

Regeringens proposition

2001/02:15

Den öppna högskolan

Prop.
2001/02:15

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 september 2001

Göran Persson

Thomas Östros
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag, gör bedömningar och redovisar sin syn inom ett flertal områden som berör universitet och högskolor.

Bland annat behandlas åtgärder som syftar till att främja en breddad rekrytering till högskolan, vilket i sin tur ökar mångfalden och minskar den sociala snedrekryteringen. Regeringen föreslår att det införs en bestämmelse i högskolelagen om att universitet och högskolor skall främja och bredda rekryteringen. Vidare anser regeringen att det bör inrättas en delegation med uppgift att stimulera rekryteringsaktiviteter vid lärosätena. En annan åtgärd som syftar till en breddad rekrytering är att varje universitet och högskola bör upprätta lokala handlingsplaner för hur arbetet med att bredda rekryteringen av studenter skall bedrivas. Vidare behövs enligt regeringens bedömning möjligheter för högskolorna att bedriva breddad basårutbildning och rekryterande utbildningssamarbete med den kommunala vuxenutbildningen, s.k. collegeutbildning.

Regeringen ger också sin syn på högskolans roll i ett livslångt lärande. Det gäller t.ex. bedömning av s.k. reell kompetens där regeringen anser dels att det finns behov av att i högskoleförordningen tydliggöra att sådan skall göras vid bedömning av behörighet till studier inom högre utbildning, dels att lärosätena bör utveckla metoder för bedömning av sådan kompetens som erhållits utanför det formella utbildningssystemet. När det gäller tillträde till grundläggande högskoleutbildning bedömer regeringen, förutom att prövningen av reell kompetens måste tydliggöras, att systemet med standardbehörigheter bör utvecklas mot ett system med få och breda standardbehörigheter samt en större möjlighet för styrelsen för ett lärosäte att fastställa urvalsgrunder.

Vidare behandlas uppdragsutbildningen som ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet samt möjligheter att anställa doktorander på deltid, dock lägst på halvtid, och att anta sökande till forskarstudier för licentiatexamen.

Regeringen lämnar också förslag till nya mål för den grundläggande högskoleutbildningen, mot bakgrund av att nya krav ställs på högre utbildning. Därtill redovisar regeringen ett antal åtgärder som syftar till att främja den pedagogiska förnyelsen i högskolan. Det gäller bl.a. organisation och uppdrag för Rådet för högskoleutbildning och införande av krav på högskolepedagogisk utbildning för anställning som adjunkt och lektor samt för doktorander som undervisar.

Universitetens och högskolornas IT-stödda distansutbildning bör samordnas i ett svenskt nätuniversitet. Regeringen föreslår att Distansutbildningsmyndigheten avvecklas. I samband med detta bör en ny myndighet, Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, inrättas med stödjande och främjande uppgifter för nätuniversitetet. De uppgifter avseende folkbildningen som Distansutbildningsmyndigheten har i dag föreslås föras samman med Statens skolor för vuxna och därigenom bilda ett nationellt centrum för flexibelt lärande.

Regeringen bedömer både att nya distributionsformer och utbildningsalternativ bidrar till att främja rekrytering och möjligheterna till ett livslångt lärande. I propositionen redogör regeringen för dels en ny inriktning inom magisterexamen, dels nya kortare yrkesutbildningar inom högskolan.

När det gäller styrningen av och resurstilldelningen till högskolan bedömer regeringen att den i sina huvuddrag bör ligga fast. Regeringen anser också att ersättningen per student inom humanistiskt, samhällsvetenskapligt, juridiskt och teologiskt utbildningsområde bör öka.

När det gäller högskolans ledning gör regeringen bedömningar som innebär ett tydliggörande av högskolestyrelsens uppgifter och ansvar. Vidare behandlas tillsättning av och villkor för anställning som rektor.

Regeringen gör bedömningen att det behövs en satsning på kompletterande utbildning för invandrare med utländsk högskoleutbildning.

I propositionen ger regeringen slutligen sin syn på högskolans internationalisering och presenterar olika rörlighetsfrämjande åtgärder som bl.a. Sveriges ratificering av Europarådets och Unescos konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i europaregionen (den s.k. Lissabonkonventionen) och införande av en bilaga till examensbeviset, (s.k. Diploma Supplement). I detta sammanhang anser regeringen också att ett antal åtgärder bör vidtas i syfte att rekrytera fler utländska studenter till Sverige.

Vidare bedömer regeringen att universitet och högskolor utan regeringens medgivande bör få möjlighet att bedriva utbildning på uppdrag också av beställare från länder utanför EES-området.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Inledning	12
5	Politikens inriktning för en öppen högskola	18
5.1	Utgångspunkter	18
5.2	Utbyggd högskola och reformerat studiestöd påverkar rekryteringen	20
5.3	Reformer för en öppen högskola	21
6	Rekryteringen till högskolan.....	27
6.1	Högskolans expansion.....	27
6.2	Ungdomars intresse för högskolestudier	28
6.3	Social och etnisk bakgrund	29
6.4	Olika generationers utbildningsnivå.....	34
7	Åtgärder för att bredda rekryteringen	36
7.1	Inledning.....	36
7.2	Ändring av högskolelagen.....	36
7.3	Rekryteringsdelegation.....	41
7.4	Handlingsplaner för breddad rekrytering	41
7.5	Behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor	43
7.6	Högskoleintroducerande utbildningssamarbete s.k. collegeutbildning	45
8	Tillträde till grundläggande högskoleutbildning	51
8.1	Allmänt	51
8.2	Grundläggande behörighet	51
8.3	Särskild behörighet.....	55
8.4	Urval.....	60
8.5	Meritvärdering av betyg	66
9	Högskolans roll i ett livslångt lärande	69
9.1	Inledning.....	69
9.2	Utvecklingen av högskolans roll i det livslånga lärandet. 70	
9.3	Exempel på internationellt arbete kring livslångt lärande 73	
9.4	Åtgärder för att främja ett livslångt lärande i högskolan . 75	
10	Pedagogisk förnyelse	87
10.1	Bakgrund	87
10.2	Mål för den grundläggande högskoleutbildningen.....	87
10.3	Stöd för högskolepedagogisk förnyelse	89
10.4	Rådet för högskoleutbildning	92
10.5	Pedagogisk utbildning för högskolans lärare	94
10.6	Pedagogisk meritering och bedömning av pedagogiska meriter	99
10.7	Studenter med funktionshinder i högskolan.....	101
10.8	Jämställdhet och genusperspektiv	104

11	Ett svenskt nätuniversitet	108	Prop. 2001/02:15
11.1	Nätuniversitet	108	
11.2	Myndigheten för Sveriges nätuniversitet	112	
11.3	Stödet till folkbildningen.....	114	
12	Examina	116	
12.1	Prövning av tillstånd att utfärda examina.....	116	
12.2	En ny inriktning inom magisterexamen	118	
12.3	Kortare yrkesutbildningar inom högskolan.....	123	
13	Högskolans styrning	129	
13.1	Bakgrund till dagens styrsystem i högskolan.....	129	
13.2	Kvantitativa mål för grundläggande högskoleutbildning.....	131	
13.3	Indikatorer och nyckeltal avseende grundutbildning samt forskning och forskarutbildning	133	
13.4	Arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan.	138	
13.5	Resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning	140	
13.6	Ökade resurser till den grundläggande högskoleutbildningen	143	
13.7	Resurstilldelning för forskning och forskarutbildning ...	145	
13.8	Högskolans lokalförsörjning	148	
14	Högskolans ledning.....	151	
14.1	Inledning.....	151	
14.2	Styrelsens, rektors och styrelseordförandes uppgifter och ansvar.....	151	
14.3	Tillsättning av och anställningsvillkor för rektor	158	
15	Likabehandling av studenter i högskolan	163	
16	Tillvaratagande av utländska akademikers kompetens.....	166	
16.1	Inledning.....	166	
16.2	Kompletterande utbildning för utländska akademiker ...	168	
17	Ökad internationell rörlighet.....	172	
17.1	Högskolans internationalisering.....	172	
17.2	Internationella program för utbyte och utveckling.....	174	
17.3	Erkännande av studieperioder och examina.....	178	
17.4	Europeiskt samarbete – Bolognaprocessen	182	
17.5	Rekrytering av utländska studenter till Sverige	183	
18	Författningskommentar.....	191	
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan (SOU 2000:47).....	192	
Bilaga 2	Sammanfattning av Högskoleverkets skrivelse Tillträde till högre utbildning (dnr U2000/2616/ST).....	199	
Bilaga 3	Sammanfattning av Tjänstemannagruppens förslag till åtgärder avseende rekrytering (dnr U2000/2706/ST).....	203	

Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan (SOU 2000:47)	205	Prop. 2001/02:15
Bilaga 5	Sammanfattning av Högskoleverkets rapport Ny inriktning inom magisterexamen (1999:16 R).....	206	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över Högskoleverkets rapport Ny inriktning inom magisterexamen (1999:16 R)	208	
Bilaga 7	Sammanfattning av betänkandet Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan(SOU 2000:92).....	209	
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan (SOU 2000:92).....	214	
Bilaga 9	Sammanfattning av betänkandet Högskolans styrning (SOU 2000:82)	215	
Bilaga 10	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Högskolans styrning (SOU 2000:82)	222	
Bilaga 11	Sammanfattning av betänkandet Högskolans ledning (SOU 2000:101)	223	
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Högskolans ledning (SOU 2000:101)	233	
Bilaga 13	Sammanfattning av betänkandet Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen (SOU 2001:13)	234	
Bilaga 14	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen (SOU 2001:13).....	243	
Bilaga 15	Sammanfattning av Betänkandet En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40)	244	
Bilaga 16	Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40)	248	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 september 2001		249	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:15

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434),
2. godkänner vad regeringen föreslagit om riktlinjer för behörighet och urval (avsnitten 8.2, 8.3 och 8.4),
3. godkänner vad regeringen föreslagit om avveckling av Distansutbildningsmyndigheten (avsnitt 11.2).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 5, 8 och 9 §§ högskolelagen (1992:1434) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹

I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Högskolorna skall också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

8 §

Den grundläggande högskoleutbildningen skall väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock medge undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Den grundläggande högskoleutbildningen skall väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella *eller specialutformade* program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock medge undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Forskarutbildningen skall bygga på en grundläggande högskoleutbildning.

9 §

Den grundläggande högskoleutbildningen skall, *utöver kunskaper och färdigheter*, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till informationsutbyte på vetenskaplig

Den grundläggande högskoleutbildningen skall ge studenterna

– förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar,

– förmåga att självständigt urskilja, formulera och lösa problem, samt

– beredskap att möta förändringar i arbetslivet.

Inom det område som utbildningen avser skall stu-

¹ Senaste lydelse 1997:797.

nivå.

denterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att Prop. 2001/02:15
– söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå,
– följa kunskapsutvecklingen, och
– utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området.

Forskarutbildningen skall, utöver vad som gäller för grundläggande högskoleutbildning, ge de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

Inför propositionen Den öppna högskolan har regeringen tagit flera initiativ i form av ett antal utredningsuppdrag.

