar all utbildning, att lärosätet håller på att förenkla sitt kvalitetssystem, vilket kan innebära att fristående kurser framöver fortsatt utvärderas inom utbildningsutvärderingarna, men genom ett förenklat förfarande. Vid Mittuniversitetet omfattas fristående kurser som ingår i huvudområden för generella examina i lärosätets utbildningsutvärdering Treklövern. Vissa fristående kurser kan därutöver granskas utanför Treklövern.

¹¹⁰ § 14, högskoleförordning (1993:100). I förordningens paragraf framgår att lärosätena ska ge studenter som deltar eller deltagit i en kurs möjlighet att framföra sina erfarenheter och synpunkter på kursen genom en kursvärdering.

ofta är låg.¹¹¹ Det tas också upp i en rapport från UKÄ från 2024 som konstaterar att svarsfrekvensen i kurs- och programvärderingar ofta är för låg för att de ska kunna utgöra ett tillförlitligt underlag i kvalitetsutveckling.¹¹²

Därutöver kan det finnas risk för att kursvärderingens frågor inte alltid ger tillräckligt underlag för att bedöma distansundervisningens särskilda förutsättningar. Vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Södertörns högskola används lärosätessammansatta frågemallar för kursvärderingarna, men lärosätena uppger att det vid behov finns möjlighet för lärarna att lägga till valfria frågor.¹¹³ Det finns också möjlighet för studenterna att ge synpunkter i öppna fritextsvar. Uppsala universitet har inte en universitetsgemensam frågemall utan lärosätet ger förslag på frågor i en frågebank, som kompletterats med frågor som är anpassade för distansundervisning och digital undervisning.¹¹⁴ I granskningen har vi inte haft möjlighet att närmare undersöka i vilken grad lärarna vid dessa fyra lärosäten använder sig av frågor som rör distansundervisningens särskilda förutsättningar.

Flera lärosäten har egna högskolepedagogiska centrum som borde kunna vara ett stöd i att utveckla kursvärderingarna. Ett exempel är den guide i kursvärdering som Centrum för universitetslärarutbildning vid Stockholms universitet gav ut 2025 och som ger flera konkreta råd om hur kursvärderingar kan genomföras för att bidra till kvalitetsutveckling.¹¹⁵

3.5.4 Det nationella kvalitetssäkringssystemet har setts över på senare år

Det nationella kvalitetssäkringssystemet har utvärderats och setts över under senare år. I en utvärdering från 2020 framkommer att en majoritet av lärosätena är nöjda med systemet men att arbetsbördan upplevs som betungande, bland annat på grund av omfattande självvärderingar och tätt återkommande granskningar.¹¹⁶ Av UKÄ:s fyra granskningskomponenter bedömdes lärosätessgranskningen som den mest ändamålsenliga. Lärosätena pekade på viss överlappning mellan lärosätessgranskningar och utbildningsutvärderingar och efterlyste mer kollegialt lärande och erfarenhetsutbyte vad gäller de tematiska utvärderingarna.

I vår granskning tar några lärosäten upp att kvalitetsarbetet kräver betydande resurser och att både intern och extern kvalitetssäkring kan upplevas som dubbelarbete.¹¹⁷ UKÄ uppger i intervju att myndigheten arbetar för att minska den administrativa

¹¹¹ Intervju med Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet, Södertörns högskola och Uppsala universitet.

¹¹² UKÄ, *Stärka kvalitet och främja excellens i svensk högre utbildning. Förslag på hur det nationella kvalitetssäkringssystemet kan utvecklas*, 2024.

¹¹³ Skriftliga svar från Högskolan Dalarna, 2026-03-20; skriftliga svar från Mittuniversitetet, 2026-03-25; skriftliga svar från Södertörn högskola, 2026-03-25.

¹¹⁴ Skriftligt svar från Uppsala universitet, 2026-03-11.

¹¹⁵ Se till exempel Weurlander och Jons, *Kursutveckling i praktiken: Hur kursutvärderingar kan göra skillnad*, 2025.

¹¹⁶ Technopolis group, *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Analys av pågående cykel 2017–2022*, 2020.

¹¹⁷ Intervjuer vid Högskolan Dalarna och Mittuniversitetet.

bördan för lärosätena, bland annat genom att begränsa efterfrågan på bilagor till sina granskningar och förbättra planeringen.¹¹⁸ Under 2024 lämnade UKÄ även förslag till regeringen om hur systemet kan utvecklas för att stärka kvalitet och främja excellens utan att öka lärosätenas administrativa börda.¹¹⁹ Förslagen innebär bland annat mer träffsäkra, flexibla och resurseffektiva granskningar genom ökad samplanering och ett mer kunskapsbaserat arbetssätt.

UKÄ har även pekat ut särskilda fokusområden för perioden 2026–2028 där distansutbildning och studentperspektivet utgör två av dessa.¹²⁰ Sammantaget bedömer UKÄ att nuvarande bedömningsgrunder till viss del fångar kvalitetsbrister i distansutbildningar, men att ökningen av distans- och hybridundervisning samtidigt motiverar tematiska analyser för en tydligare nationell lägesbild.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för UKÄ, 2026-03-06.

¹¹⁹ UKÄ, *Stärka kvalitet och främja excellens i svensk högre utbildning. Förslag på hur det nationella kvalitetssäkringssystemet kan utvecklas*, 2024.

¹²⁰ UKÄ, *Universitetskanslersämbetets verksamhetsplan och budget för 2026*, 2026; intervju med företrädare för UKÄ, 2026-03-06.

4 Resurstilldelningssystemets effektivitet

I detta kapitel presenterar vi våra iakttagelser för delfråga 3: Bidrar resurstilldelningssystemet till en effektiv användning av resurser oavsett undervisningsform? För att kunna bedöma måluppfyllelsen har vi utgått från följande bedömningsgrunder:

- Lärosätena bör säkerställa att deras samlade kursutbud möter studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.
- Statens ersättning bör kompensera för den utbildning lärosätena genomför oavsett undervisningsform och ersättningen bör användas på ett resurseffektivt sätt, samtidigt som utbildningens kvalitet värnas.

Våra huvudsakliga iakttagelser

- Lärosätenas utbildningsutbud drivs i hög grad av studenternas efterfrågan, men endast i mindre grad av arbetsmarknadens behov.
- Utbildningsutbudet har också påverkats av lärosätenas ekonomiska förutsättningar. Distansutbildning kan i vissa fall ge både lägre kostnader och högre intäkter jämfört med campusutbildning, särskilt om kursen går att skala upp och om undervisningen är helt asynkron med begränsad lärarinteraktion.
- Distansutbildningar kan vara resurseffektiva, men det finns en risk att de ekonomiska drivkrafterna väger tyngre än utbildningens kvalitet.
- Staten betalar betydande ersättning till lärosätena för inaktiva studenter, där distansutbildningen står för merparten av ersättningen. Ersättningen för inaktiva studenter är inte resurseffektiv och riskerar dessutom att undergräva resurstilldelningssystemets syfte att premiera prestation.

4.1 Utbildningsutbudet på distans drivs primärt av studenters efterfrågan

Ett återkommande krav i regeringens gemensamma regleringsbrev till lärosätena är att deras utbildningsutbud ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Granskningen visar att distansutbildningsutbudet i hög grad drivits av studenternas efterfrågan, men endast i mindre grad av arbetsmarknadens behov. Det framgår av lärosätenas egna bedömningar och av vår analys av söktryck, studentvolym och arbetsmarknadsprognoser.

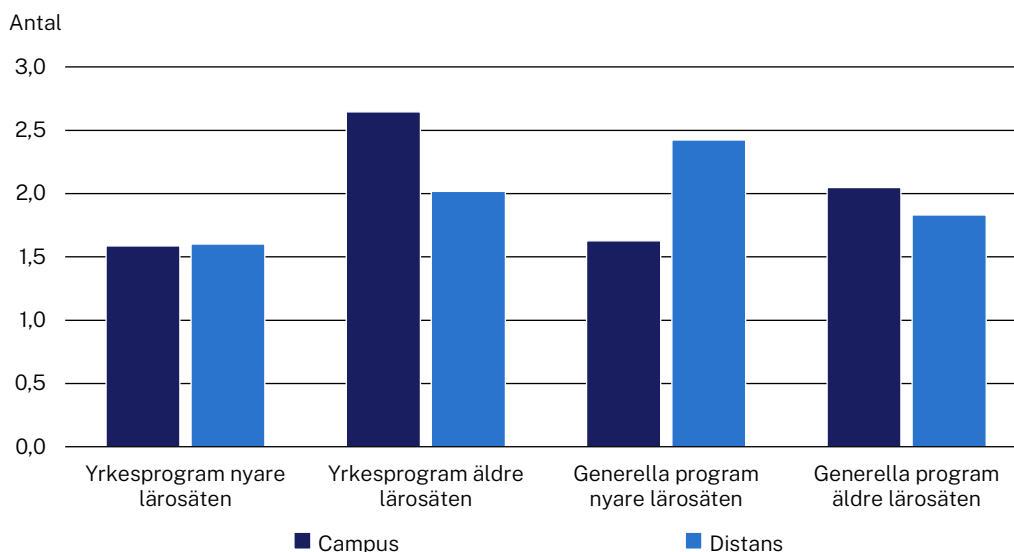
4.1.1 Studenternas efterfrågan har i hög grad styrt ökningen av distansutbildningar

I Riksrevisionens enkät uppger merparten av lärosätena att studenternas efterfrågan varit en viktig drivkraft bakom ökningen av distansutbildningarna. Det finns dock vissa skillnader mellan lärosätena i distansutbildningens omfattning och inriktning.

Vid äldre lärosäten används distans oftare för nischkurser, livslångt lärande eller för att minska lokalkostnader, medan nyare lärosäten oftare beskriver distansutbyggnaden som ett sätt att möta efterfrågan och bidra till regional kompetensförsörjning.¹²¹ Riksrevisionens analys ger dock inget tydligt stöd för det senare då distansutbildningen i betydligt lägre grad än campusutbildningen rekryterar studenter regionalt, både vid nyare och äldre lärosäten.¹²²

För att bedöma om studenternas efterfrågan styr utbildningsutbudet har vi analyserat söktrycket för program på campus och distans, uppdelat på nyare och äldre lärosäten, se diagram 10 nedan. Söktrycket mäts som antalet behöriga förstahandssökande per antagen och ger en indikation på hur eftertraktad en utbildning är. Analysen visar att för generella program vid nyare lärosäten är söktrycket betydligt högre på distans än på campus, och det är också där som ökningen av distansutbildning varit störst. Vid äldre lärosäten är söktrycket däremot något högre för generella program på campus. För yrkesprogram är söktrycket likartat på campus och distans vid nyare lärosäten, men högre på campus vid äldre lärosäten.¹²³

Diagram 10 Genomsnittligt söktryck för program på campus och distans 2016–2024, efter typ av lärosäte



Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister. Då söktrycket varit relativt stabilt över tid redovisas genomsnittligt söktryck för perioden 2016–2024.