I oktober 1999 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet, statsrådet Thomas Östros, att tillkalla en utredare med uppdrag att lämna förslag till åtgärder inom högskolan för att öka mångfalden med avseende på social och etnisk bakgrund bland studenter och lärare (dir. 1999:79). Utredaren (nedan kallad mångfaldsutredaren) skulle vidare enligt direktiven ge förslag till åtgärder för att stödja nya grupper av studerande i högskolemiljön, och därigenom även förbättra deras förutsättningar att hävda sig i arbetslivet, och ge exempel på hur mångfalden kan utnyttjas som en kvalitetshöjande faktor. Utredningen lämnade i januari 2000 en delrapport "Den långa vägen till arbete – en översyn av kompletterande högskoleutbildningar för invandrare med utländsk akademisk utbildning". I maj 2000 lämnades betänkandet Mångfald i högskolan – reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan (SOU 2000:47). Delrapporten redovisas i sin helhet i bilaga 2 i betänkandet. En sammanfattning av betänkandet redovisas i denna proposition i *bilaga 1*.

Högskoleverket har i en skrivelse i juni 2000 redovisat sin syn på ett antal viktiga aspekter och lämnat förslag som rör tillträde till högre utbildning (dnr U2000/2616/ST). En sammanfattning av verkets skrivelse finns i *bilaga 2*.

En tjänstemannagrupp i Utbildningsdepartementet har i juni 2000 överlämnat en promemoria med förslag till åtgärder avseende rekrytering till högskolan (dnr U2000/2706/ST). En sammanfattning av förslagen redovisas i *bilaga 3*.

Mångfaldsutredarens betänkande, Högskoleverkets skrivelse och den i Utbildningsdepartementet upprättade promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2000/2113/ST, U2000/2616/ST och U2000/2706/ST).

I november 1999 publicerade Högskoleverket en rapport med förslag om en ny inriktning inom magisterexamen (1999:16 R). Verket föreslog där att en ny inriktning inom magisterexamen skall inrättas som ett komplement till dagens magisterexamen. En sammanfattning av förslagen i rapporten finns i *bilaga 5*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En remissammanställning finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2001/3790/UH).

I december 1999 tillkallade chefen för Utbildningsdepartementet en särskild utredare med uppgift att utreda förutsättningarna för att öka antalet studerande från andra länder, särskilt utanför EES-området, vid Sveriges universitet och högskolor (dir. 1999:100). I uppdraget ingick också att utreda hur det informeras om svensk utbildning i dessa länder. I uppdraget ingick även att kartlägga dels den internationella utvecklingen i fråga om avgiftsfinansiering av utbildning samt dels i vilken omfattning och på vilka grunder andra länder tar ut avgifter av utländska studenter. Dessutom skulle frågan om att avgiftsbelägga utbildning för studenter

från länder utanför EES-området utredas. I oktober 2000 lämnade utredaren sitt betänkande *Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan* (SOU 2000:92). En sammanfattning av förslagen i betänkandet finns redovisade i *bilaga 7*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. En remissammanställning finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2000/3928/UH).

I september 2000 lämnade den särskilde utredare som haft i uppdrag att utreda vissa frågor om högskolans styrning (dir. 1999:70) sitt betänkande *Högskolans styrning* (SOU 2000:82). Utgångspunkten för uppdraget var att nuvarande mål- och resultatstyrda resurstilldelnings- och styrsystem för grundutbildningen i sina grunddrag skall ligga fast. Utredaren skulle analysera möjligheterna för en vidareutveckling av nuvarande system och föreslå förbättringar av systemet. Utredaren skulle också redovisa erfarenheterna av hur målstyrningen inom grundutbildningen har fungerat sett ur såväl riksdagens och regeringens som högskolans perspektiv. Vidare skulle utredaren överväga möjligheterna för införande av mål- och resultatstyrd resursfördelning för anslag till forskning och forskarutbildning. En sammanfattning av de förslag som utredaren lämnat finns i *bilaga 9*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2000/3776/UH).

Regeringen bemyndigade i mars 2000 statsrådet Thomas Östros att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och analysera såväl rektors som styrelser roll och ställning vid statliga universitet och högskolor (dir. 2000:18). Ansvarsfördelningen mellan rektor samt högskolestyrelsen och ordförande skulle särskilt belysas. I uppdraget ingick bl.a. att kartlägga rekryteringssystem för rektorer, kartlägga universitetens och högskolornas ledningsstrukturer och dess relation till den interna kollegiala strukturen. Utredaren skulle vidare göra vissa jämförelser med övriga statliga myndigheter och lämna förslag till hur högskolans ledningsstruktur kan effektiviseras. I oktober 2000 lämnade utredaren sitt betänkande *Högskolans ledning* (SOU 2000:101). En sammanfattning av förslagen i betänkandet finns i *bilaga 11*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. En remissammanställning finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2000/3982/UH).

I april 2000 fick en särskild utredare uppdraget att kartlägga och analysera den pedagogiska utvecklingen avseende såväl utbildningen av högskolelärarna som att tillgodose de pedagogiska behov som kan uppkomma när nya grupper söker sig till högskolan (dir. 2000:24). I februari 2001 lämnade utredaren betänkandet *Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen* (SOU 2001:13). En sammanfattning av betänkandet finns redovisad i *bilaga 13*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 14*. En remissammanställning finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2001/695/UH).

Högskoleverket har på uppdrag av regeringen utarbetat en svensk mall för Diploma Supplement och kartlagt användningen av European Credit Transfer System vid svenska universitet och högskolor

(U2001/1552/UH). Förslagen har remissbehandlats. En Prop. 2001/02:15 remissammanställning finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2001/1552/UH).

Vidare har Utredningen om kortare yrkesutbildningar i högskolan (dir. 2001:9) i maj 2001 lämnat ett delbetänkande – En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40). Utredarens uppdrag är att se över den nuvarande strukturen på högskolans kortare yrkesutbildningar. Denna översyn skall utgå från den yrkestekniska högskoleutbildningen (YTH). Utredaren skall bl.a. analysera behovet av kortare yrkesutbildningar och lämna förslag till sådana förändringar som bör vidtas för att det skall vara möjligt att utöka antalet kortare yrkesutbildningar i högskolan inom nya områden samt överväga olika examensbenämningar. En sammanfattning av de förslag som utredaren lämnat i delbetänkandet finns i *bilaga 15*. Delbetänkandet har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 16* och en remissammanställning finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (dnr U2001/1995/UH).

Högskoleverket har på regeringens uppdrag remitterat och sammanställt synpunkter på Europeiska kommissionens memorandum om livslångt lärande. Högskoleverkets har i maj 2001 lämnat ett eget yttrande över kommissionens memorandum till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) tillsammans med remissammanställningen (dnr U2001/2393/UH).

Integrationsverket och Högskoleverket har i maj 2001 gemensamt lämnat en skrivelse till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med förslag om satsningar på kompletterande utbildningar för utländska akademiker (dnr U2001/2109/UH).

Utöver dessa utredningar, rapporter och skrivelser har följande rapporter från Högskoleverket tjänat som underlag för propositionsarbetet: Internationella trender på högskoleområdet (1999:2 AR), Utlandsstudier – till vilken nytta? (1999:10 R), Högskolans uppdragsutbildning (1999:14 R), Behörighet rekrytering och urval (2000:6 AR), Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald (2000:8 R), Goda exempel – hur universitet och högskolor kan arbeta med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald (2000:9 R), Genus och jämställdhet (2000:14 AR), Att leda universitet och högskolor (2000:15 R), Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan (2001:1 R), Efter tre år – en jämförelse av studiemönster höstterminerna 1995 och 1998 (2001:9 AR) och Internationell jämförbarhet & nationell styrning (2001:10 R).

Dagens högskola och dess rötter

En viktig grund för dagens högskola är 1977 års högskolereform¹. De bärande principerna i denna högskolereform har sedan dess vidareutvecklats och förändrats, vilket sammanfattas i det följande.

Högskolans omfattning

År 1977 sammanfördes den statliga universitets- och högskoleutbildningen med ett antal eftergymnasiala utbildningar i den nya – utvidgade – högskolan. Den grundläggande högskoleutbildningen kom således att omfatta betydligt fler utbildningar än tidigare. De tillkommande utbildningarna var huvudsakligen:

- lärarutbildningarna och förskollärarytbildningen,
- de högre konstnärliga utbildningarna,
- socialhögskolorna,
- gymnastik- och idrottshögskolorna, samt
- de kommunala- och landstingskommunala vårdutbildningarna, främst sjuksköterskeutbildningen.

Samtidigt tillkom den yrkestekniska högskoleutbildningen (YTH), som inlett som försöksverksamhet 1975.

Det fanns en ofullständighet i 1977 års reform. Årskurs 4 på teknisk linje blev kvar i gymnasieskolan, trots att den låg i gränsfältet mellan gymnasieskolan och högskolan, och vårdutbildningarna kom inte att till fullo likställas med statlig högskoleutbildning i och med att de förblev landstingskommunala. Detta har sedermera ändrats. En ny tvåårig ingenjörsutbildning inrättades inom den statliga högskolan² för att ersätta och förstärka den utbildning som tidigare gavs inom årskurs 4 av gymnasieskolans fyraåriga tekniska linje och motsvarande vuxenutbildning. Denna utbildning leder numera till högskoleingenjörsexamen. Genom avtal mellan staten och berörda landsting har genomförandet av vårdutbildningarna successivt flyttats över till universitet och högskolor. Riksdagen har i juni 2001 fattat beslut om att vårdhögskoleutbildningarna skall förstatligas fr.o.m. den 1 januari 2002³. Vårdhögskolorna integreras därmed i universiteten och högskolorna. På detta sätt har alltså en bärande princip i 1977 års reform vidareutvecklats och förstärkts.

År 1996 påbörjades försöksverksamhet med viss kvalificerad yrkesutbildning (KY) utanför högskolan. Denna övergår i ordinarie

¹ Propositionen Reformering av högskoleutbildningen (prop. 1975:9, UbU 1975:17, rskr. 1975:179).

² Propositionen om ingenjörsutbildning (prop. 1988/89:90, bet. 1988/89:UbU30, rskr. 1988/89:280).

³ Propositionen Nytt huvudmannaskap för vårdhögskoleutbildningar (prop. 2000/01:71, bet. 2000/01:UbU17, rskr. 2000/01:262).

verksamhet den 1 januari 2002⁴. Utredningen om kortare yrkesutbildningar i högskolan (dir. 2001:9) har i maj 2001 lämnat ett delbetänkande, En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40), som nyligen remissbehandlats (se vidare avsnitt 12.3).

I 1977 års högskolereform betonades att högskolans roll för fortbildning och vidareutbildning, återkommande utbildning skulle främjas. En viktig strävan var att undvika återvändsgränder i utbildningssystemet. Det samlade utbildningsutbudet skulle breddas och differentieras, särskilt med hänsyn till anknytningen till arbetsmarknaden och förnyelsen av arbetslivet. Utbildningens organisation skulle också demokratiseras och dess verksamhetsformer anpassas till en allsidig rekrytering av studerande. Nya högskolor utan forskningsorganisation skulle etableras på en rad orter i landet. Principbeslut fattades om att nytillkommande högskoleutbildning i första hand skulle förläggas till 14 orter eller par av orter utanför de dåvarande universitetsorterna, nämligen Borås, Eskilstuna/Västerås, Falun/Borlänge, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Karlstad, Kristianstad, Linköping/Norrköping, Luleå, Sundsvall/Härnösand, Växjö, Örebro och Östersund. Sedan dess har ytterligare sju högskolor etablerats: Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Gävle, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Södertörns högskola, Malmö högskola och Högskolan på Gotland. I och med etablerandet av Högskolan på Gotland 1998 finns det nu minst en högskola i varje län.