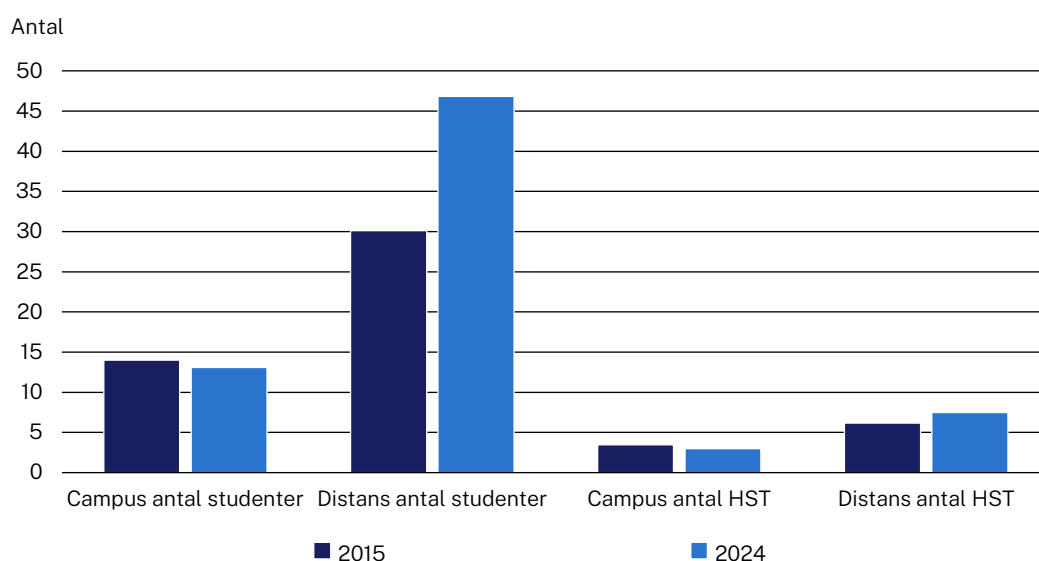
¹²¹ Intervjuer vid Högskolan Dalarna och Mittuniversitetet; Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹²² För de nyare lärosätena rekryteras 21 procent av distansstudenterna och 80 procent av campusstudenterna från det län som lärosätet har sitt säte. För de äldre lärosätena rekryteras 34 procent av distansstudenterna och 84 procent av campusstudenterna från det län som lärosätet har sitt säte. Se tabell B20 i digital metodbilaga.

¹²³ Ett högre söktryck för yrkesprogram på campus förklaras delvis av att populära utbildningar, som läkar-, psykolog- och juristprogrammen, helt eller främst ges på campus. För de tre största yrkesprogrammen som ges i båda undervisningsformerna, förskolläraryrket, ämnesläraryrket och grundläraryrket, är söktrycket dock något högre på distans, se tabell B20d i digital metodbilaga.

För fristående kurser är söktryck ett sämre mått eftersom lärosätena i högre grad kan göra överintag.¹²⁴ För dessa kurser har vi därför undersökt det genomsnittliga antalet registrerade studenter och helårsstudenter (HST) per kurs för åren 2015 och 2024. Diagram 11 nedan visar att antalet registrerade studenter och HST per kurs på distans har ökat, medan studentantalet på campuskurser minskat något. Ökningen speglar troligen både ökad efterfrågan och att lärosätena lättare kan skala upp fristående kurser på distans än på campus. På campus kan exempelvis storleken på och tillgång till undervisningslokaler sätta gränser för hur många studenter som kan antas.

Diagram 11 Genomsnittligt antal studenter och helårsstudenter på fristående kurser 2015 och 2024, uppdelat på undervisningsform



Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån antal registrerade studenter per kurs i SCB:s högskoleregister. Programkurser som även kan läsas som fristående kurs ingår inte.

Det går inte att utesluta att delar av ökningen beror på att lärosätena först byggt ut distansutbudet och att det därför varit dessa utbildningar som studenterna kunnat söka. Våra intervjuer och enkätsvar talar dock för att studenternas efterfrågan varit den huvudsakliga drivkraften. I lärosätessenkäten uppger till exempel mer än hälften av nyare lärosäten att de skulle vilja ha en större andel campusstudenter.¹²⁵ Det är framför allt för fristående kurser och generella program vid nyare lärosäten som ökningen av distansutbildning skett och det är också där efterfrågan på distansutbildning är som störst.¹²⁶

¹²⁴ Mejlsvar från UHR, 2026-02-12.

¹²⁵ I Riksrevisionens lärosätessenkät uppger endast 1 av 8 äldre lärosäten att de vill ha en större andel campusstudenter.

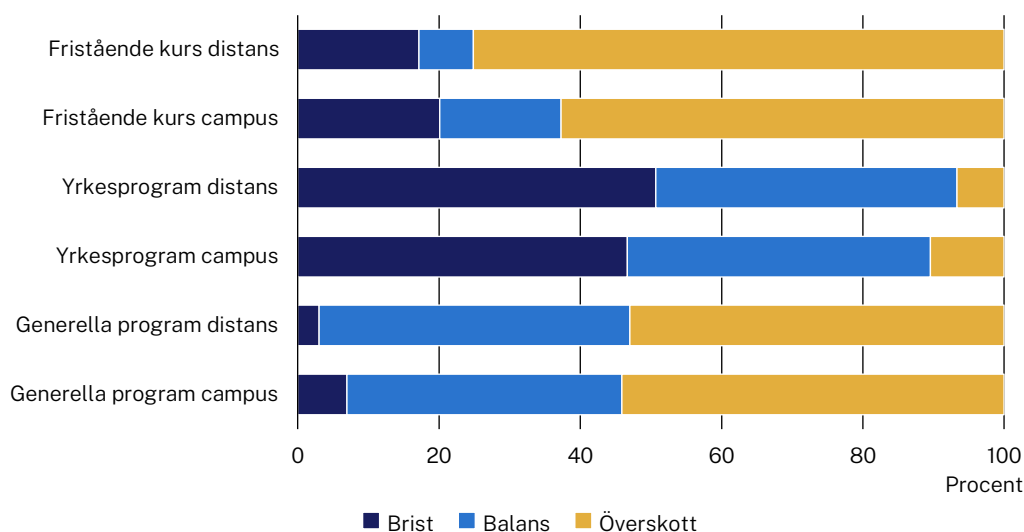
¹²⁶ Se avsnitt 2.2.1 och tabell B2 i digital metodbilaga vad gäller ökningen av distans på generella program.

4.1.2 Distansutbildningen tycks ha en svagare koppling till arbetsmarknadens behov än campusutbildningen

Granskningen finner inget tydligt stöd för att distansutbildningarnas utbud är bättre anpassat till arbetsmarknadens behov än campusutbildningarnas utbud.

Riksrevisionen har analyserat hur väl utbildningsutbudet på campus och distans motsvarar SCB:s prognoser om utbildning och arbetsmarknad fram till 2040.¹²⁷ Analysen visar att distansutbudets koppling till arbetsmarknadens behov skiljer sig mellan studieformerna, se diagram 12. Yrkesprogram på distans har en tydligare koppling till prognosticerade behov, eftersom de oftare ges inom bristområden och mer sällan inom överskottsområden. För fristående kurser är mönstret det omvända, med en lägre andel distanskurser inom bristområden och en högre andel inom överskottsområden. För generella program finns inget tydligt mönster, där kurser ges mer sällan inom både inom brist- och överskottsområden. Vid en uppdelning efter lärosätetyp framgår att det framför allt är vid nyare lärosäten som yrkesprogram inom bristområden ges på distans.¹²⁸

Diagram 12 Andel kurser inom ämnesområden med prognosticerad brist, balans eller överskott efter studieform



Anm.: Generella program inkluderar också de konstnärliga programmen. Se digital metodbilaga för beskrivning av matchningen mellan utbildningsutbud och prognoser. En kurs som ges både inom program och som fristående kurs ingår i båda kategorierna ovan.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av SCB:s långtidsprognoser över utbildning och arbetsmarknad samt uppgifter i SCB:s högskoleregister.

Det finns ingen fastställd nivå för hur stor del av lärosätenas utbildningsutbud som ska vara riktat mot arbetsmarknadens behov. Eftersom de flesta distansstudenter läser fristående kurser återfinns dock 66 procent av distansstudenterna inom

¹²⁷ SCB, *Regionala trender och prognoser 2025. Med sikte på år 2040, nationella bedömningar*, 2025.

¹²⁸ Se diagram B20 i digital metodbilaga.

områden där SCB prognosticerar överskott, jämfört med 42 procent av campusstudenterna.¹²⁹ Därutöver läser en mindre andel distansstudenter inom områden med prognosticerad brist. Även om yrkesprogrammen på distans har en tydlig koppling till prognosticerade behov, indikerar vår analys att distansutbudet som helhet är mindre väl anpassat till arbetsmarknadens behov än campusutbudet.

Resultaten bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom matchningen bygger på mindre finfördelade ämnesindelningar än de som används i SCB:s prognoser och på nationella behov snarare än regionala. Därtill kan kurser inom områden med överskott också ingå i bristyrkesutbildningar eller som kompetensutveckling för redan yrkesverksamma. Sammantaget ger analysen ändå en indikation på hur väl utbildningsutbudet på campus och distans svarar mot arbetsmarknadens behov.

4.1.3 Studenters efterfrågan får större genomslag till följd av resurstilldelningssystemets konstruktion

En förklaring till att studenternas efterfrågan får större genomslag i lärosätenas utbildningsutbud än arbetsmarknadens behov, är enligt Riksrevisionen resurstilldelningssystemets konstruktion.

Riksrevisionens genomgång av lärosätenas årsredovisningar visar att utbildningsutbudet ofta utformas utifrån analyser av söktryck, genomströmning och arbetsmarknadens behov, ofta i dialog med näringsliv, regioner och andra samhällsaktörer. Utbudet påverkas också av särskilda regeringsuppdrag, tillgången till VFU-platser, konkurrens från andra lärosäten och lärosätenas profilering.¹³⁰ Samtidigt har lärosätenas ekonomi stor betydelse. Eftersom lärosätena får ersättning för antal registrerade studenter riskerar utbildningar som möter arbetsmarknadens behov, men som har låg efterfrågan, att inte bära sig ekonomiskt för lärosätet.¹³¹

Frågan har uppmärksammat i flera sammanhang. Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) tillsatte 2024 en särskild utredare för att se över frågan om en särskild ersättningsmodell för utbildningar som svarar mot arbetsmarknadens behov, vars förslag nu bereds i Regeringskansliet.¹³² År 2026 tillsatte regeringen ytterligare en utredning som bland annat ska utreda styrmekanismer som leder till att lärosätenas utbildningsutbud är mer relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov, till exempel genom att införa en arbetsmarknadskomponent i

¹²⁹ Se tabell B20b i digital metodbilaga.

¹³⁰ Det har bland annat i de enskilda regleringsbrev till lärosätena 2021–2025 avsatts särskilda medel till kurser för livslångt lärande där lärosätena upp till en viss nivå fått avräkna full HST och HPR för registrerade studenter oavsett prestationsgrad på kurserna.

¹³¹ Årsredovisningar för 2024 för samtliga 25 lärosäten.

¹³² Utbildningsdepartementet, *PM – En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma*, 2025; mejlsvar från Utbildningsdepartementet, 2026-05-04.

resurstilldelningssystemet.¹³³ En sådan komponent har tidigare föreslagits av Produktivitetskommissionen och finns redan i Danmark och Finland.¹³⁴

4.2 Resurseffektiviteten i distansutbildningarna

Riksrevisionens bedömning är att distansutbildning under vissa förutsättningar är ekonomiskt gynnsamt för lärosätena, eftersom utbildningsformen kan ge både lägre kostnader och större intäkter jämfört med om utbildningen hade förlagts till campus. Det har sannolikt bidragit till ökningen av distansutbildningen. Enligt Riksrevisionen kan detta ses mot bakgrund av att många lärosäten på senare år har haft en ansträngd ekonomi och att ersättningsbeloppen inom flera utbildningsområden har urholkats över tid.

4.2.1 Distansutbildningarna kan under vissa förutsättningar vara ekonomiskt gynnsamma för lärosätena

Personalkostnader och lokalkostnader är de största kostnadsposterna i lärosätenas utbildningsverksamhet.¹³⁵ Båda dessa kostnader kan i vissa fall hållas lägre vid distansutbildningar, enligt intervjuer med lärosätena och enkätsvar. En majoritet av lärosätena bedömer dock att distansutbildning generellt inte är billigare än campusutbildning, men att det i hög grad beror på undervisningens upplägg.¹³⁶ Vissa distanskurser kan genomföras med mindre lärarledd tid, medan andra kräver lika mycket eller mer lärarresurser än campuskurser, enligt lärosätena.¹³⁷ Distansutbildning kan också medföra extra kostnader för teknik, kursutveckling och examination.¹³⁸

Runt hälften av lärosätena bedömer dock att lokalkostnaderna kan bli lägre vid distansutbildning, eftersom undervisningslokaler inte alltid behövs i samma utsträckning. Besparingen sker ofta på institutionsnivå, eftersom lokalkostnaderna kan finnas kvar på lärosätetsnivå. Hur stor besparingen blir beror bland annat på lärosätets hyresnivåer och interna faktureringsmodell för lokalkostnader. Om lärosätet har en hög hyra och institutionerna slipper att betala för lokaler de inte använder innebär distansutbildning en besparing på institutionsnivå.

Distansutbildning kan även öka intäkterna genom att kurser lättare kan skalas upp med fler studenter, förutsatt att det finns efterfrågan och att intäkterna ryms inom takbeloppet.¹³⁹ Även om HPR-ersättningen ofta blir lägre för distansutbildningar till följd av lägre prestation, utgör HST-ersättningen en relativt stor del för flera

¹³³ Dir. 2026:82.

¹³⁴ SOU 2025:96; skriftliga svar från Uddannelses- og Forskningsministeriet 2025-12-18 och Undervisnings- och kulturministeriet 2025-12-09; Undervisnings och kulturministeriet, *Universitetens finansieringsmodell fr.o.m. 2021, 2026*.

¹³⁵ UKÄ, *Universitet och högskolor. Årsrapport 2025*, 2025, s. 118.

¹³⁶ Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹³⁷ Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹³⁸ Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹³⁹ Riksrevisionens lärosätessenkät.

utbildningsområden. Detta gör att utbildningen ändå kan bära sig ekonomiskt. Det gäller särskilt inom HTSJ, där HST-ersättningen står för omkring 60 procent av den samlade per capita-ersättningen (se avsnitt 2.4.4 för en översikt över de olika utbildningsområdenas ersättningsbelopp).

Distansutbildningar kan också göra det ekonomiskt möjligt för lärosätet att erbjuda spets- och nischkurser eftersom det går att rekrytera studenter på en större marknad jämfört med campus. Om spetskurser ges på campus är studentantalet ofta för litet för att kurserna ska bära sig ekonomiskt för lärosätet.¹⁴⁰

Slutligen kan fristående kurser på distans användas som dragspel av lärosätet för att få sin ekonomi i balans. Om det finns risk för att lärosätet inte kommer upp i sitt takbelopp kan lärosätet under terminen erbjuda korta fristående kurser på distans för att på så sätt öka intäkterna. Om lärosätet däremot är på väg att överproducera och därmed hamna över takbeloppet kan det låta bli att lägga ut kursen.¹⁴¹ Lärosätena uppger att om distansutbildning frigör resurser, omfördelas medlen ofta till annan utbildningsverksamhet, exempelvis fortsättnings- och nischkurser med små studentgrupper.¹⁴² Riksrevisionen har dock inte kunnat bedöma om sådan omfördelning alltid innebär att resurserna används där de gör störst nytta.

4.2.2 Risk att kurser med helt asynkron undervisning och begränsad interaktion överkompenseras ekonomiskt

Eftersom distansutbildningar kan vara ekonomiskt gynnsamma för lärosätena uppstår frågan om utbildningsformen blir överkompenserad av ersättningssystemet. Riksrevisionens bedömning är att det beror på hur distansutbildningen läggs upp. Distansutbildningar med hög grad av lärarledd tid och interaktivitet bedöms ha liknande kostnader som campusutbildningar. Enligt Riksrevisionen finns dock en risk att helt asynkrona kurser med begränsad lärarinteraktion överkompenseras.

I lärosätesenkäten uppger flera lärosäten att synkron och hybridbaserad distansundervisning ofta kostar lika mycket som campusundervisning, medan asynkrona upplägg med till exempel förinspelade föreläsningar kan vara mindre resurskrävande. Utvecklingskostnaderna kan visserligen vara högre, men driften blir ofta billigare.¹⁴³ Lärosätena bedömer också att asynkrona moment kan frigöra lärartid för annan interaktion, men granskningen visar att endast omkring en tredjedel av de helt asynkrona distanskurserna innehåller beskrivningar av interaktiva moment mellan lärare och studenter.¹⁴⁴ Enligt Riksrevisionen kan det därför finnas

¹⁴⁰ Intervjuer vid Högskolan Dalarna, Södertörns högskola och Uppsala universitet.

¹⁴¹ Intervjuer vid Högskolan Dalarna och Mittuniversitetet.

¹⁴² Intervjuer vid Högskolan Dalarna, Södertörns högskola, Uppsala universitet och Mittuniversitetet.

¹⁴³ Riksrevisionens lärosätesenkät.

¹⁴⁴ Intervjuer vid Södertörns högskola, Högskolan Dalarna och Mittuniversitetet; se avsnitt 3.4.1 för en sammanställning av interaktiva moment i asynkrona kurser.

frågetecken om hur mycket av den frigjorda tiden som faktiskt används för interaktion med studenterna.¹⁴⁵

Kurskostnader påverkas också av studentantalet. Vissa kostnader, som utvecklingskostnader och föreläsningar, är relativt fasta och kan fördelas på fler studenter, vilket sänker marginalkostnaden för antagning av ytterligare studenter. Andra undervisningsmoment, som seminarier och lärarrättad examination, innebär dock ökade kostnader om studentantalet växer.¹⁴⁶ För helt asynkrona kurser utan lärarinteraktion och återkoppling kan därför marginalkostnaden för ytterligare studenter antas vara nästintill obefintlig.

Ovanstående resonemang illustreras av vår analys som visar att helt asynkrona fristående kurser på distans i genomsnitt har betydligt fler registrerade studenter än andra kurser på distans, se tabell 10 nedan.¹⁴⁷

Tabell 10 Genomsnittligt antal registrerade studenter på fristående distanskurser utifrån undervisningstyp, höstterminen 2024

	Både asynkron och synkron	Helt asynkron	Helt synkron	Det finns ingen information om undervisning
Genomsnittligt antal studenter	36	91	30	25

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och språkmodellbaserad klassificering av kursplaner och kursinformation. Endast fristående kurser som läses utanför program ingår.

Bland de kurser som hade fler än 500 registrerade studenter gavs mer än hälften på distans, och merparten av dessa var helt asynkrona.¹⁴⁸ Kursen med flest studenter finns vid Linköpings universitet, ges flera gånger per år och hade sammanlagt över 5 000 registrerade studenter vårterminen 2025. Kursen omfattar 2 högskolepoäng, handlar om grunderna i AI och kursupplägget utgår främst från webbaserade texter, självriktade tester och kamratgranskning.¹⁴⁹ Kostnaderna för sådana här helt asynkrona kurser kan antas vara betydligt lägre än för mer interaktiva kurser. Samtidigt kan intäkterna öka eftersom studentvolymerna ofta är stora och marginalkostnaden för ytterligare studenter nästintill obefintlig.

¹⁴⁵ Det är dock viktigt att notera att en kurs som använder sig av till exempel förinspelade föreläsningar och synkrona interaktiva undervisningsmoment kommer klassificeras som både asynkron och synkron av språkmodellen.

¹⁴⁶ Se också liknande resonemang i Utbildningsdepartementet, *PM – En särskild ersättningsmodell för utbildning för omställning och vidareutbildning för yrkesverksamma*, 2025, s. 50.

¹⁴⁷ Skillnaderna är något mindre om man inkluderar alla typer av kurser: helt asynkrona har i genomsnitt 88,8 studenter, helt synkrona 33,1 studenter, både asynkron och synkron 39,5 studenter och där information om undervisning saknas 31,9 studenter.

¹⁴⁸ År 2024 hade 61 kurser fler än 500 registrerade studenter, varav 34 kurser gavs på distans. Av de 24 distanskurser som har kunnat klassificeras med hjälp av språkmodellen hade 17 helt asynkron undervisning.

¹⁴⁹ Grunderna i AI, 2 hp.