Tillträdesregler

Reglerna för tillträde till högskolan anpassades 1977 till det vidare högskolebegreppet. 1977 års regler gällde för den tidens gymnasieskola som var två- eller treårig. Viktigt då var att inte utestänga elever från tvåårig linje i gymnasieskolan och vuxna med varierande utbildningsbakgrund från högskolan. Utbildningens tillgänglighet skulle också ökas, särskilt för andra studerandegrupper än de traditionella, för att främja den sociala utjämningen. Därefter har tillträdesreglerna ändrats vid ett flertal tillfällen, senast 1997 (se vidare avsnitt 8.2). Då anpassades reglerna till den nya gymnasieskolan, där alla program är treåriga, och det relativa betygssystemet med betyg i varje ämne är ersatt av kunskapsrelaterade betyg efter varje kurs.

Dimensionering, resurstilldelning och anslagssystem

Först 1979 fastställdes slutligt principerna för högskolans dimensionering. Det fria tillträdet till de filosofiska fakulteterna upphörde och all utbildning blev spärrad. Högskoleutbildningen var indelad i fem yrkesutbildningssektorer. Varje utbildningssektor omfattade ett antal allmänna utbildningslinjer. Statsmakterna skulle dels svara för de övergripande avvägningarna mellan sektorerna och inom varje sektor ange planeringsramar per utbildningslinje för antagningen av studenter, dels besluta om ett samlat utrymme till lokala linjer och

⁴ Propositionen Kvalificerad yrkesutbildning (prop. 2000/01:63, bet. 2000/01:UbU14, rskr. 2000/01:197).

fristående/enstaka kurser. Det senare utrymmet var avsett främst för fortbildning och vidareutbildning och medlen fördelades fram till läsåret 1987/88 av sex regionstyrelser.

Anslagssystemet ändrades. Olika specialdestinerade poster för förvaltning, bibliotek, inredning, utrustning och lokaler inordnades i utbildnings- och forskningsanslagen. Verksamhetens omfattning och inriktning skulle i stor utsträckning styras via platstilldelning och anslagsbelopp. Renodlingen av anslagssystemet blev en lång process som fullbordades först fr.o.m. budgetåret 1994/95 då lokalkostnaderna inordnades i utbildningsanslagen⁵.

1977 års högskolereform innebar en betydande decentralisering vad gäller t.ex. anslagssystem och lokal frihet att utnyttja tillgängliga resurser. Ytterligare förändringar i denna riktning genomfördes under 1980-talet.

Genom 1993 års högskolereform⁶ fick universitet och högskolor bl.a. ökad frihet att besluta om studieorganisation, utbildningsutbud, antagning av studenter, institutionell organisation och disposition av resurser till grundutbildningen.

Enligt reformen skall utbildningen vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Jämställdhet mellan kvinnor och män skall alltid iakttas i högskolornas verksamhet. Högskolorna skall också i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Ett av syftena med reformen var att utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen skulle anpassas till studenternas efterfrågan. Ett led i detta var att den nya studieorganisationen skulle bygga på kurser som kombineras till utbildningar. Samtidigt som den individuella valfriheten och anpassningen till studenternas önskemål var i fokus betonades utbildningens samhälleliga betydelse. Detta förtydligades i regleringsbrevet för 1997 genom att regeringen där angav att universitet och högskolor borde anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedömdes öka.

1993 års reform innebar att ett nytt planerings- och styrsystem infördes, främst avseende dimensionering av och resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen⁷. En förutsättning för det nya resurstilldelningssystemet var bl.a. en examensordning, som ersatte det tidigare linjesystemet. Det reglerade linjesystemet upphörde fr.o.m. budgetåret 1993/94. Den nya examensordningen som infördes skall tjäna flera syften, nämligen

- att ange krav och inriktning för olika examina,
- att genom målformulering i examensbeskrivningen tillhandahålla ett instrument för kvalitetskontroll, och
- att fungera som instrument för lokalisering av vissa utbildningar.

⁵ Budgetpropositionen 1995 (prop. 1994/95:100, bil. 9, bet. 1994/95:UbU15, rskr. 1994/95:353).

⁶ Propositionen om universitet och högskolor — frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

⁷ Propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363).

Examensordningen innefattar för den grundläggande högskoleutbildningen tre generella examina, magisterexamen, kandidatexamen och högskoleexamen samt numera ett femtiotal yrkesexamina.

En ytterligare förutsättning för reformen var att ett omfattande kvalitetsarbete skall utföras främst inom universiteten och högskolorna men också övergripande på verksnivå. Numera är det Högskoleverket, som svarar för uppföljning och utvärdering av den högre utbildningen. Högskoleverket genomför olika typer av kvalitetsbedömningar i form av nationella utvärderingar, provningar av examenstillstånd inom grundutbildningen och genom granskning av lärosätenas eget kvalitetsarbete. Högskoleverkets uppdrag att granska kvaliteten i den högre utbildningen har utvidgats till att omfatta ämnes- och programutvärderingar av samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen. Dessa utvärderingar skall göras med en periodicitet om sex år.

Huvuddragen i resurstilldelningssystemet, som fortfarande tillämpas, är att ersättning betalas ut dels i form av per capita-ersättningar för studenternas studieprestationer (helårsprestationer), dels för antalet helårsstudenter. Ersättningsnivåerna skiljer sig avsevärt mellan olika utbildningsområden. Alla universitet och högskolor får dock lika stor per capita-ersättning för kurser inom ett och samma utbildningsområde.

Varje universitet och högskola ges ett utbildningsuppdrag. Under perioden 1993/94–1995/96 angavs i utbildningsuppdraget ett högsta antal helårsstudenter per budgetår och för varje utbildningsområde ett högsta antal helårsprestationer som kunde ge ersättning under treårsperioden. För varje budgetår anges dessutom vilken sammanlagd ersättning som ett lärosäte kan erhålla i form av ett s.k. takbelopp. Även mål för antalet examina angavs för vissa utbildningar. Fr.o.m. budgetåret 1997 anges mål endast för antalet helårsstudenter och för vissa examina. Utbildningsuppdragen och takbeloppen konstruerades utifrån befintlig verksamhet vid respektive lärosäte och kostnaderna för den. Liksom vid anslagsomläggningen 1977 fördes tidigare förhållanden över i det nya systemet.

Anslagen för forskning och forskarutbildning fördelades efter fakultetsområden. Fr.o.m. 1999 ges emellertid anslag för forskning och forskarutbildning till fyra vetenskapsområden: humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt. För de högskolor som inte har vetenskapsområde finns det ett anslag för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, där varje högskola disponerar var sin anslagspost.

Fler studenter

Det första året som det nya högskolesystemet var i kraft, läsåret 1977/78, var antalet registrerade studenter vid universitet och högskolor, inklusive vårdhögskolor, 176 000. Lsåret 1992/93, året före nästa högskolereform, hade antalet registrerade studenter ökat till drygt 242 000. Lsåret 1999/2000 var antalet registrerade studenter 319 000.

En omfattande expansion av den grundläggande högskoleutbildningen har således ägt rum. Prop. 2001/02:15

Universiteten och högskolorna tillfördes ca 80 000 platser under åren 1997–2001. För 2002 planeras en fortsatt utbyggnad med drygt 10 000 platser och för 2003 har 500 miljoner kronor avsatts för ytterligare utbyggnad.

Forskningsanknytning

I 1977 års högskolereform angavs att all utbildning i högskolan skall vila på vetenskaplig grund och vara forskningsanknuten. Statsmakterna fastslog dock att en utgångspunkt för reformeringen av högskoleutbildningen skulle vara att fasta forsknings- och forskarutbildningsresurser inom högskolan alltjämt i huvudsak skulle vara koncentrerade till befintliga universitet och fackhögskolor på sju orter. 1977 års reform innebar således ytterligare ett steg i det särskiljande av grundutbildning från forskning som inleddes med inrättandet av universitetslektoraten 1958 och fortsatte 1967 med inrättandet av universitetsfilialerna. Nya högskolor utan forskningsorganisation etablerades på en rad orter i landet. Hur skulle då forskningsanknytningen gå till vid de lärosäten som saknade forskning? Flera former för detta anvisades och detta blev en viktig uppgift för de regionstyrelser som inrättades 1977 och som avvecklades 1988.

I dag gäller fortfarande 1977 års princip att all utbildning skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning, men formerna för forskningsanknytning har förändrats. Tre nya universitet har inrättats: Karlstads, Växjö och Örebro universitet. Dessutom har Mitthögskolan, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Högskolan i Kalmar och Mälardalens högskola erhållit vetenskapsområde och rätt att bedriva forskarutbildning inom detta. Alla statliga högskolor disponerar forskningsanslag. Till denna utveckling har bidragit att nya forskningsdiscipliner uppstått i anslutning till grundutbildningen. Den första var socialt arbete vid de tidigare socialhögskolorna, som följdes av omvårdnadsforskning i anslutning till sjuksköterskeutbildningen. För närvarande håller utbildningsvetenskap på att vidareutvecklas i anslutning till lärarutbildningen.

Sexton nya forskarskolor med olika inriktning har inrättats 2001, som ett komplement till och en vidareutveckling av forskarutbildningen⁸. Ansvar för en forskarskola har tilldelats en värdhögskola som inom ramen för forskarskolan skall samarbeta med andra högskolor, partnerhögskolor. Vårdhögskolan tilldelas de särskilda medel som anslås fr.o.m. 2001.Handledare och doktorander från de deltagande lärosätena, med eller utan vetenskapsområden, kan också finansieras med dessa medel.

⁸ Propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU6, rskr. 2000/01:98).

De olika utbildningar som sammanfördes i den nya högskolan hade alla olika ledningsformer. I den utvidgade högskolan skulle ledningen utövas av en styrelse med rektor som ordförande och med allmänföreträdare som utsågs av regeringen samt företrädare för anställda och studerande. Fr.o.m. 1998 utser regeringen en extern styrelseordförande.

Studentinflytande

Före 1977 hade Universitetskanslersämbetet inlett försöksverksamhet med nya samarbetsformer (den s.k. FNYS-verksamheten) vid universitet och högskolor. Det ökade studentinflytande detta medförde inarbetades i 1977 års regelverk. Studenternas formella medverkan i beslutande organ inom universitet och högskolor var i huvudsak densamma även efter 1993 års reform. Studenterna har fr.o.m. 1999 rätt att vara representerade med tre ledamöter både i styrelsen och i särskilda organ för grundutbildning och forskning. Studenterna har dessutom, fr.o.m. den 1 juli 2000, rätt att utöva inflytande över utbildningen vid universitet och högskolor⁹.

⁹ Propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180).

5.1 Utgångspunkter

Utbildning och forskning driver på samhällets modernisering och förnyelse. Utbildningen får en allt mer central betydelse för välfärd, tillväxt och utveckling. Satsningar på utbildning på alla nivåer bryter väg för kunskapssamhället. Utbildning vidgar vyer, bidrar till personlighetsutveckling och ger bättre förutsättningar att möta vår tids stora utmaningar och snabba förändringar i livsvillkor. Utbildning är en avgörande förutsättning för att befästa demokratin och utjämna olikheter i fördelningen av välfärd, inflytande och möjligheter till att aktivt delta i samhället. Utbildning som möter högt ställda kvalitetskrav är betydelsefull för enskilda människors utvecklings- och framtidsmöjligheter.

Alla människors rätt till kunskap och utveckling är mot den bakgrunden utgångspunkt för regeringens politik. Kunskapssamhället skall stå öppet för alla. Detta är den stora välfärdspolitiska uppgiften i framtiden. Högskolan måste vara en kraft för social förändring.

Kunskap blir inte mindre för att den delas av fler – tvärtom. Tillväxt och välfärd förutsätter en hög utbildningsnivå i hela befolkningen. Ojämlikheter i tillgången till utbildning betyder ojämlikheter i makt både över det egna livet och i samhället. Utbildningspolitiken blir central för fördelningspolitiken i kunskapssamhället.

Utbildning bidrar också till det övergripande målet att Sverige inom en generation skall utvecklas till ett ekologiskt hållbart samhälle. I arbetet med att förverkliga ett långsiktigt uthålligt samhälle bidrar utbildningen med att ge viktiga perspektiv på ekonomi, miljö och samhälle. Dagens studenter blir morgondagens experter och forskare, som skall stå rustade att möta såväl kända som okända problem.

Den öppna högskolan välkomnar alla lika oavsett bakgrund, etnisk tillhörighet, bostadsort, könstillhörighet eller funktionshinder. Den mångfald som finns i samhället måste i större utsträckning avspeglas i högskolan, både när det gäller studenter, lärare och forskare. Den öppna högskolan är öppen mot omvärlden. Rekryteringen till högre utbildning bör därför öka, utjämnas och vidgas till nya grupper.

Vid en internationell jämförelse har Sverige en stor andel högskoleutbildade i befolkningen men andelen högskoleutbildade behöver öka framför allt bland de yngre. Det är viktigt att erbjuda goda möjligheter till högskoleutbildning för dem som nyligen lämnat gymnasieskolan. De har hela arbetslivet framför sig och deras val är av stor betydelse. Vid den valsituationen bör högskolestudier vara en levande möjlighet för allt fler. Om ungdomar börjar studera tidigare kan de dra nytta av sin högskoleutbildning under fler år i arbetslivet. Andelen ungdomar som börjar högskolan bör därför öka. Regeringens mål är att 50 procent av en årskull skall ha börjat studera på högskolan vid 25 års ålder.

Den kraftiga utbyggnaden av högskolan öppnar möjligheten till studier för allt fler. Den har medfört att ca hälften av alla studenter är barn till föräldrar utan högskoleutbildning. Denna utveckling visar att det är möjligt att minska snedrekryteringen.

Det finns flera skäl till varför det är viktigt att motverka snedrekryteringen. Det är orättvist att familjebakgrunden spelar en så stor roll för valet att gå vidare till högskolan. Högskolestudier leder till en rad fördelar. I genomsnitt har de som studerat på högskolan t.ex. mindre risk för arbetslöshet, fler yrkesverksamma år, mindre ohälsa, längre livslängd och högre lön.

Snedrekryteringen innebär att personer med goda förutsättningar att klara av högskolestudier inte studerar. Samhället utnyttjar därigenom inte sina begåvningsresurser, samtidigt som efterfrågan på personer med högre utbildning ökar. Högskolan expanderar kraftigt. Målet är att de som har förutsättningar att klara studierna skall antas till högskolan. Snedrekryteringen är då en misshushållning med mänsklig kompetens, erfarenhet och begåvning. För att Sverige skall få kompetent arbetskraft i en föränderlig arbetsmarknad krävs en breddad rekrytering.

Sverige har under senare delen av 1900-talet omvandlats från ett i etniskt och kulturellt avseende relativt homogent samhälle till ett samhälle med mångfald. En av de viktigaste uppgifterna är att ta till vara den mänskliga mångfaldens rikedom genom att skapa ett samhälle med jämlika villkor för alla och som präglas av ömsesidig respekt. Ett samhälles förmåga att ta till vara de möjligheter som finns i den etniska och kulturella mångfalden är av avgörande betydelse för människornas och samhällets möjligheter till utveckling. När Sverige tydligare än förut är en del av världen måste världen bli en del av Sverige. För att möta utmaningarna i dagens värld måste svensk högskoleutbildning ha ett internationellt perspektiv.

Kunskap och kompetens åldras snabbt i ett föränderligt samhälls- och arbetsliv. Förmågan att lära nytt och att lära om har blivit en basfärdighet. Ett livslångt lärande är, liksom allt lärande, en förutsättning inte bara för demokrati och social integration utan också för samhällets ekonomiska utveckling och tillväxt. Att människor lär kontinuerligt och i olika miljöer är inte något nytt, men för att det livslånga lärandet skall kunna bli en realitet för alla krävs insatser på alla utbildningsnivåer. Den öppna högskolan kan underlätta för individen att använda högskoleutbildningen för ett livslångt lärande. Individens och arbetsmarknadens behov är dynamiska och ständigt föränderliga, vilket gör att förutsättningarna för ett livslångt lärande ständigt måste förändras. En förutsättning för att högskolan skall stärka sin roll i det livslånga lärandet är också att högskolans uppgift att samverka med det omgivande samhället utvecklas.

En breddad rekrytering, ökad mångfald och mer blandade studentgrupper ökar utbildningens kvalitet. I en grupp där studenterna har skiftande bakgrund berikas utbildningen av att olika erfarenheter, perspektiv och uppfattningar bryts mot varandra. En konstruktiv diskussion berikas av skillnader. Utveckling av ett kritiskt tänkande på vetenskaplig grund är centrala delar i en högskoleutbildning. Utbildning i en heterogen grupp kan kräva en större ansträngning men är en allt mer nödvändig förutsättning för att uppnå hög kvalitet.

Utbildningens kvalitet har betydelse i jämlikhetspolitiken. Om det finns kvalitetsskillnader i utbildningen begränsas människors fortsatta möjligheter. Den som har möjlighet att få utbildning av hög kvalitet får då automatiskt ett försteg framför den som inte har samma möjligheter.

Regeringen har bl.a. utifrån detta infört ett av Europas mest ambitiösa kvalitetsutvärderingssystem. En breddad rekrytering får aldrig innebära sänkta krav.

Många arbeten i betydelsefulla samhällspositioner t.ex. inom offentlig förvaltning, skolan, rättsväsendet, media och inom näringslivet kräver en högskoleutbildning. För att stärka integrationen i samhället och öka medborgarnas förtroende för samhällets institutioner är det betydelsefullt att de som arbetar där representerar en större mångfald och bättre avspeglar befolkningens sammansättning. Det är en viktig uppgift att ge personer med olika etnisk tillhörighet likvärdiga möjligheter till högskolestudier.

Betydligt fler kvinnor än män studerar på högskolan. Omkring 60 procent av studenterna är kvinnor i dag. Situationen på olika högskoleutbildningar skiftar dock kraftigt. Få utbildningar har en jämn könsfördelning medan ett stort antal utbildningar har en ojämn, eller t.o.m. mycket ojämn, könsfördelning. Många utbildningar inriktade mot vård och skola har få manliga studenter. Männen dominerar däremot på utbildningar inom teknikområdet. Den ojämna könsfördelningen är ett problem såväl inom utbildningen som i arbetslivet.

Det är också viktigt, av både rättvise- och kvalitetsskäl att kvinnor kan påverka högskolans verksamhet i samma mån som män. Detta gäller alltifrån studentinflytande ur ett jämställdhetsperspektiv till att fler kvinnor finns på högre befattningar och med ledningsuppdrag.

Det är betydelsefullt att både kvinnor och män känner sig väl till rätta i undervisningssituationen. Därför bör lärare ha kunskap om genus och hur detta påverkar undervisningen. Ett sätt att ta till sig sådan kunskap är genom högskolepedagogisk utbildning. Jämställdhetsarbetet måste grundas på kunskap och i det sammanhanget kan genusforskning och forskning med genusperspektiv bidra till en ökad kunskapsnivå.

Examinationen i forskarutbildningen har fördubblats det senaste decenniet och skall fortsätta att expandera framöver. Forskarutbildningen öppnas därmed för fler personer. Forskarutbildningen är en strategisk utbildning i kunskapssamhället.

5.2 Utbyggd högskola och reformerat studiestöd påverkar rekryteringen

Under senare delen av 1990-talet kan en viss minskning av den sociala snedrekryteringen noteras. Utbyggnaden av högskolan innebär en ökning med ca 100 000 högskoleplatser mellan åren 1997 och 2003. Antalet studenter i högskolan har ökat med ca 80 procent under 1990-talet. Snedrekryteringen minskar när antalet studieplatser ökar och fler kan därmed beredas en högskoleplats. Varje barriär mot högskolestudier utgör ett större hinder för den som kommer från ett hem utan studietraditioner.

Samtidigt som antalet högskoleplatser har ökat har flera nya högskolor och universitet etablerats. Antalet högskoleplatser har ökat mer vid högskolorna än vid universiteten. Därmed finns nu minst en stark högskola som fungerar som kraftcentrum för utvecklingen i varje län. Därigenom har de regionalt betingade skillnaderna i övergång till

högskolestudier reducerats kraftigt. Den sociala snedrekryteringen är lägre vid högskolorna än vid universiteten. Utbyggnaden av högskolorna har lett till en minskad snedrekrytering. Högskolan skapar utvecklingskraft och fungerar som kulturbrytare för det nya kunskapsbaserade arbetslivet. I varje region har högskolan en central roll för strategierna för framtiden. För att säkerställa att all högskoleutbildning möter högt ställda kvalitetskrav har som tidigare nämnts ett nytt heltäckande system för kvalitetsutvärdering införts.

Den utbyggda högskolan innebär att många fler människor direkt och indirekt kommer i kontakt med högskoleutbildning. Högskoleutbildningen har blivit en alltmer gemensam angelägenhet vilket innebär att den högre utbildningen kommer att debatteras och analyseras av breda samhällsgrupper. För femtio år sedan var antalet gymnasieelever lika stort som antalet forskarstudenter är i dag. Givetvis var steget till högskolan då långt större för de flesta människor.

Det nya studiestödssystem som trädde i kraft den 1 juli 2001 förbättrar studenternas villkor betydligt. Förändringarna innebär att bidragsdelen höjs med nära 500 kronor per månad och att skuldsättningen minskar i motsvarande mån. Möjligheten till sidoinkomster utan reduktion av studiestödet ökar betydligt. Studiebidraget blir dessutom pensionsgrundande. Återbetalningssystemet stramas upp men har trygghetsregler som kan nyttjas för att begränsa återbetalningen. Sammantaget innebär reformen påtagliga förbättringar för studenterna. Det förbättrade studiestödet med minskad lånebörda innebär att tröskeln för personer utan akademisk bakgrund att pröva högskolestudier sänks och att det därmed kan bidra till en minskad snedrekrytering.

5.3 Reformen för en öppen högskola

Propositionen innehåller reformer för att förbättra lärosätenas arbete med en breddad rekrytering och underlätta övergången från gymnasieskolan och vuxenutbildningen till högskolan. En breddad rekrytering ställer krav på pedagogisk förnyelse och ett utbud som är bättre anpassat till fler studenter med varierande bakgrund. Högskolans möjligheter att bidra till ett livslångt lärande förbättras bl.a. genom etablerandet av ett nätuniversitet och nya examina.

Grundläggande förutsättningar för en öppen högskola

I 1 kap. 9 § högskolelagen (1992:1434) anges målen för grundläggande högskoleutbildning. Dessa mål bör ändras för att betona högskoleutbildningens vidgade roll i det moderna kunskapssamhället. Utbildningens betydelse för att ge generella färdigheter som kritiskt tänkande och förmåga att analysera på vetenskaplig grund, samt kommunikativ förmåga betonas.

Grunden för den öppna högskolan skall enligt regeringens uppfattning vara att alla studenter bemöts som individer samt har lika rättigheter och skyldigheter. Högskolans ideal måste vara att argumentens tyngd och vetenskapliga grund är det som räknas medan hudfärg, religion,

könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder aldrig får leda till diskriminerande behandling. Regeringen avser att inom kort lämna en proposition till riksdagen med förslag till en lag om likabehandling av studenter i högskolan. Syftet är att stärka studenternas skydd genom att förbjuda diskriminering eller trakasserier på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller funktionshinder. Högskolorna måste aktivt vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att studenter blir diskriminerade.