Sådana kursupplägg som beskrivits ovan liknar också, enligt Riksrevisionen, i flera avseenden de MOOC-kurser som lärosätena får erbjuda, men inte ger ersättning per student i resurstilldelningssystemet.¹⁵⁰ Det är därför sannolikt att dessa kurser överkompenseras av resurstilldelningssystemet. I detta sammanhang kan också nämnas att UKÄ har konstaterat att svensk högskoleutbildning utmärker sig genom ett stort utbud av fristående kurser som kan läsas som en del av det livslånga lärandet, men att motsvarande kurser ofta ges som MOOC-kurser i andra länder.¹⁵¹

Förutom risken att kurserna överkompenseras ekonomiskt finns också risk för bristande kvalitet och prestation. Vår analys visar att kurser med fler än 500 studenter uppvisar betydligt sämre prestation oavsett undervisningens upplägg.¹⁵²

4.2.3 Lärosätenas ekonomiska förutsättningar har försämrats

På senare år har flera utredningar visat att lärosätenas ekonomiska förutsättningar har försämrats över tid. UKÄ konstaterade 2018 att pris- och löneomräkningen av ersättningsbeloppen inte fullt ut kompenserat för kostnadsutvecklingen, vilket lett till reellt minskade ersättningsbelopp för flera utbildningsområden.¹⁵³ Samtidigt pekade myndigheten på att regeringen under den senaste 20-årsperioden höjt ersättningsbeloppen tillfälligt eller permanent, utöver pris- och löneomräkningen. Både HTSJ- och STEM-utbildningar¹⁵⁴ har fått sådana tillskott.

Av UKÄ:s årsrapporter framgår vidare att lärosätena under flera år i början av 2020-talet samlat underproducerade och hade högre kostnader än intäkter.¹⁵⁵ På senare år har detta vänt. Under 2024–2025 överproducerade en majoritet av lärosätena, och 2025 översteg intäkterna sammantaget kostnaderna.¹⁵⁶ Överproduktionen uppgick då till 1,9 miljarder kronor och förklaras främst av fler helårsstudenter och helårsprestationer än 2024, men även av höjda ersättningsbelopp. Det innebär att lärosätena producerade fler studenter än vad de fått anslag för. Lärosätena har dock kunnat förbruka stora delar av de outnyttjade anslagsmedel som de sparat från tidigare år.¹⁵⁷

Riksrevisionens analys av ersättningsbeloppens utveckling ligger i stora delar i linje med tidigare utredningar. Den visar att ersättningsbeloppen för HST i fasta priser har

¹⁵⁰ Se avsnitt 2.1 för definition av MOOC-kurser.

¹⁵¹ UKÄ, *Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola*, 2016.

¹⁵² Helt asynkrona kurser med fler än 500 studenter har en prestationsgrad på 34,1 procent medan motsvarande siffra är 46,1 procent för de med färre studenter. Se tabell B18 och B19 i digital metodbilaga för övriga undervisningstyper.

¹⁵³ UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor*, 2018. Se även SULF, *30 år av underfinansiering. Hur systemfelet sänker den högre utbildningen*, 2024.

¹⁵⁴ STEM står för Science, Technology, Engineering and Mathematics och är ett samlingsbegrepp för utbildningar inom naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik.

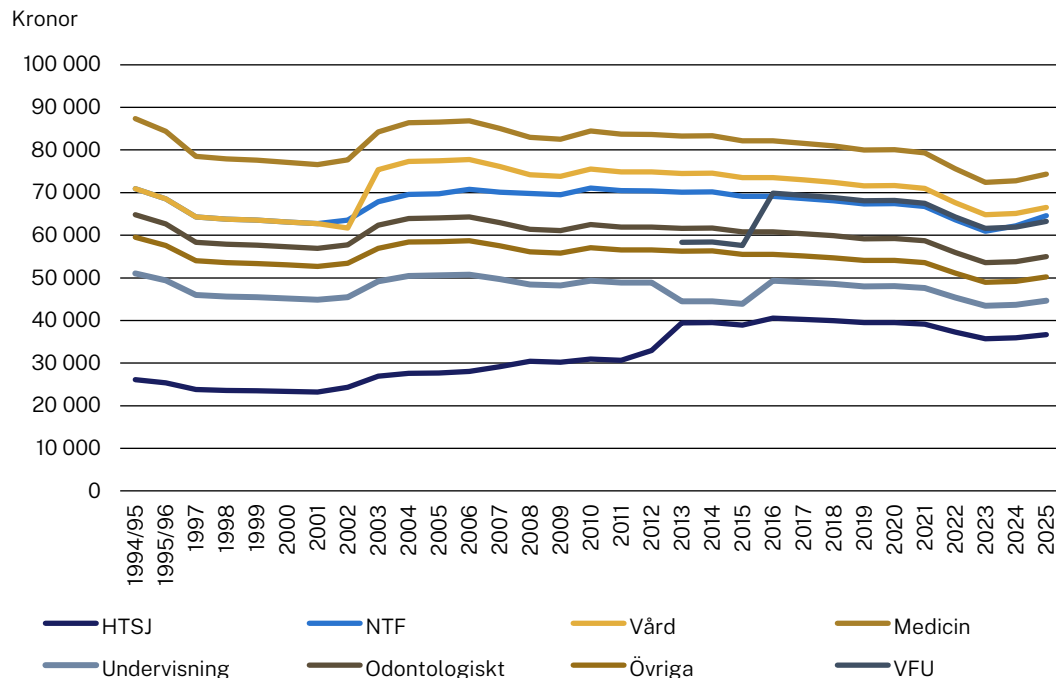
¹⁵⁵ UKÄ, *UKÄ Årsrapport 2025*, 2025; UKÄ, *UKÄ Årsrapport 2026*, 2026.

¹⁵⁶ UKÄ, *Lärosätenas årsredovisningar 2025: Rekordmånga helårsstudenter och ett samlat ekonomiskt överskott*, 2026.

¹⁵⁷ UKÄ, *UKÄ:s årsrapport 2026*, 2026.

urholkats under den senaste 20-årsperioden för de flesta utbildningsområdena, trots höjningar på senare år, se diagram 13.¹⁵⁸

Diagram 13 Utvecklingen av HST-ersättningen för olika utbildningsområden i 2025 års priser för perioden 1994/95–2025



Anm.: Fasta priser beräknas utifrån SCB:s BNP-deflator, vilket är det index UKÄ använder sedan 2022 i sina fastprisberäkningar. Konstnärliga och idrottsliga utbildningsområden ingår inte i sammanställningen.

Källa: Riksrevisionens sammanställning utifrån data från UKÄ.

4.2.4 Risk att ersättningsbeloppen inte kompenserar på ett träffsäkert sätt

Förutom att ersättningsbeloppen för flera utbildningsområden har urholkats finns även indikationer på att de heller inte är träffsäkra i förhållande till de olika lärosätenas lokalkostnader och de olika utbildningsområdenas kostnader. Det innebär en risk för att lokalkostnader och olika utbildningsområden både under- och överkompenseras, enligt Riksrevisionen.

Som framgår av 2.4.4 sker det en årlig pris- och löneomräkning, PLO, av ersättningsbeloppen och lärosätenas anslag för att kompensera för ökade kostnader för exempelvis löner och hyror. PLO innehåller separata omräkningstal för de tre kostnadsslagen löner, lokalkostnader och övriga förvaltningskostnader. För lärosätenas lokalkostnader tas det fram ett gemensamt sammanvägt omräkningstal. I en granskning från 2018 bedömde Riksrevisionen att det finns risk för att det sammanvägda omräkningstalet inte följer hyresutvecklingen på enskilda orter eller

¹⁵⁸ En liknande utveckling går också att se för HPR-ersättningen och den maximala ersättningen per helårsstudent, se diagram B3 och diagram B4 i digital metodbilaga.

vid enskilda lärosäten och därmed även risk för att vissa lärosäten överkompenseras medan andra underkompenseras för sina kostnader. Riksrevisionen föreslog därför att regeringen borde överväga att utreda om den samlade prisomräkningen är ändamålsenlig och effektiv.¹⁵⁹ Regeringen har dock hittills inte sett över modellen.

Om omräkningen inte täcker faktiska hyreshöjningar finns en risk att utbildningsverksamheten påverkas negativt. I lärosätessenkäten uppger 18 av 25 lärosäten att de gjort större eller vissa förändringar i utbildningsverksamheten till följd av hyreshöjningar men även till följd av andra kostnadsökningar. 13 lärosäten uppger att de minskat undervisningstiden. Många lärosäten hyr sina lokaler av det statliga bolaget Akademiska Hus och i granskningen framkommer kritik mot bolagets hyreshöjningar. Stockholms universitet och Uppsala universitet uppger i intervjuer att det finns exempel på att planerad campusundervisning ändrats till distans för att minska lokalkostnaderna till följd av Akademiska Hus hyreshöjningar.¹⁶⁰

I granskningen tar också flera lärosäten upp att systemet med differentierade prislappar för olika utbildningsområden är gammalt och inte längre anpassat efter hur undervisningen faktisk ser ut inom olika områden. Även om lärosätena får omfördela sina anslag internt kan det vara svårt i praktiken. Om lärosäten använder egna resurstilldelningsmodeller måste avräkningen av helårsstudenter och helårsprestationer mot takbeloppet fortsatt ske utifrån statens prislappar. Det kan också vara svårt för lärosätena att internt motivera och implementera en annan resurstilldelningsmodell än den statliga.¹⁶¹

4.3 Inaktiva studenter kostsamma för staten

Granskningen visar att staten betalar betydande ersättning till lärosätena för inaktiva studenter, och att problemet är särskilt stort inom distansutbildningen. Enligt Riksrevisionens granskning är ersättningen så stor att den riskerar att försvaga resurstilldelningssystemets syfte att premiera prestation.

4.3.1 Inaktiva studenter får inte avregistreras och ger negativa konsekvenser för lärosätena

Som framgår av kapitel 3 är inaktiva studenter vanligare på distans än på campus. Mätt i helårsstudenter finns mer än två tredjedelar av de inaktiva studenterna vid distansutbildningar, trots att endast omkring en fjärdedel av alla helårsstudenter läser på distans.

Flera lärosäten uppger att de vill kunna avregistrera inaktiva studenter, eftersom de leder till mer administration, försvårar planering och kursupplägg samt försämrar

¹⁵⁹ Riksrevisionen, *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*, 2018.

¹⁶⁰ Intervjuer vid Uppsala universitet och Stockholms universitet.

¹⁶¹ Intervjuer vid Mittuniversitetet och Uppsala universitet.

genomströmningsstatistiken. De kan också leda till att lärosätena behöver göra överintag för att säkerställa tillräckligt många aktiva studenter.¹⁶² Flera institutioner uppger också att inaktiva studenter tar upp platser på utbildningar med högt söktryck och att fler studenter i vissa fall hade kunnat utbildas.¹⁶³

Lärosätena bedömer dock att de inte har rätt att avregistrera dessa studenter enligt gällande regelverk. I ett tillsynsbeslut från 2016 pekade UKÄ på att beslut om att anta en student är ett gynnande förvaltningsbeslut som normalt inte kan återkallas av den som fattat det. Riksrevisionen konstaterade dock i en granskning från 2025 att rättsläget inte är helt tydligt och rekommenderade regeringen att förtydliga reglerna i förordning.¹⁶⁴ Regeringen uppgav i sin skrivelse att den ville avvakta UKÄ:s då pågående tillsynsprojekt som syftade till att klargöra den rättsliga innebörden av studieavbrott.¹⁶⁵ UKÄ presenterade sin utredning i september 2026 och konstaterar att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar och föreslår därför nya regler kring studieavbrott som bland annat omfattar inaktiva studenter. UKÄ konstaterar att lärosätena kan behöva tid för att anpassa systemstödet i Ladok om förslagen genomförs.¹⁶⁶ Även i granskningen framkommer att systemstödet vad gäller inaktiva studenter kan behöva utvecklas.¹⁶⁷

4.3.2 Inaktiva studenter kostade staten mer än 1 miljard kronor 2024

Eftersom inaktiva studenter normalt inte avregistreras ingår de i lärosätenas omräkning av helårsstudenter och i avräkningen mot takbeloppet.¹⁶⁸ Det innebär att lärosätena får HST-ersättning för studenter som helt saknar registrerad studieaktivitet. Riksrevisionens skattningar visar att HST-ersättningen för inaktiva studenter ökade från 738 miljoner kronor 2019 till 1,3 miljarder kronor 2024, se diagram 14 nedan.¹⁶⁹ Ökningen avser i huvudsak distansstudenter, som 2024 stod för mer än 60 procent av statens ersättning för inaktiva studenter, vilket motsvarar över 800 miljoner kronor. Ökningen av ersättningen för inaktiva studenter bedöms bero

¹⁶² Intervjuer vid Högskolan Dalarna, Mittuniversitetet och Södertörns högskola; Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹⁶³ Intervjuer vid Mittuniversitetet, Högskolan Dalarna och Södertörns högskola; Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹⁶⁴ Riksrevisionen, *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar*, 2025.

¹⁶⁵ Skr. 2024/25: 196, s. 9.

¹⁶⁶ UKÄ, *Studieavbrott – Analys och förslag*, 2026. Enligt förslagen ska lärosätena få besluta om studiepaus för studenter som inte bedriver utbildning i enlighet med nya föreskrifter som UHR föreslås ta fram, och studieavbrott i de fall en student på studiepaus inte ansökt om att återkomma till utbildningen inom 2 år.

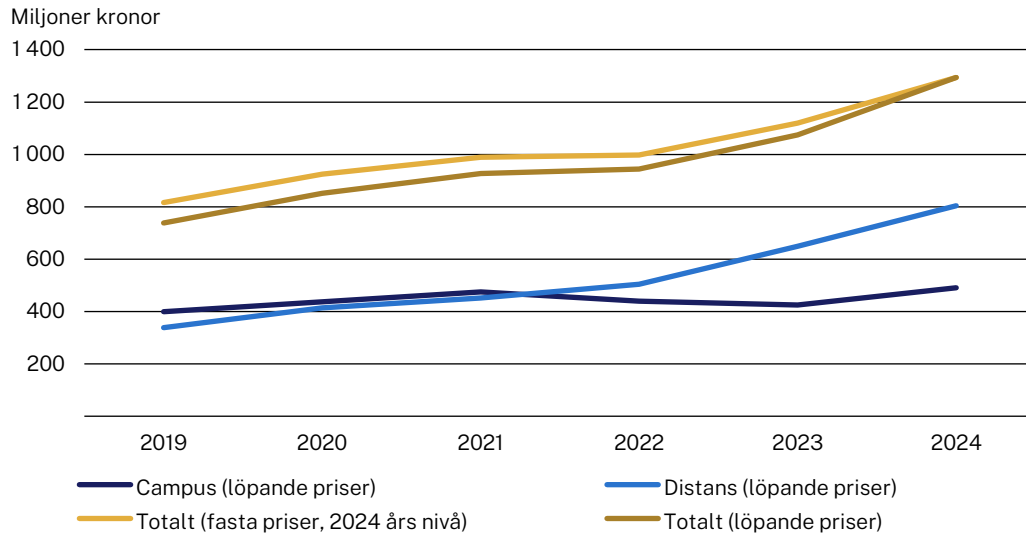
¹⁶⁷ Intervjuer vid Mittuniversitetet, Högskolan Dalarna och Södertörns högskola; Riksrevisionens lärosätessenkät.

¹⁶⁸ I Riksrevisionens lärosätessenkät uppger 23 av 25 lärosäten att de inte exkluderar inaktiva studenter vid avräkning mot takbeloppet.

¹⁶⁹ Skattningen har gjorts genom att koppla inaktiva studenter till det huvudsakliga utbildningsområdet och undervisningsformen för respektive kurs. Det saknas aktivitetsdata för i genomsnitt 3–4 procent av studenterna, samt för samtliga utbytesstudenter vilket kan innebära en viss underskattning. Det kan även finnas risk för viss överskattning eftersom registrerad inaktivitet inte nödvändigtvis betyder att studenten inte varit aktiv.

dels på större studentvolymen och en högre andel inaktiva studenter, dels på att data för senare år är mer heltäckande.¹⁷⁰

Diagram 14 Uppskattning av HST-ersättning i miljoner kronor för inaktiva studenter, uppdelat på undervisningsform för åren 2019–2024



Anm.: Beräkningarna är en uppskattning baserad på HST-ersättningen för det huvudsakliga utbildningsområdet för kursen. Fasta priser utgår från de prislappar som gällde 2024.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och data över inaktiva studenter från de 25 lärosäten som ingår i granskningen.

Regeringen har vid två tillfällen dragit ned takbelopp kopplat till bland annat inaktivitet. I budgetpropositionen för 2013 uppmärksammade regeringen den höga andelen inaktiva studenter inom distansutbildningen och drog tillbaka 440 miljoner kronor från lärosätenas utbildningsanslag, motsvarande hälften av ersättningen för studenter som inte tagit några poäng.¹⁷¹ I budgetpropositionen för 2025 drog regeringen ned takbeloppen för flertalet lärosäten och omfördelade dessa medel till några lärosäten med STEM-utbildningar. Neddragningen baserades bland annat på utbildningar med låg aktivitet och genomströmning.¹⁷² Riksrevisionens beräkningar visar att det framför allt är lärosäten med hög andel distansutbildningar som fått störst neddragningar.¹⁷³

4.3.3 Statens ersättning för inaktiva studenter riskerar att försvaga vikten av genomströmning och prestation

När resurstilldelningssystemet infördes 1993 skulle ersättningens prestationsdel ge lärosätena incitament till goda studieresultat och effektiv resursanvändning. Våra beräkningar visar dock att staten i praktiken betalar högre ersättning för många

¹⁷⁰ Se den digitala metodbilagan och skriftligt svar från företrädare för Ladokkonsortiet, 2026-04-09.

¹⁷¹ Prop. 2012/13:1 Utgiftsområde 16, s. 83–84; skriftliga svar från Utbildningsdepartementet, 2025-11-18.

¹⁷² Se prop. 2024/25:1; Utgiftsområde 16, s. 138. Riksrevisionen har tagit del av Utbildningsdepartementets beräkningsunderlag för neddragningen och en faktor som beaktades i underlaget var aktiviteten hos studenterna.

¹⁷³ Se digital metodbilaga.

distanskurser, trots att prestationen generellt är lägre. Det riskerar enligt Riksrevisionen att motverka resurstilldelningssystemets ursprungliga syfte.

I granskningen har vi beräknat hur stor ersättningen är per aktiv student för olika undervisnings- och studieformer när hänsyn tas till aktivitet och prestation. Tabell 11 visar hur mycket staten i genomsnitt betalar per aktiv helårsstudent på fristående kurser inom HTSJ. Beräkningen visar att ersättningen per aktiv helårsstudent är 6 313 kr högre på distans än på campus, trots lägre prestation, eftersom ersättning även betalas ut för inaktiva studenter och dessa är vanligare på distans.

Tabell 11 Beräkning av genomsnittlig HST- och HPR-ersättning per aktiv helårsstudent för fristående kurser inom utbildningsområdena HTSJ 2023

	Distans	Campus	Skillnad distans och campus
A. Ersättning för HST	34 271 kr	34 271 kr	-
B. Ersättning för HPR	22 332 kr	22 332 kr	-
C. Genomsnittlig prestationsgrad	50 %	66 %	16 procentenheter
D. Aktivitet bland studenter	68 %	81 %	13 procentenheter
Genomsnittlig ersättning per aktiv student*	66 819 kr	60 506 kr	6 313 kr

Anm.: * Den genomsnittliga ersättningen per aktiv student beräknas genom att ersättningen för HST och den genomsnittliga ersättningen för HPR divideras med aktiviteten bland studenterna. Se digital metodbilaga för en utförligare beskrivning av beräkningarna.

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och data över inaktiva studenter från de 25 lärosäten som ingår i granskningen för 2023.

Liknande beräkningar för de största utbildningsområdena redovisas i tabell 12. En positiv siffra innebär att den totala ersättningen (HST och HPR) per aktiv student är högre för distanskurser än för motsvarande campuskurser, medan en negativ siffra innebär att ersättningen är lägre för distanskurser. Det innebär till exempel att för en fristående kurs på distans inom NTF är ersättningen per aktiv student i genomsnitt 18 689 kronor högre än för motsvarande kurs på campus. För en distanskurs inom generella program inom Medicin är ersättningen per aktiv student däremot 5 324 kronor lägre än för motsvarande kurs på campus. Resultaten är tydligast för fristående kurser. Där är den genomsnittliga ersättningen per aktiv student högre på distans än på campus inom samtliga redovisade utbildningsområden.¹⁷⁴

¹⁷⁴ För resterande utbildningsområden är ersättningen per aktiv student på distans större inom 6 av 7 utbildningsområden där vi kunnat göra beräkningar, se tabell B33 i digital metodbilaga.

Tabell 12 Beräkningar av skillnad i genomsnittlig HST-och HPR-ersättning per aktiv helårsstudent mellan campus och distans 2023 för de största utbildningsområdena

	HTSJ	NTF	Vård	Medicin	Undervisning
Generella program	1 616 kr	78 kr	1 544 kr	-5 324 kr	-5 074 kr
Yrkesprogram	-1 kr	2 399 kr	69 kr	-2 782 kr	-940 kr
Fristående kurs	6 322 kr	18 689 kr	8 939 kr	6 193 kr	3 337 kr
Totalt	1 616 kr	78 kr	1 544 kr	-5 324 kr	-5 074 kr

Källa: Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter i SCB:s högskoleregister och data över inaktiva studenter från de 25 lärosäten som ingår i granskningen för 2023.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i högskolans distansutbildning utifrån måluppfyllelse och resurstilldelning. Den övergripande slutsatsen är att distansutbildning är en flexibel och efterfrågad undervisningsform som bidrar till målet om livslångt lärande och i viss grad till breddad rekrytering. Samtidigt finns betydande problem med effektiviteten i resurstilldelningssystemet och risk för kvalitetsbrister, och det gäller särskilt för fristående kurser.