Den öppna högskolan i ett modernt samhälle måste ha en tydlig ledning som möter högt ställda krav. Rektor är högskolans främsta företrädare. Styrelsen och rektor har ett stort ansvar att göra strategiskt viktiga bedömningar och avvägningar för lärosätets hela verksamhet. Högskolestyrelsens roll i beslut om lärosätets övergripande inriktning bör förtydligas.

En mer aktiv rekrytering med nya vägar till högskolestudier

För att uppnå en breddad rekrytering krävs att högskolorna aktivt strävar efter att nå nya grupper. Arbetet med rekryteringsfrågor bör genomsyras av insikten om att snedrekryteringen är ett allvarligt samhällsproblem och bör leda till åtgärder för en utjämning. För att tydliggöra uppgiftens vikt föreslås att en bestämmelse med den innebörden införs i högskolelagen. Regeringen kommer att uppmärksamt följa utvecklingen av rekryteringen vid de olika lärosätena i relation till uppställda mål. Dessutom anser regeringen att alla lärosäten bör upprätta en plan för breddad rekrytering och ökad mångfald. Nu presenterar regeringen ett antal åtgärder som syftar till att öka lärosätenas möjligheter till en breddad rekrytering.

Universitet och högskolor kan aktivt påverka rekryteringen genom att se över vilken bild man förmedlar av högskolestudier, genomföra riktade insatser mot vissa grupper och genom att anpassa utbildningsutbudet. Samtliga dessa vägar har använts för att med framgång rekrytera fler kvinnor till tekniska utbildningar. Den föreslagna bestämmelsen om högskolans ansvar för en breddad rekrytering i högskolelagen medför ökade behov av insatser. En rekryteringsdelegation bör inrättas med uppgift att stödja lärosätena i deras strävan att nå regeringens mål om att bredda rekryteringen till högskolan.

Utbildningar som drivs i samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och universitet och högskolor vilka består av såväl gymnasial utbildning som högskoleutbildning kan överbrygga det avstånd många upplever till högskolan. Vid genomförandet av den gymnasiala delen kan med fördel folkbildningen anlitas. Det är angeläget att dra nytta av folkbildningens värdefulla erfarenheter, bl.a. av att nå nya studerandegrupper. Erfarenheten visar att sådant utbildningssamarbete, s.k. collegeutbildning, kan bredda rekryteringen. Den gymnasiala delen syftar till att stärka studentens baskunskaper och behörighet. Högskoledelen skall förstärka studentens kompetens och stimulera till fortsatta högskolestudier. Målsättningen är att deltagarna fortsätter att studera inom högskolan. Universitet och högskolor har redan i dag möjlighet att erbjuda studenter andra former av introducerande kurser för

att ge personer från hem utan studietraditioner eller med utländsk bakgrund bättre möjligheter.

Det är i dag alltför svårt att få reella kunskaper som inte motsvaras av formella meriter rätt värderade vid antagning till högre utbildning. Personer med utländsk grundutbildning eller en gymnasieutbildning som ligger långt tillbaka i tiden måste kunna få sin reella kompetens värderad korrekt. Reglerna om behörighet ändras så att de hinder som ställs upp för dem som har s.k. reell kompetens för sökt utbildning, men som inte uppfyller fastställda formella behörighetskrav, undanröjs. I syfte att utveckla metoderna för värdering av reell kompetens kommer högskolorna att få en riktad resurs redan i år.

Vid urvalet bör lärosätena friare kunna välja urvalsmetod till tio procent av platserna för nybörjare. Det friare urvalet kan nyttjas för särskilda prov eller en riktad antagning där behoven är stora. Urvalsgrupperna för betyg från linjegymnasiet och programgymnasiet bör slås samman för att göra urvalet mer rättvist.

Basåret har framgångsrikt breddat rekryteringsunderlaget till naturvetenskapliga och tekniska utbildningar. Nu bör högskolorna få möjlighet att inrätta basår även för andra utbildningar där antalet behöriga sökande erfarenhetsmässigt är lägre än antalet platser. Sedan tidigare finns möjligheter att spränga in behörighetsgivande moment i en högskoleutbildning. Med ett utvidgat basår öppnas nya möjligheter att rekrytera studenter från gymnasieutbildningar med yrkesinriktning till fler högskoleprogram.

Standardbehörigheterna bör bli färre, bredare och mer överskådliga. En sådan förenkling bör inte leda till skärpta behörighetskrav. För att möjliggöra en kraftig minskning av antalet standardbehörigheter bör Högskoleverket ges rätt att under vissa förutsättningar ge högskolorna möjlighet till tilläggskrav. Högskolorna bör också få en tydligare rätt att göra undantag i behörighetskraven för en grupp studenter eller ett program.

En högskola som är tillgänglig för fler

Idén om den öppna högskolan är vägledande för alla satsningar som regeringen presenterar i denna proposition. Denna idé omfattar inte bara möjligheten för så många som möjligt att någon gång delta i högre utbildning, utan också möjligheten för en person att kunna tillägna sig och utveckla kunskaper under hela livet. Detta bottnar i behovet av att ständigt lära och utveckla kompetensen samt ett synsätt på lärandet som en kontinuerlig process. För att det skall bli möjligt måste utbildning erbjudas i fler former på fler sätt.

Modern teknik och ny pedagogik ger distansutbildning nya förutsättningar. Genom ett svenskt nätuniversitet kan utbildningspotentialen hos alla universitet och högskolor användas, de sökande ges samlad information och en förenklad möjlighet att sätta samman en utbildning från fler lärosäten. Därmed bör antalet kurser och utbildningsplatser på distans öka betydligt. Deltagande lärosäten kommer tillsammans att ha stort inflytande över nätuniversitetet. Distansutbildningsmyndigheten ersätts med en ny myndighet,

Myndigheten för Sveriges nätuniversitet, med uppgift att bl.a. stödja nätuniversitetets utveckling. För att stimulera starten av nätuniversitetet kommer 2 350 utbildningsplatser inledningsvis att fördelas till distansutbildning vid högskolor anslutna till nätuniversitetet.

Det finns stora behov i samhället av välutbildade personer på alla nivåer. Kortare högskoleutbildningar med tydlig yrkesinriktning rekryterar studenter från studieovana miljöer i större uträckning än andra högskoleutbildningar. Regeringen anser att det behövs fler kortare yrkesutbildningar med olika inriktningar inom högskolan.

En ny inriktning inom magisterexamen med ämnesbredd inrättas för att stärka möjligheterna att ge påbyggnadsutbildningar. Den nya magisterexamen skall vara öppen för personer som har en examen om minst 120 poäng. Den skall omfatta minst 40 poäng samt inkludera ett självständigt arbete om minst 10 poäng. Den nya magisterexamen blir en viktig del av det livslånga lärandet genom att den kan göra det attraktivt för yrkesverksamma att återvända till högskolestudier. Universitet och högskolor bör dessutom bli mer aktiva i att erbjuda uppdragsutbildning för personer i arbetslivet med behov av högskoleutbildning. Den nya inriktningen inom magisterexamen underlättar en ökad internationalisering av svensk högre utbildning.

En stor andel av invandrarna i Sverige har högskoleutbildning. Alltför många av dessa välutbildade invandrare får dock inte arbeten som motsvarar deras utbildning. Ett antal lärosäten bör nu få en riktad resurs för att stödja kompletterande utbildningar med syfte att tillvarata utländska akademikers kompetens.

Sverige har ratificerat Europarådets och Unescos konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europa (den s.k. Lissabonkonventionen). Konventionen gäller erkännande av studier, utbildning och examina. Därmed kommer tillgodoserande av utbildning ske om det inte föreligger en betydande skillnad mellan utbildningarna, en skillnad som högskolan måste visa. På detta sätt stärks studenternas möjligheter att få studier från andra lärosäten tillgodoserande. Denna förändring bör stimulera rörligheten nationellt och internationellt. För att ge tydligare information om innehållet i en examen bör en bilaga till examensbeviset (s.k. Diploma Supplement) införas.

Examinationen i forskarutbildningen har fördubblats den senaste tioårsperioden. Målet är att den skall fördubblas även under kommande tioårsperiod. För att stimulera rekryteringen till forskarutbildningen, framför allt av personer med yrkeserfarenhet, bör det bli möjligt att uppbära utbildningsbidrag eller ha anställning som doktorand på deltid, dock minst halvtid. Det bör även bli möjligt att anta personer till studier för licentiatexamen.

En högskola öppen för omvärlden

Internationaliseringen av högskolan och samhället är mycket positiv. Högskolan behöver impulser utifrån och ett ständigt flöde av ny kunskap och jämförelser mellan lärosäten i olika länder. Rörligheten av studenter och lärare inom och utom Europa bör öka. På tio år har antalet svenska

studenter som studerar utomlands med studiemedel tiodubblats och uppgår 2000 till 33 000 vilket motsvarar ett stort svenskt universitet.

Globaliseringen innebär att många människor i dag arbetar i ett internationellt sammanhang eller har arbetskamrater med olika bakgrund. Kraven som ställs på dagens studenter vad gäller språkfärdigheter och förmåga att möta olika kulturer innebär också ökade krav på högskoleutbildningen. Utländska studenter vid svenska högskolor ökar mångfalden, bidrar till ett internationellt samarbete och är viktiga för att skapa en internationell miljö vid de svenska högskolorna samt för att skapa starkare band till de länder de utländska studenterna kommer ifrån.

Ett trettiotal europeiska länder enades 1999 i den s.k. Bolognadeklarationen om ett antal mål för att till 2010 skapa "The European Higher Education Area" i syfte att öka den internationella rörligheten inom högre utbildning. I deklarationen sägs bl.a. att tydligheten och jämförbarheten hos de olika europeiska utbildningssystemen bör öka och att det europeiska samarbetet i kvalitetsfrågor bör främjas. Målen kommer att följas upp vid möten på ministernivå – det första hölls i Prag våren 2001 då den s.k. Pragkommunikén antogs.

Regeringen anser att det är önskvärt att öka andelen utländska studenter i Sverige från olika delar av världen. Som ett led i detta planeras programmet Linnaeus–Palme, som stödjer utbyte av studenter och lärare med utvecklingsländer, expandera de kommande åren.

Universitet och högskolor bör ges rätt att utan regeringens medgivande bedriva utbildning på uppdrag av beställare utanför EES-området. För att förstärka marknadsföringen av svensk högskoleutbildning utomlands bör myndigheter som bl.a. Svenska institutet, Högskoleverket och lärosätena samordna sina resurser. Detta tillsammans med att avgiftsfriheten även för utländska studenter ligger fast skall göra Sverige till ett ännu mer attraktivt studieland för studenter från hela världen.

Förnyelse av arbetsformerna

För att kunna locka nya grupper sökande till högskolan krävs en förnyelse av pedagogiken. När studentgruppen får en mer blandad bakgrund kräver det i sin tur en förnyad pedagogik. En högskoleutbildning som vänder sig till hälften av en årskull måste vara annorlunda utformad än den som riktas till en liten elit. Högskolan har ett viktigt ansvar att ge samtliga antagna studenter goda möjligheter att bedriva sina studier på ett effektivt sätt.

Det är nu dags att ställa krav på att även högskolans lärare skall ha en pedagogisk utbildning. Vid nyanställning av adjunkter och lektorer bör en pedagogisk utbildning krävas. För att klara behoven av att kunna förmedla resultat borde en pedagogisk utbildning vara en naturlig och viktig del under forskarutbildningen. Rådet för högskoleutbildning bör få en mer självständig ställning inom Högskoleverket och ett utvidgat uppdrag att stödja pedagogiskt förnyelsearbete vid universitet och högskolor.

Regeringen föreslår vidare i budgetpropositionen för 2002 att ersättningen per student inom humaniora, samhällsvetenskap, juridik och

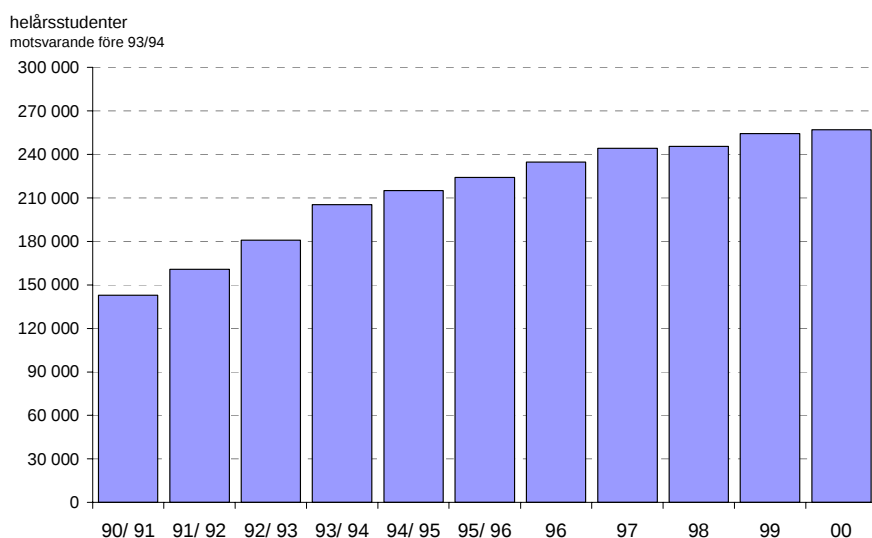
teologi ökas med 100 miljoner kronor 2002 och ytterligare 100 miljoner kronor 2003 för att höja kvaliteten t.ex. genom mer undervisning i mindre grupper. Prop. 2001/02:15

I avsnitt 5 Politikens inriktning för den öppna högskolan redogör regeringen för sin syn på utbildningens betydelse för välfärd, rättvisa, demokrati, tillväxt och utveckling. Det är mot den bakgrund som ges där angeläget att rekryteringen till högre utbildning kan öka, jämnas ut och breddas till att omfatta nya grupper. Sammantaget bör detta leda till att mångfalden i högskolan ökar och att den sociala snedrekryteringen minskar. I detta avsnitt redovisas underlag, bl.a. i form av statistik, som visar på behovet av att minska snedrekryteringen till och öka mångfalden i högskolan.

6.1 Högskolans expansion

Under 1990-talet har antalet studenter i högskolan ökat med ca 80 procent. Under perioden 1997–2000 har universitet och högskolor tillförts nya resurser. Expansionen fortsätter 2001–2003 och totalt under perioden 1997–2003 tillförs resurser motsvarande ca 100 000 nya platser. Varje plats är fullt finansierad och utbyggnaden innebär att staten under denna period satsar 6,6 miljarder kronor på utbildning och studiestöd.

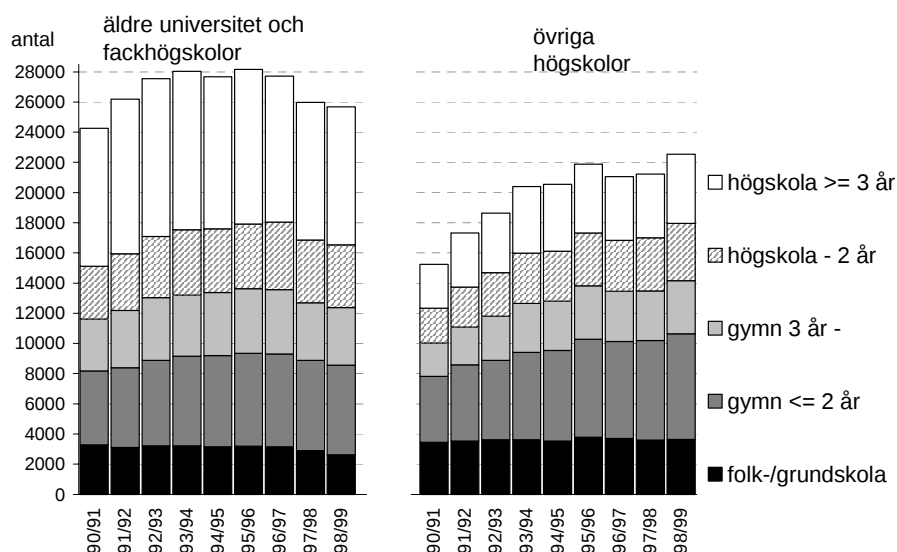
Figur 1: Högskolans expansion inom grundutbildningen 1990/91 - 2000 (helårsstudenter exklusive uppdragsutbildning).



Förutom att antalet platser utökats har ett antal nya högskolor inrättats. Genomgående har de nyare högskolorna haft en betydligt större andel studerande från hem med lågutbildade föräldrar jämfört med de äldre universiteten. Figuren nedan visar att mer än hälften av nybörjarna har föräldrar som saknar högskoleutbildning. Under perioden 1990/91–1998/99 har antalet nybörjare från hem utan akademisk bakgrund ökat med 20 procent. Utbyggnaden av de nyare högskolorna har också inneburit att utbildningsutbudets regionala fördelning numera är förhållandevis jämn.

Figur 2: Föräldrarnas utbildningsnivå bland högskolenybjörjare vid äldre universitet och fackhögskolor jämfört med övriga högskolor, åldersgruppen under 35 år, läsåren 1990/91-1998/99.

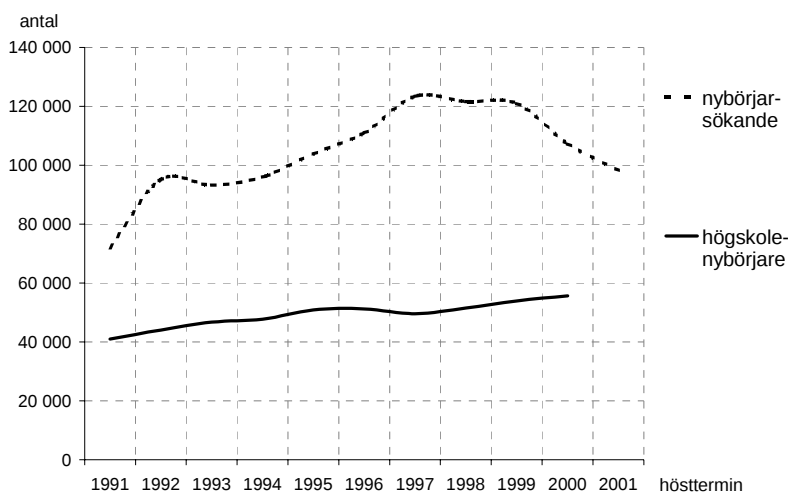
Prop. 2001/02:15



6.2 Ungdomars intresse för högskolestudier

Antalet sökande till högskolan minskar nu från tidigare höga nivåer, men intresset för högre utbildning är fortfarande betydligt större än tillgången på utbildningsplatser (fig. 3). Under läsåret 2000/01 var det över 70 000 personer som för första gången påbörjade högskolestudier, vilket är det högsta antalet någonsin i Sverige. Gapet mellan utbud och efterfrågan på utbildning har emellertid minskat under senare tid. Höstterminen 2000 var dock antalet behöriga sökande 40 000 fler än antalet nybörjare. Troligen medför den kraftiga sysselsättningsökningen att vissa ungdomar söker sig till arbetsmarknaden i stället för till högskolan. Genom att antalet platser har ökat betydligt de senaste åren har även kön av äldre sökande, som förut inte fått en högskoleplats, successivt minskat.

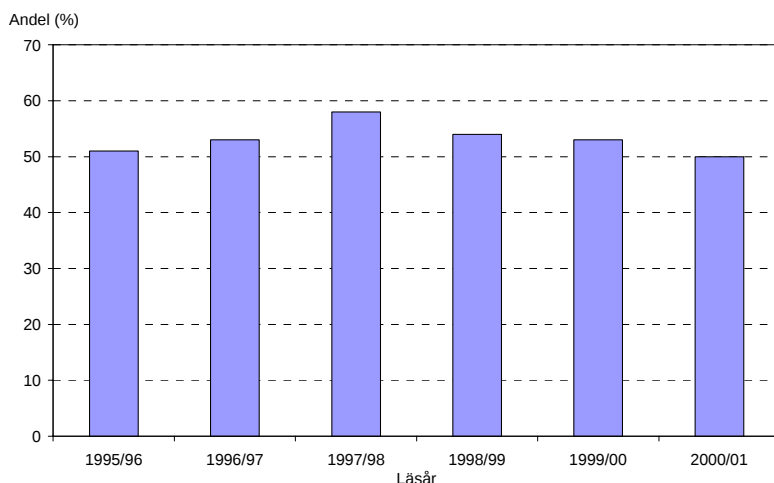
Figur 3: Sökande till högskolan och högskolenybjörjare, höstterminerna 1991-2001.



Utbyggnaden av högskolan fr.o.m. 1997 har inriktats mot naturvetenskap och teknik med stor framgång. Antalet studenter inom naturvetenskap har ökat med 34 procent sedan mitten av 1990-talet och med 47 procent inom teknikområdet. Under 1990-talet har antalet examinerade inom teknikområdet fördubblats. Regeringen bedömer att denna expansion inte kan fortsätta i samma takt. Det finns nu lediga platser på ett antal utbildningar inom naturvetenskap och teknik medan söktrycket är högt inom andra områden. Högskolans expansion inriktas nu mot vård, lärarutbildning och andra viktiga samhällsområden där det finns fler sökande och där arbetsmarknadens behov är stort.

Intresset för högskolestudier är således fortfarande stort generellt sett. Däremot har intresset för högre studier bland elever på gymnasieskolans avgångsklasser minskat något i förhållande till avgångsklasserna från 1997/98, enligt Statistiska centralbyråns (SCB) årliga enkätundersökning till eleverna.

Figur 4: Andel som planerar att börja läsa på universitet eller högskola inom de tre närmaste åren bland elever i gymnasieskolans avgångsklasser läsåren 1995/96-2000/01.



Ungdomskullarna ökar dock kraftigt framöver. Under det kommande decenniet kommer antalet personer mellan 19 och 25 år att öka med 20 procent. Denna ökning kommer att medföra en ökning av efterfrågan på högskoleutbildning.

6.3 Social och etnisk bakgrund

Den sociala bakgrundens betydelse för övergången till högskolan

Med social snedrekrytering till högre utbildning avses förhållandet att barn till föräldrar från vissa sociala grupper oftare än andra barn når högre utbildningsnivåer, t.ex. högskoleexamen. Förekomsten av social snedrekrytering till högre utbildning har betydande följder både för den enskilde och för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Det är också en angelägen demokratifråga.