Granskningen visar att inaktiva studenter är ett genomgående problem i högskolan, och ett särskilt problem i distansutbildningen. Inaktiva studenter är betydligt vanligare i distansutbildningen och förklarar till stor del att den har lägre prestationsgrad än campusutbildningen. Lärosätena får dessutom betydande statlig ersättning för dessa studenter, samtidigt som de medför administrativt merarbete. Enligt Riksrevisionen är detta en ineffektiv användning av statens resurser och riskerar att försvaga resurstilldelningssystemets mål att premiera prestation.

Granskningen visar också att ökningen av distansutbildning i hög grad drivits av studenternas efterfrågan men även av att utbildningsformen kan vara mer ekonomiskt gynnsam än campusutbildning för lärosätena. Det gäller särskilt de fristående kurser som kan genomföras med begränsat lokalbehov, mindre lärarledd tid och stora studentgrupper. Samtidigt visar granskningen att just sådana kurser kan vara förenade med kvalitetsrisker. Även om distansutbildning kan vara ett resurseffektivt sätt att bedriva utbildning av hög kvalitet, finns det enligt Riksrevisionen en risk att ekonomiska drivkrafter får för stort genomslag och att det sker på bekostnad av utbildningens kvalitet.

5.1 Inaktiva studenter försämrar prestation och resurseffektivitet

I granskningen framkommer att inaktiva studenter är vanligare i distansutbildningen och framför allt på fristående kurser. Eftersom dessa studenter både är kostsamma för staten och skapar problem för lärosätena bedömer Riksrevisionen att det finns skäl för framför allt regeringen att vidta åtgärder för att komma till rätta med detta.

5.1.1 Inaktiva studenter förklarar en stor del av prestationsskillnaderna mellan campus och distans

Ett problem som uppmärksammas med distansutbildningen är att den har lägre prestationsgrad än campusutbildningen. Riksrevisionens analys visar att det är fler inaktiva studenter, det vill säga studenter utan dokumenterad studieaktivitet, på distansutbildningar och att det i hög grad kan förklara prestationsskillnaderna. När analysen avgränsas till enbart aktiva studenter minskar skillnaderna tydligt.

Granskningen visar att inaktiva studenter är vanligast på fristående distanskurser, där över en tredjedel är inaktiva. Det kan finnas flera orsaker, men en trolig förklaring är att trösklarna för att anmäla och registrera sig på distanskurser ofta är lägre, eftersom studierna kan inledas utan flytt eller pendling. En annan orsak är att vissa studenter främst registrerar sig för att ta del av förmåner, exempelvis studentrabatter och rätt till förskola på heltid. Även om det saknas kunskap om hur vanligt detta är, är det enligt Riksrevisionen problematiskt om studenter registrerar sig utan avsikt att studera.

5.1.2 Inaktiva studenter är kostsamma för staten

Inaktiva studenter försämrar inte bara prestationsgraden utan leder också till en ineffektiv användning av resurser, eftersom lärosätena får ersättning för dem. Enligt Riksrevisionens beräkningar betalade staten närmare 1,3 miljarder kronor i ersättning till lärosätena för inaktiva studenter 2024, varav 800 miljoner kronor avsåg ersättning för distansstudenter. När resurstilldelningssystemet infördes 1993 var ett av syftena att det skulle premiera utbildningar med hög prestation. Enligt Riksrevisionen är dock ersättningen för inaktiva studenter på distans så stor att den riskerar att försvaga detta syfte.

Regeringen har vid två tillfällen dragit ner takbeloppen för lärosäten baserat på bland annat studenternas aktivitet. Det har i hög grad påverkat lärosäten med en stor andel distansutbildning. Riksrevisionen bedömer dock att sådana generella neddragningar har begränsad träffsäkerhet. De riktas mot hela lärosäten snarare än mot de kurser eller institutioner där andelen inaktiva studenter är hög. Det löser inte heller problemet med att inaktiva studenter ingår i lärosätenas avräkning mot takbeloppet.

UKÄ har nyligen konstaterat att den rättsliga innebörden av studieavbrott är oklar och föreslår därför nya regler kring studieavbrott som bland annat omfattar inaktiva studenter. Riksrevisionen välkomnar UKÄ:s förslag som sannolikt skulle minska andelen inaktiva studenter. Oavsett om regeringen går vidare med UKÄ:s förslag är det enligt Riksrevisionen viktigt att inaktiva studenter inte ingår i lärosätenas avräkning mot takbeloppet. För att detta inte ska försämma högskolans förutsättningar att nå sina mål bör de medel som därigenom frigörs i stället kunna riktas mot aktiva studenter. Det skulle innebära att de befintliga resurserna i utbildningssystemet används mer träffsäkert och effektivt.

5.1.3 Trösklar kan behövas för att färre ska registrera sig utan att börja studera

Även om lärosätena i efterhand skulle få rätt att avregistrera inaktiva studenter kan de fortsatt leda till flera praktiska och pedagogiska problem för lärosätena. Granskningen visar att de försvårar lärosätenas planering av intag och resurser, leder till mer administration och tar upp platser på kurser med högt söktryck.

För att minska risken för att studenter registrerar sig på kurser utan att börja studera, kan det enligt Riksrevisionen finnas skäl för regeringen att införa trösklar för registrering, framför allt för fristående kurser. Trösklarna bör så långt möjligt motverka inaktiva studenter utan att försvåra för aktiva studenter. Det kan exempelvis handla om spärr mot registrering på nya kurser vid upprepad inaktivitet, krav på obligatorisk närvaro i samband med registrering eller tidiga moment som behöver klaras av för att få fortsätta på kursen. En annan möjlig åtgärd är att låta lärosätena ta ut en anmälningavgift för fristående kurser. En sådan avgift skulle kunna minska andelen inaktiva studenter, men behöver vägas mot principen om avgiftsfri högskoleutbildning. Granskningen visar att både anmälningavgifter och övriga nämnda trösklar redan förekommer i våra nordiska grannländer.

5.2 Studenternas efterfrågan och lärosätenas ekonomi har drivit på ökningen av distansutbildning

Lärosätena ska utforma sitt utbildningsutbud utifrån flera målsättningar och granskningen visar att distansutbildningen bidrar till flera av dem. Samtidigt innebär lärosätenas ansträngda ekonomi och resurstilldelningssystemets konstruktion risker för kvaliteten i distansutbildningen. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen bör se till att resurstilldelningssystemet tydligare premierar kvalitet i utbildningen.

5.2.1 Studenters efterfrågan driver på ökningen av distansutbildningen

Granskningen visar att studenternas efterfrågan drivit på ökningen av distansutbildning. Distansutbildningen bidrar därmed tydligt till målet om ett utbildningsutbud som svarar mot studenters efterfrågan. Efterfrågan är också central för lärosätenas ekonomi eftersom deras ersättning baseras på antal helårsstudenter och helårsprestationer. Distansutbildningen tycks däremot inte bidra lika tydligt till målet om att utbudet ska möta arbetsmarknadens behov. Riksrevisionen bedömer därför, i likhet med flera tidigare utredningar, att kopplingen mellan utbildningsutbudet och arbetsmarknadens behov behöver stärkas. Den utredning som regeringen nyligen tillsatt om hur lärosätenas styrning och resurstilldelning i högre grad kan beakta arbetsmarknadens behov, rör därmed en angelägen fråga.

Granskningen visar också att distansutbildningen bidrar till målet om livslångt lärande genom att attrahera äldre, yrkesverksamma och personer med hemmavarande barn. Bidraget till målet om breddad rekrytering är dock mindre tydligt. Distansutbildningen tycks främst nå underrepresenterade grupper som personer från glesbygd och i viss mån de med svagare social bakgrund, men inte män.

Studenternas efterfrågan på distansutbildning skiljer sig mellan lärosätena. Granskningen visar att distansutbildning är vanligare vid nyare lärosäten än vid äldre lärosäten. Äldre lärosäten har ofta fortsatt högt söktryck till campusutbildning och erbjuder distansutbildning främst som ett komplement i sitt utbildningsutbud. Vid

nyare lärosäten är distansutbildningen oftare mer central för att nå ett tillräckligt studentunderlag och därmed säkerställa intäkter. Även om det finns en stor efterfrågan på distansutbildning vid de nyare lärosätena, uppger merparten av dessa lärosäten att de vill öka andelen campusstudenter, vilket tyder på att de ser ett behov av att bryta trenden mot mer distansutbildning.

Etableringen av de nyare lärosätena syftade bland annat till att öka tillgången till högre utbildning utanför de större universitetsorterna. Distansutbildningen kan bidra till detta. Samtidigt visar granskningen att distansutbildningen i betydligt lägre grad än campusutbildningen lockar studenter från lärosätets eget län och att distansutbudet i sin helhet, med undantag för yrkesprogrammen, verkar ha en svagare koppling till arbetsmarknadens behov. Det indikerar att en ytterligare ökning av distansutbildning vid de nyare lärosätena kan minska deras bidrag till regional kompetensförsörjning. En sådan ökning är heller inte i linje med riksdagens och regeringens uttalande att campusutbildning bör vara huvudlinjen i högskolan.

5.2.2 Distansutbildning kan vara mer ekonomiskt gynnsam för lärosätena

Granskningen visar att ökningen av distansutbildning inte enbart är kopplad till studenternas efterfrågan, utan också till att distanskurser kan vara ekonomiskt fördelaktiga för lärosätena. De kan under vissa förutsättningar genomföras med mindre lärarresurser och lägre lokalkostnader än vad som är möjligt på campus. De kan också lättare skalas upp med fler platser vid hög efterfrågan och på så sätt också öka lärosätets intäkter. Fristående kurser på distans kan också fungera som dragspel för att få lärosätets ekonomi i balans.

Enligt Riksrevisionen bör utvecklingen ses mot bakgrund av att många lärosäten har haft ansträngd ekonomi de senaste åren. En sannolik förklaring är att ersättningsbeloppen för många utbildningsområden successivt urholkats. Det kan också bero på bristande träffsäkerhet i ersättningsbeloppen för de olika utbildningsområdena och i uppräkningsav lärosätenas lokalkostnader. Det kan också hänga samman med att många lärosäten under flera år inte rekryterat tillräckligt många studenter för att nå sina takbelopp. På senare år har dock denna underproduktion vänt, och 2024 och 2025 överproducerade många lärosäten.