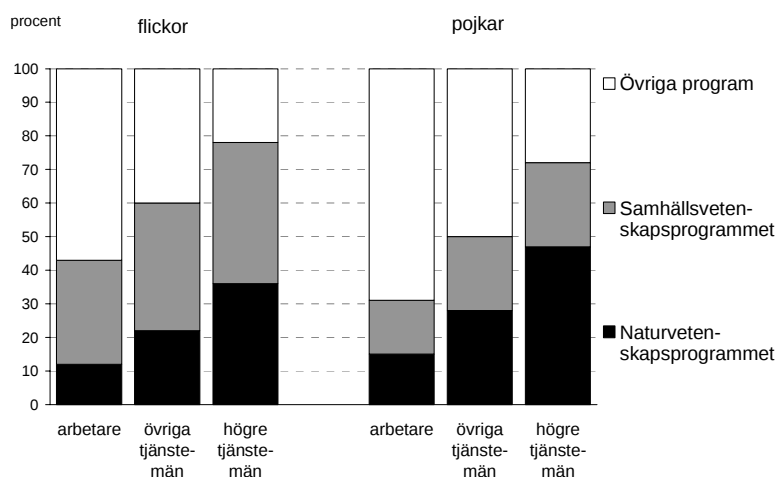
En successiv breddning av de studerandes sociala bakgrund har ägt rum. Förändringen var särskilt tydlig under perioden från 1930-talet till 1970-talet, men även därefter har en viss breddning av de

högskolestuderandes sociala bakgrund ägt rum. Hälften av studenterna i högskolan har i dag en icke-akademisk familjebakgrund. Det finns därmed ungefär 150 000 studenter i högskolan vars båda föräldrar saknar högskoleutbildning. En orsak till den förändring som skett är den utjämning av levnadsvillkoren för olika samhällsklasser som ägt rum under samma tid. Även den expansion av högskolan, som redovisats ovan, har haft betydelse för utvecklingen.

Samtidigt kan det konstateras att sambandet mellan å ena sidan föräldrarnas yrke och barnens val av utbildning å den andra, kvarstår både i Sverige och i andra jämförbara länder.

Pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet, som bl.a. bedriver kontinuerlig forskning om elevgrupper i skolan, har i en aktuell studie konstaterat att det råder ett starkt samband mellan ungdomarnas sociala bakgrund och deras val av gymnasieprogram. Den sociala snedrekryteringen är särskilt stark på det naturvetenskapliga programmet.

Figur 5: Val av studieinriktning fördelat per social bakgrund bland eleverna som började i gymnasieskolan hösten 1998.



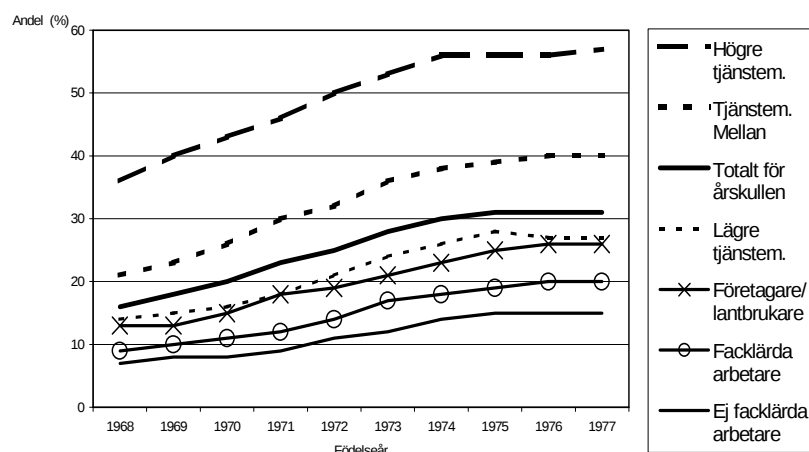
Av studien framgår att 23 procent av de elever som började i gymnasieskolan hösten 1998 valde det naturvetenskapliga programmet. Bland de elever vars föräldrar var högre tjänstemän eller ledare för större företag var denna andel 42 procent. Bland barn till övriga tjänstemän var denna siffra 25 procent, medan den bland barn från arbetarhem endast uppgick till 13 procent.

Även till det samhällsvetenskapliga programmet sker en social snedrekrytering, dock inte lika stark. Här återfanns 33, 30 respektive 24 procent av eleverna från de tre nämnda grupperna.

Den sociala snedfördelningen återspeglas också bland nybörjarna i högskolan. Av figuren nedan framgår att det förekommer stora skillnader i andelen ungdomar som tar steget att påbörja en högskoleutbildning – övergångsandelen – utifrån deras sociala bakgrund. I årskullen födda 1977 varierar andelen som påbörjat en högskoleutbildning vid 21 års ålder från 15 procent för barn till ej facklärda arbetare till 57 procent för barn från högre tjänstemannahem. Övergångsandelen av en årskull har ökat oavsett social bakgrund mellan årskullarna födda 1968 och 1977. Övergångsandelen för barn från högre tjänstemannahem har ökat med knappt två tredjedelar för årskullen 1977 jämfört med årskullen 1968.

Samtidigt har övergångsandelens för barn till ej facklärd arbetare i det närmaste fördubblats, vilket visar på att en utjämning skett. Skillnaden i övergångsandel mellan barn med olika social bakgrund är dock fortfarande betydande.

Figur 6: Påbörjad högskoleutbildning t.o.m. 21 år bland födda 1968-1977 fördelade efter social bakgrund (SEI).



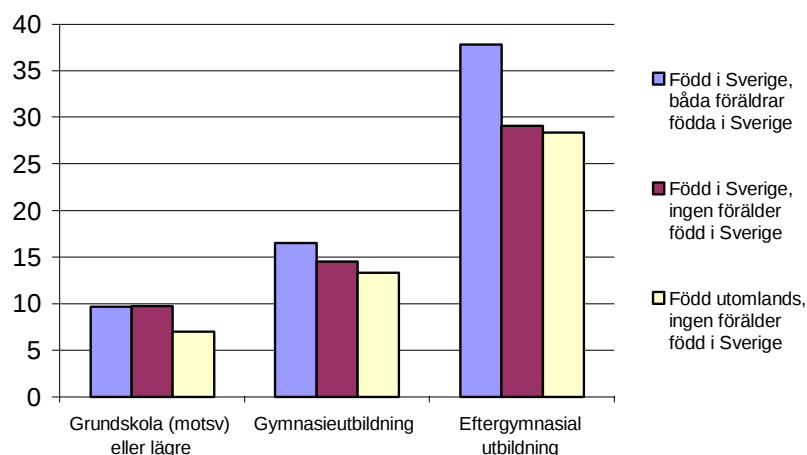
Etnisk bakgrund

Sverige har under främst den andra hälften av 1900-talet utvecklats till ett mångkulturellt samhälle. I dag har ca 20 procent av invånarna i landet utländsk bakgrund, dvs. de är födda utomlands eller är födda i Sverige medan en eller båda föräldrarna är födda utomlands. Oavsett om de studerande är födda i Sverige eller utomlands, har kvinnor en högre representation i högskolans grundutbildning än männen.

Enligt Högskoleverkets årsrapport 2001 är ungdomar med utländsk bakgrund, totalt sett, endast svagt underrepresenterade bland de studerande. Inom gruppen med utländsk bakgrund finns dock skevheter i representationen. Exempelvis är de som själva är födda utomlands underrepresenterade i högskolan i förhållande till dem som är födda i Sverige av föräldrar födda utomlands.

Högskoleverkets rapport visade dock inte övergångsfrekvenserna uppdelade efter föräldrarnas utbildningsnivå. I figuren nedan finns en sådan redovisning som, i motsats till Högskoleverkets rapportering, visar att det finns en etnisk snedrekrytering. Svenskfödda med svenskfödda föräldrar har högre studerandefrekvenser i högskolan. Detta gäller i synnerhet då någon av föräldrarna har eftergymnasial utbildning. Ungdomar som inte är födda i Sverige eller har föräldrar som är födda utomlands går i lägre utsträckning över till högre utbildning än svenskfödda med svenska föräldrar. Sambandet mellan föräldrarnas utbildningsnivå och andelen högskolestuderande är dock starkare än sambandet mellan föräldrarnas födelseland och andelen högskolestuderande.

Figur 7: Andel högskolestuderande i befolkningen 20-24 år höstterminen (HT) 1999 efter nationellt ursprung och föräldrarnas utbildning.



I betänkandet *Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan* (SOU 2000:47) konstaterades att utrikes födda generellt inte har lägre utbildningsnivå än svenskfödda. Otillräckliga kunskaper i svenska språket är i många fall ett hinder.

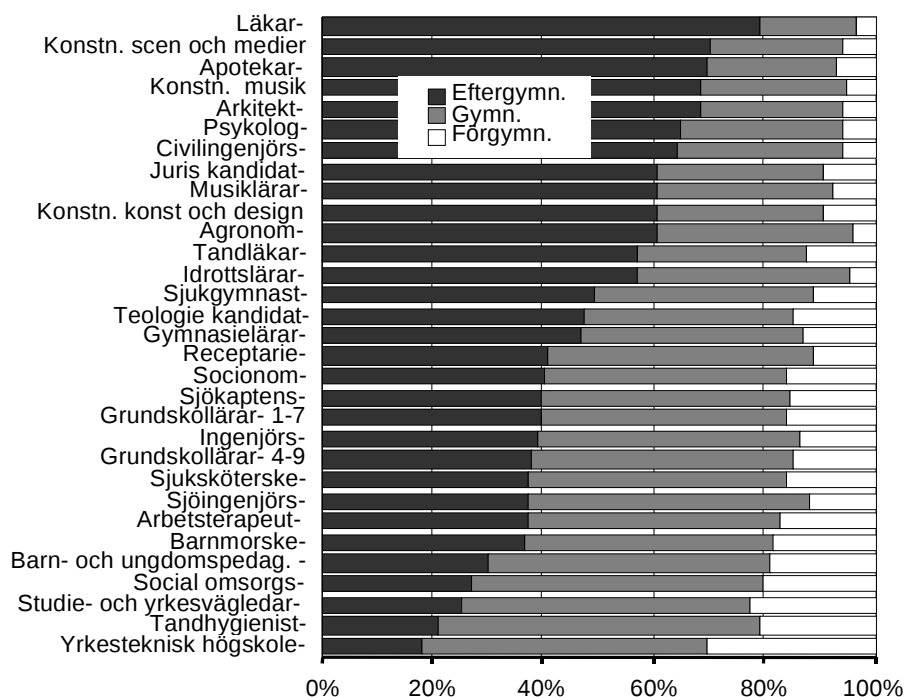
Kvinnor och äldre är mindre socialt snedrekryterade

Fördelningen på hemmets utbildningsnivå bland högskolenyborjare 1998/99 är något jämnare bland kvinnorna än bland männen. Kvinnorna har en högre andel föräldrar med enbart förgymnasial eller kortare gymnasial utbildning. Cirka fem procentenheter färre bland kvinnorna än bland männen har föräldrar med en längre eftergymnasial utbildning. I den äldsta åldersgruppen för vilken föräldrarnas utbildningsnivå är känd, högskolenyborjare mellan 25 och 34 år, är fördelningen i förhållandet till samtliga i befolkningen i motsvarande årskullar jämnare.

Av de studerande som börjat på något av programmen som leder till en yrkesexamen 1998/99 har de som studerar på läkar-, arkitekt- och apotekarprogrammen samt de konstnärliga utbildningarna, mest välutbildade föräldrar. Drygt 60 procent av föräldrarna till dessa studerande har en eftergymnasial utbildning. Mindre än 10 procent av dessa studerande kom från hem där föräldrarna har en förgymnasial utbildning. Kortast utbildning hade föräldrarna till studerande som började på programmet som leder till yrkesteknisk högskoleexamen.

Figur 8: Nybörjare under 35 år på program som leder till yrkesexamen 1998/99 fördelade på hemmets utbildningsnivå (SUN).