Distansutbildning kan vara resurseffektiv utan att kvaliteten försämras, till exempel när asynkrona moment kombineras med lärarledd interaktion och återkoppling. Granskningen visar dock att vissa stora distanskurser innebär särskilda risker för bristande kvalitet och sämre prestation. Det gäller kurser som kan ha flera tusen studenter och ofta helt asynkron undervisning med förinspelade föreläsningar, självvärterande tester och begränsad lärarinteraktion. I sådana fall kan marginalkostnaden för att anta ytterligare studenter vara nästintill obefintlig. Sådana kursupplägg liknar i flera avseenden de MOOC-kurser som många lärosäten erbjuder men som inte ger lärosätena statlig ersättning per student.

Regeringen har aviserat en översyn av resurstilldelningssystemet och Riksrevisionen välkomnar detta. Resurstilldelningssystemets konstruktion riskerar att premiera kvantitet före kvalitet när lärosätena utformar sitt utbildningsutbud, och det gäller särskilt fristående kurser på distans. I den kommande översynen bör det bland annat övervägas om kurser med mycket begränsad lärarledd interaktion ska differentieras i resurstilldelningssystemet och ha lägre ersättning än övriga kurser.

5.3 Risk för kvalitetsbrister i distansutbildningen

Granskningen visar att lärosätena ofta har stora utmaningar med distansundervisning och examination på distans, särskilt i helt asynkrona kurser, samtidigt som kvalitetssäkringssystemet inte alltid fångar dessa. Lärosätena och UKÄ behöver därför utveckla systemet så att distansutbildningens särskilda utmaningar fångas bättre, utan att det ökar den administrativa bördan.

5.3.1 Flera pedagogiska utmaningar med distansundervisningen

Granskningen visar att undervisning och examination på distans innebär särskilda utmaningar. I undervisningen handlar det främst om lärarnas möjligheter att skapa interaktion, återkoppling och sociala lärmiljöer som stödjer studenternas lärande. Till skillnad från campusundervisning där möten mellan lärare och studenter kan ske av sig självt, behöver sådana moment planeras in på ett särskilt sätt i distansundervisningen. UHR avslutade 2024 två regeringsuppdrag om bland annat kvalitetsutveckling i distansutbildning och som innebar medel till utvecklingsprojekt vid lärosätena. Riksrevisionen konstaterar dock att många lärosäten fortsatt upplever stora utmaningar med distanspedagogiken, vilket tyder på att utvecklingsarbetet behöver ske mer systematiskt inom och mellan lärosätena.

Granskningen visar också att generativ AI har gjort rättssäker examination till en växande utmaning, särskilt i distansutbildningen. Det har blivit lättare att fuska med hemtentor och inlämningsuppgifter men svårare för lärosätena att upptäcka fusk. Flera lärosäten har därför lagt om sina examinationsformer både på campus och distans, bland annat genom ökad användning av salsskrivning och muntlig examination. UKÄ:s vägledning för rättssäker examination uppdaterades senast 2020 och omfattar inte de senaste årens AI-utveckling. Även om lärosätena ansvarar för att motverka fusk är UKÄ:s vägledning ett viktigt stöd. UKÄ uppger att myndigheten inväntar regeringens beredning av kursplanernas rättsliga status innan vägledningen kan uppdateras. Enligt Riksrevisionen är det därför angeläget att regeringen tydliggör kursplanernas rättsliga status i författning.

5.3.2 Betydande risk att helt asynkrona kurser håller lägre kvalitet

Granskningen visar att distanskurser med helt asynkron undervisning innebär särskilda kvalitetsrisker. De har lägre prestationsgrad än andra distanskurser, även efter kontroll för student- och kurssammansättning. Kursdokumentationen saknar dessutom ofta beskrivningar av interaktiva undervisningsmoment. Problemen med

lägre prestation är ännu tydligare i de helt asynkrona kurserna med mycket stora studentgrupper och ofta begränsad lärarinteraktion. Enligt Riksrevisionen reser sådana kursupplägg en principiell fråga om var gränsen går för utbildning av hög kvalitet.

Helt asynkrona kurser kan i vissa fall vara motiverade, eftersom flexibiliteten de erbjuder kan vara viktig för exempelvis yrkesverksamma och personer med hemmavarande barn. Enligt Riksrevisionen bör dock sådana upplägg användas restriktivt och innehålla planerade inslag av interaktion och återkoppling, så att flexibiliteten inte sker på bekostnad av kvaliteten. För att lärosätena, regeringen och UKÄ ska kunna följa utvecklingen löpande bör det övervägas om den officiella statistiken även ska fånga om undervisning och examination i huvudsak bedrivs synkront eller asynkront, i linje med UKÄ:s utbyggnadsförslag från 2024.

5.3.3 Kvalitetssäkringen fångar inte alltid utmaningar i distansutbildningen

Både lärosätena och UKÄ ansvarar för kvalitetssäkring av högskoleutbildningarna och kvalitetssystemet är omfattande. Ändå visar granskningen att lärosätenas och UKÄ:s kvalitetssäkring inte alltid fångar distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar. Lärosätenas och UKÄ:s egna utbildningsutvärderingar saknar i regel särskilda bedömningskriterier för distansutbildningen. Många fristående kurser, där merparten av distansstudenterna återfinns, riskerar dessutom att falla utanför kvalitetssäkringen, eftersom lärosätena tycks ha olika rutiner för sina granskningar och UKÄ inte alltid granskar dessa kurser. Även lärosätenas kursvärderingar ger ofta ett otillräckligt underlag för kvalitetsutveckling, framför allt för att svarsfrekvensen generellt är låg.

Enligt Riksrevisionen behöver kvalitetssäkringssystemet bättre fånga distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar. UKÄ har på regeringens uppdrag lämnat förslag på hur kvalitetssäkringen kan stärkas utan ökad administrativ börda för lärosätena. Riksrevisionen bedömer att detta utvecklingsarbete är angeläget.

UKÄ:s planerade tematiska granskning av distansutbildningen kan bidra till att utveckla lärosätenas kvalitetssäkring. Samtidigt behöver lärosätenas löpande kvalitetsarbete stärkas, särskilt för fristående kurser. Särskilda bedömningskriterier för distansutbildning, vilket flera lärosäten överväger att ta fram, och mer ändamålsenliga kursvärderingar framstår också som angeläget. Här kan ökat utbyte mellan lärosätena, högskolans intresseorganisation SUHF och UKÄ sannolikt utgöra ett stöd.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Se till att inaktiva studenter inte ingår i avräkningen mot takbeloppet. De medel som därigenom frigörs bör återföras till högskolesektorns utbildningsverksamhet.
- Överväg att införa trösklar för anmälan till fristående kurser för att minska risken att studenter registrerar sig utan att påbörja studier. Trösklar kan exempelvis vara krav på närvaro i samband med kursstart, spärr för registrering på nya kurser vid upprepad inaktivitet eller anmälningsavgifter.
- I den aviserade översynen av resurstilldelningssystemet: Överväg om kurser med mycket begränsad lärarledd interaktion ska differentieras i resurstilldelningssystemet och ha lägre ersättning.
- Tydliggör kursplanernas rättsliga status i författning.

Till lärosätena

- Använd helt asynkrona upplägg med återhållsamhet, och se till att sådana kurser innehåller moment som möjliggör interaktion och återkoppling, samtidigt som studenternas behov av flexibilitet beaktas.
- Skapa bättre pedagogiska förutsättningar för distansundervisningen så att möjligheterna till social interaktion, aktiva lärmiljöer och tydliga kursupplägg stärks, gärna i samverkan mellan lärosätena.
- Utveckla vid behov kvalitetssäkringen så att samtliga fristående kurser utvärderas och distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar fångas upp.

Till UKÄ

- Fortsätt att utveckla kvalitetssäkringen så att den mer träffsäkert fångar upp distansutbildningens särskilda förutsättningar och utmaningar, utan att det medför ökad administrativ börda för lärosätena.
- Överväg att komplettera statistiken om distansutbildning med uppgifter om undervisningen och examination bedrivs synkront eller asynkront, i linje med UKÄ:s utbyggnadsförslag, och följ upp kvaliteten i inrapporterade data.

Ordlista

Aktiv student

Student med registrerad studieaktivitet i Ladok under aktuell eller efterföljande termin, exempelvis genom resultat eller inlämningar.

Asynkron undervisning

Undervisning som studenten tar del av vid valfri tidpunkt, till exempel inspelade föreläsningar.

Distansundervisning

Undervisningsmoment som genomförs på distans, oavsett om kursen ges som campus- eller distansutbildning.

Inaktiv student

Student utan registrerad studieaktivitet i Ladok under aktuell eller efterföljande termin.

Ladok

Nationellt studiedokumentationssystem vid svenska lärosäten där uppgifter om studenters registrering, resultat och studieaktivitet lagras.

Prestationsgrad

Andelen registrerade poäng som studenten klarar på en kurs. Beräknas på avklarade poäng under registreringsterminen och de tre efterföljande terminerna.

Studieform

Avser om en kurs läses inom program (generella eller yrkesprogram) eller som fristående kurs; samma kurs kan ha studenter i flera studieformer.

Synkron undervisning

Undervisning som sker i realtid, till exempel digitala föreläsningar eller seminarier.

Resurstilldelningssystemet

Statens system för tilldelning av anslag till lärosätenas utbildning och forskning. Anslaget till utbildning baseras på de resultat som lärosätena uppnår i form av antal helårsstudenter och helårsprestationer.

Takbelopp

Det högsta belopp ett lärosäte kan få i statlig ersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Undervisningsform

Avser om utbildningen huvudsakligen sker med lärare och studenter fysiskt åtskilda (distansutbildning) eller på samma plats (campusutbildning).

Undervisningstyp

Avser om undervisningen är synkron (i realtid), asynkron (tidsberoende) eller en kombination av båda.

Utbildningsområde

Indelning av utbildningar i olika områden med fastställda ersättningsnivåer per student och prestation i resurstilldelningssystemet.

Referenslista

Intervjuer och enkätsvar

I rapportens fotnoter finns hänvisningar till intervjuer som genomförts under granskningen. Minnesanteckningar från dessa intervjuer finns sparade i granskningens akt. I den digitala metodbilagan finns en översikt över vilka institutioner och funktioner vi har intervjuat vid respektive lärosäte.

Riksrevisionens lärosätesenkät skickades ut till de 25 lärosäten som ingår i granskningen 2026-01-12 och svar inkom från samtliga mellan 2026-01-28 och 2026-02-11. Enkäten och lärosätenas svar finns sparade i granskningens akt.

Författningar och andra rättsliga dokument

Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Högskoleförordning (1993:100).

Högskolelag (1992:1434).

JO 2022, Fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut, dnr 2445-2020.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende universitet och högskolor.

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende universitet och högskolor.

Litteratur

Amhag, L., Kupferberg, F. och Leijon, M. (red.), *Medierat lärande och pedagogisk mångfald*, 1 uppl., Studentlitteratur, 2013.

Bejstam, L., *Högskoleförordningen (1993:100)*, Karnov JUNO, 2026-01-01.

Hrastinski, S. (red.), *Digitalisering av högre utbildning*, 1 uppl., Studentlitteratur, 2018.

Moore, M.G. och Kearsley, G., *Distance education. A systems view*, Belmont, CA: Wadsworth, 2005.

Weurlander, M. och Jons, L., *Kursutveckling i praktiken: Hur kursutvärderingar kan göra skillnad*, 2025.

Artiklar

- Akpen, C.N., Asaolu, S. och Atobatele, S. m.fl., "Impact of online learning on students' performance and engagement: a systematic review", *Discover Education*, vol. 3, doi: 10.1007/s44217-024-00253-0, 2024.
- Anderson, T., "Getting the mix right again: An updated and theoretical rationale for interaction", *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, vol. 4, nr 2, doi: 10.19173/irrodl.v4i2.149, 2003.
- Fabriz, S., Mendzheritskaya, J. och Stehle, S., "Impact of synchronous and asynchronous settings of online teaching and learning in higher education on students' learning experience during COVID-19", *Frontiers in Psychology*, vol. 12, artikel 733554, doi: 10.3389/fpsyg.2021.733554, 2021.
- Hietanen, M. och Svedholm-Häkkinen, A.M., "Transition to distance education in 2020 – Challenges among university faculty in Sweden", *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 67, nr 3, s. 433–446, doi: 10.1080/00313831.2021.2021444, 2023.
- Moore, M.G., "Editorial: Three types of interaction", *American Journal of Distance Education*, vol. 3, nr 2, s. 1–7, doi: 10.1080/08923648909526659, 1989.
- Strauß, S. och Rummel, N., "Promoting interaction in online distance education: designing, implementing and supporting collaborative learning", *Information and Learning Sciences*, vol. 121, nr 5–6, s. 251–260, doi: 10.1108/ILS-04-2020-0090, 2020.
- Sällberg, H. och Folino, E., "The relative importance of distance education challenges to instructors in higher education – A ranking-type Delphi study", *Education and Information Technologies*, vol. 29, s. 13495–13522, doi: 10.1007/s10639-023-12345-9, 2024.
- van Dorresteijn, C., Fajardo-Tovar, D., Pareja Roblin, N., Cornelissen, F., Meij, M., Voogt, J. och Volman, M., "What factors contribute to effective online higher education? A meta-review", *Technology, Knowledge and Learning*, vol. 30, s. 171–202, doi: 10.1007/s10758-024-09750-5, 2025.
- Özüdoğru, G., "Problems faced in distance education during Covid-19 pandemic", *Participatory Educational Research*, vol. 8, nr 4, s. 321–333, doi: 10.17275/per.21.92.8.4, 2021.

Utredningar och rapporter

- ENQA, *European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, 2015.
- ENQA, *Considerations for Quality Assurance of E-Learning Provision*. Brussels: European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2018.

Myndigheten för yrkeshögskolan, *Översyn av distansutbildningar inom yrkeshögskolan*, 2016.

Riksrevisionen, *Lärosätenas lokalförsörjning – rum för utveckling*, RiR 2018:15, 2018.

Riksrevisionen, *Räkna med mindre – den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, RiR 2022:2, 2022.

Riksrevisionen, *Lärosätenas arbete mot avhopp från bristyrkesutbildningar*, RiR 2025:3, 2025.

SCB, *Universitet och högskolor. Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2023/24*, Statistiska meddelanden UF 20 SM 2503, SCB, 2025.

SCB, *Regionala trender och prognoser 2025. Med sikte på år 2040, nationella bedömningar*, SCB, 2025.

SNS, *Massuniversitetets utmaningar för kvaliteten på högre utbildning*, 2024.

SVERD, *13 utmaningar inom högskolepedagogisk utveckling som behöver hanteras*, 2026.

SUHF, *Rekommendationer om kursplaner, utbildningsplaner och betygssystem*, 2011.

Technopolis Group, *Utvärdering av nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Analys av pågående cykel 2017–2022*, 2020.

UHR, *Projektfinansiering och distansutbildning*, 2024.

UHR, *Slutrapport för regeringsuppdrag rörande Högskolepedagogiskt lyft*, 2024.

UHR, *Tre dimensioner av breddad rekrytering*, 2025.

UKÄ, *Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen 2014 och uppföljning av granskade kurser 2013 (uddakurser)*, 2014.

UKÄ, *Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola*, 2016.

UKÄ, *Distansutbildning i svensk högskola. Redovisning av ett regeringsuppdrag, rapport 2017:18*, 2017.

UKÄ, *Statistisk analys*, 2018.

UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor – De ekonomiska effekterna av statens styrning och resurstilldelning 2007–2017*, 2018.

UKÄ, *Vägledning för utbildningsutvärdering på grundnivå och avancerad nivå*, 2018.

UKÄ, *Indikatorer för högre utbildning och forskning – Förslag på nya resultatindikatorer till budgetpropositionen*, 2021.

UKÄ, *Bokslut över ett system. Sammanfattande analys av det nationella kvalitetssäkringssystemet 2017–2022*, 2023.

UKÄ, *Lärdomar av omställningen till distansundervisning under coronapandemin*, 2023.

UKÄ, *Om universitetens interna resursfördelning*, 2024.

UKÄ, *Förslag på ny definition av distansutbildning för statistikverksamheten*, 2024.

UKÄ, *Stärka kvalitet och främja excellens i svensk högre utbildning. Förslag på hur det svenska kvalitetssäkringssystemet kan utvecklas*, 2024.

UKÄ, *Kartläggning av åtgärder mot fusk vid distansstudier – återsrapportering av ett regeringsuppdrag*, 2025.

UKÄ, *Disciplinärenden 2024 vid universitet och högskolor*, 2025.

UKÄ, *UKÄ årsrapport 2025*, 2025.

UKÄ, *UKÄ årsrapport 2026*, 2026.

UKÄ, *Uppföljning av studenters aktivitet på kurs läsåren 2023/24 och 2024/25*, 2026.

UKÄ, *Lärosätenas årsredovisningar 2025: Rekordmånga helårsstudenter och ett samlat ekonomiskt överskott*, 2026.

UKÄ, *Studieavbrott – analys och förslag*, 2026.

UKÄ och SCB, *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2024/25*, Statistiska meddelanden UF 20 SM 2601, SCB, 2026.

Riksdagstryck

Dir. 2026:82, *Ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är relevant för arbetsmarknadens och samhällets behov*.

Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, bet. 1992/93:UbU3.

Prop. 1992/93:169, *Om högre utbildning för ökad kompetens*, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.

Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.

Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, bet. 2009/10:UbU23.

Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*, bet. 2012/13:UbU1.

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*, bet. 2023/24:UbU1, rskr. 2023/24:103.

Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, bet. 2024/25:UbU14, rskr. 2024/25:110.

Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*, bet. 2025/26:UbU2, rskr. 2025/26:124.

Skr. 2015/16:76, *Kvalitetssäkring av högre utbildning*, bet. 2015/16:UbU9, rskr. 2015/16:155.

Skr. 2018/19:21, *Riksrevisionens rapport om lärosätenas lokalförsörjning*.

Skr. 2024/25:196. *Riksrevisionens rapport om lärosätenas arbete mot avhopp på bristyrkesutbildningar*.

SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning*.

SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*.

SOU 2025:96, *Fler möjligheter till ökat välbefinnande*.

Webbsidor

Akademikerbladet, "Aarhus vil spøgelsesstuderende til livs",
<https://dm.dk/akademikerbladet/aktuelt/2016/august/aarhus-vil-spogelsesstuderende-til-livs/>, hämtad 2026-08-06.

Khrono, "Over 43.000 studenter tok ingen studiepoeng",
<https://www.khrono.no/over-43000-studenter-tok-ingen-studiepoeng/996035>,
hämtad 2026-08-06.

SCB, "Prestationsgrad efter kön, program/kurs och campus/distans läsåren 2014/15–2023/24", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-samt-forskning-inom-hogskolan/hogskolevasende/genomstromning-och-resultat-i-hogskoleutbildning-pa-grundniva-och-avancerad-niva/>, hämtad 2026-08-03.

SVT, "Föräldrarnas knep för mer förskoletid: 'Som att gå runt systemet'",
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/foraldrarnas-studieknep-for-mer-forskoletid-sa-enkelt>, hämtad 2026-05-12.

UKÄ, "Vanligast med högskolestudier bland personer födda i Sverige med utrikes födda föräldrar", <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/nyhetsartiklar/2025-03-27-vanligast-med-hogskolestudier-bland-personer-fodda-i-sverige-med-utrikes-fodda-foraldrar>, hämtad 2026-08-06.

Undervisnings och kulturministeriet 2026, "Universitetens finansieringsmodell fr.o.m. 2021",
<https://okm.fi/documents/1410845/4392480/Universitetens+finansieringsmodell.pdf/306be377-5815-8f88-5c2f-1211bd542f26?t=1547725407000>, hämtad 2026-08-24.

Yle, "Finnish universities report rise in number of 'ghost students'",
<https://yle.fi/a/74-20097319>, hämtad 2026-08-06.

Åbo universitet, "Passive Register", <https://www.utu.fi/en/study-at-utu/registration/passive>, hämtad 2026-08-06.

Högskolans distansutbildning – flexibilitet till ett pris (RiR 2026:25)

Det har blivit allt vanligare med distansutbildning på universitet och högskolor, samtidigt som prestationsgraden är lägre vid dessa utbildningar än vid utbildningar som sker på plats. Riksrevisionen har därför granskat om högskolans distansutbildning fungerar effektivt utifrån måluppfyllelse och resurstilldelning.

Granskningen visar att distansutbildning ger flexibilitet och bidrar till livslångt lärande, men att det finns betydande effektivitetsproblem och risk för kvalitetsbrister, särskilt på fristående kurser. Inaktiva studenter är betydligt vanligare på distans, vilket förklarar en stor del av den lägre prestationsgraden. De medför också betydande kostnader för staten.

Granskningen visar också att distansutbildning kan vara resurseffektiv, men att resurstilldelningssystemet riskerar att gynna stora och mindre resurskrävande kursupplägg på bekostnad av kvaliteten. Särskilda risker finns vid så kallade asynkrona kurser; som baseras på exempelvis förinspelade föreläsningar, själv rättande tester och begränsad lärarinteraktion.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se till att lärosätena inte får ersättning för inaktiva studenter samt överväga åtgärder som minskar risken för att studenter registrerar sig utan att börja studera. Lärosätena bör stärka distanspedagogiken, vara återhållsamma med helt asynkrona upplägg och utveckla kvalitetsgranskningen. Universitetskanslersämbetet bör fortsätta utveckla kvalitetsgranskningen och statistiken om distansutbildning.