Prop. 2001/02:15



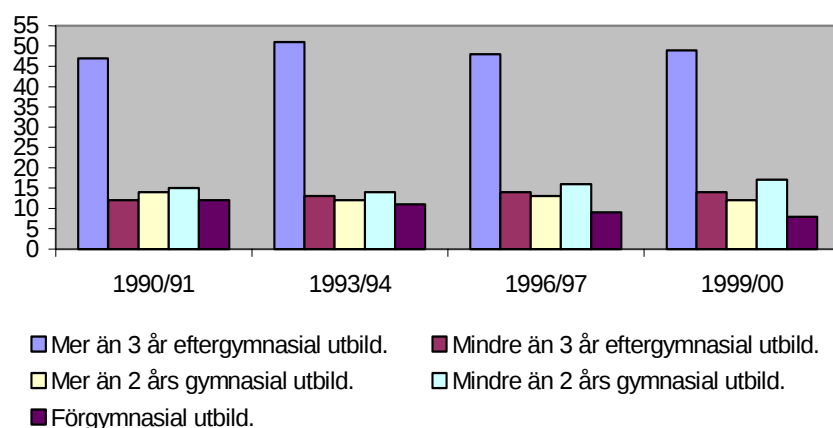
Program med minst 100 nybörjare ingår i diagrammet. Andelarna i diagrammet kan jämföras med att i en hel årskull födda under mitten av 1970-talet har ca 30 % eftergymnasialt utbildade föräldrar och drygt 20 % föräldrar med en förgymnasial utbildning.

På det stora flertalet av de största programmen som leder till yrkesexamen, program med minst 500 nybörjare, har andelen med eftergymnasialt utbildade föräldrar minskat. Undantagen utgör läkarutbildningen och civilingenjörutbildningen som fått en ökad andel nybörjare med eftergymnasialt utbildade föräldrar.

Social snedrekrytering bland doktorander

Det är också angeläget att uppnå en minskad social snedrekrytering till forskarutbildningen. Mer än 60 procent av de som i dag påbörjar en doktorandutbildning har föräldrar som antingen har en kort eller lång eftergymnasial utbildning. Under 1990-talet tycks denna snedrekrytering ha ökat något. Antalet doktorandnybörjare med föräldrar med endast förgymnasial utbildning har minskat från 12 procent till 8 procent.

Figur 9: Hemmets utbildningsnivå bland doktorandnybörjare, läsåren 1990/91-1999/00 (procent).



För såväl kvinnliga som manliga doktorandnybörjare med föräldrar med eftergymnasial utbildning kan noteras en viss ökning under tidsperioden. Bland doktorandnybörjare med föräldrar som endast har förgymnasial utbildning har andelen manliga doktorandnybörjare minskat något mer än andelen kvinnliga doktorandnybörjare.

6.4 Olika generationers utbildningsnivå

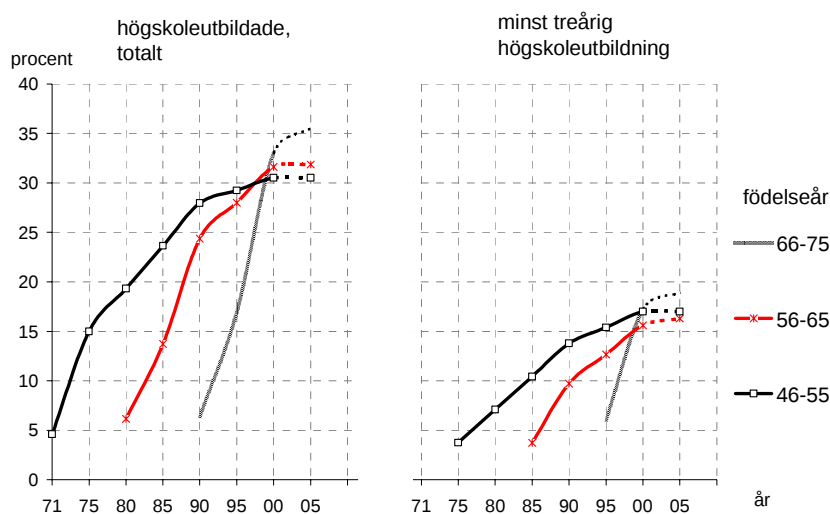
Skillnader i utbildningsnivå kan uppstå mellan olika åldersgrupper i samhället t.ex. genom att antalet högskoleplatser ökar kraftigare under en viss period än tidigare och att fler studenter än tidigare därmed antas till högre utbildning. Dessa skillnader kan utjämnas genom att personer som inte läst i högskolan som unga ges möjlighet att göra det senare i livet. Utbyggnaden av utbildningar ämnade för fortbildning och vidareutbildning inom ramen för högskolan har medfört en utjämning av utbildningsnivån mellan olika åldersgrupper.

Personer födda i slutet av 1940-talet och början av 1950-talet har länge tillhört de mest välutbildade generationerna i vårt land. I början av 1990-talet hade omkring 15 procent i dessa årskullar en minst treårig högskoleutbildning och räknas även kortare högskoleutbildningar in hade mellan 25–30 procent någon form av högskoleutbildning. Bland födda i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet var andelen med högre utbildning vid samma tidpunkt lägre. I de ännu yngre årskullarna var andelen betydligt lägre eftersom flertalet ännu inte hunnit skaffa sig en högskoleutbildning.

Den kraftiga satsningen på högskolan under 1990-talet medför nu att de yngsta årskullarna börjar bli mer välutbildade än de äldre årskullarna. Under de närmaste åren förväntas 70-talisterna komma att bli den mest välutbildade generationen någonsin i vårt land, vilket framgår av figuren nedan.

Figur 10: Andel högskoleutbildade per årskull, födda 1946-55, 1956-65 och 1966-75, åren 1971 till 2000 samt prognos fram till 2005.

Prop. 2001/02:15



Enligt SCB:s redovisning för 2000 har detta redan inträffat, men SCB framhåller att det finns en viss överskattning i siffrorna och att den exakta jämförelsen över tid ännu inte har analyserats färdigt. Utvecklingen går således i riktning mot regeringens mål om att 50 procent av en årskull skall ha börjat studera på högskolan vid 25 års ålder. Samtidigt krävs kontinuerliga satsningar på ett livslångt lärande för att jämna ut utbildningsklyftor mellan generationer och därmed också förutsättningarna för att delta aktivt i samhälls- och yrkeslivet.

7.1 Inledning

I föregående avsnitt har statistik redovisats som visar på behovet av olika åtgärder för att nå regeringens ambition om bl.a. en breddad rekrytering. I detta avsnitt redovisar regeringen sina förslag till åtgärder för att bredda rekryteringen till högskolan.

7.2 Ändring av högskolelagen

Regeringens förslag: En bestämmelse i högskolelagen (1992:1434) införs om att universitet och högskolor aktivt skall främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Mångfaldsutredarens förslag: Utredaren föreslår aktiva rekryteringsinsatser för social och etnisk mångfald kombinerat med flexibla urvalsregler. Ett sätt att åstadkomma aktiva insatser i ett system med färre platser än sökande är en viss mångfald i urvalsreglerna.

Tjänstemannagruppens förslag: Åtskilliga universitet och högskolor har aktiviteter för att stimulera och intressera elever främst i gymnasieskolor, men också i grundskolan för högre studier. I Högskoleverkets utvärdering av lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald (2000:9 R) redogörs för olika rekryteringsaktiviteter som ordnas vid skilda universitet och högskolor. Exempelvis ordnas upptäckarklubbar för barn, årliga tekniktävlingar, läxläsningshjälp – studenter vid högskolan hjälper gymnasieelever, informationsdagar i gymnasieskolor samt lärarmöten mellan lärare på högskolan och gymnasieskolan. Studenter utbildas också till "ambassadörer" som reser runt till gymnasieskolorna i regionen för att informera om och inspirera eleverna att söka till högskoleutbildningar. En helhetsbild visar emellertid att förhållandena är olika. Högskolorna bör därför ytterligare utveckla sitt engagemang för att stimulera presumtiva studerande till högre studier. Tjänstemannagruppen föreslår intensifierade rekryteringsåtgärder.

Som en grund för att främja rekryteringen till den högre utbildningen föreslår tjänstemannagruppen att skolans studie- och yrkesvägledningsfunktion kontinuerligt uppdateras för att svara upp mot elevernas informationsbehov och förväntningar avseende den framtida högre utbildningen och arbetsmarknaden. Det underlättas genom kontakter, informationsutbyte och samverkan med högskolor, arbetsförmedlingar och näringslivet m.fl.

Remissinstanserna: Remissinstanserna anser att det är angeläget att vidta aktiva och intensifierade rekryteringsåtgärder för att öka mångfalden och komma tillrätta med den sociala snedrekryteringen. Flera instanser framhåller att det emellertid inte kommer att räcka att lärosätena ökar sina rekryteringsinsatser om dessa inte åtföljs av kraftfulla insatser i grund- och gymnasieskolan. Det är framför allt i ett tidigt skede som barn och deras föräldrar måste påverkas och stimuleras. I sammanhanget nämns även betydelsen av en bra studie- och

yrkesorientering, SYO, liksom vikten av kontakter med arbetslivet. *Umeå universitet* betonar vikten av ett helhetsgrepp avseende frågorna om breddad rekrytering – för att nå resultat måste alla politikområden medverka. *Karlstads universitet* framhåller att formerna för information, rekrytering och påverkan måste utvecklas till ett närmare samarbete mellan högskolan och skolans alla nivåer. Därutöver måste den dialog som högskolan för med det omgivande samhället utvidgas. Insatserna för att inspirera till högre studier måste genomsyra samhället i stort, från barnens första år till den redan yrkesverksammes beredvillighet att delta i ett livslångt lärande. Instanserna föreslår vidare att det reserveras medel för projektidéer. *Chalmers tekniska högskola AB*, som har gjort egna undersökningar bland presumtiva högskolestuderande för att bättre förstå deras värderingar och önskemål, anser att insikter i sådana värderingar är en strategiskt viktig faktor för att nå framgång i rekryteringsarbetet. *Sveriges Förenade Studentkårer* efterlyser resurser till universiteten och högskolorna för aktiv rekrytering och stöder förslaget om en speciell kampanj för att nå eleverna på gymnasieskolans yrkesprogram.

De remissinstanser som yttrat sig om tjänstemannagruppens förslag om skolans studie- och yrkesvägledning är klart positiva. Instanserna framhåller att det är av stor vikt att elever och deras föräldrar inför val till både gymnasie- och högskolan ges aktiv studievägledning. De bör få information om vad elevernas val av olika program på gymnasiet får för konsekvenser inför tillträde till högskoleutbildning. Remissinstanserna framhåller särskilt betydelsen av studie- och yrkesvägledning i grundskolan. En viktig åtgärd där är att uppmuntra elever till framtida högskolestudier. Instanserna anser också att information till eleverna måste ta fasta på vad olika utbildningar leder till i form av yrkesmöjligheter. Vidare anser instanserna att information om den studiesociala situationen är minst lika viktig som information om studiestöd.

Skälen för regeringens förslag: Aktiva rekryteringsinsatser är av stor betydelse för att stimulera och attrahera ungdomar till högre utbildning.

Regeringen strävar efter att göra högskolan tillgänglig för nya grupper av studenter och uppnå en från social och etnisk utgångspunkt jämnare rekrytering. Målsättningen med denna strävan skall vara att studentpopulationen i dessa avseenden i ökad utsträckning bör spegla befolkningens sammansättning i stort. Den statistik som redovisats i föregående avsnitt visar att det krävs en mer aktiv och bredare rekrytering av ungdomar och personer från studieovana miljöer. Högskolan skall vidare präglas av öppenhet och flexibilitet. Det innebär att lärosätena måste fästa ökat avseende vid olika åtgärder som verkar rekryteringsfrämjande. Regeringens långsiktiga mål för rekryteringen är, som nämnts, att 50 procent av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder.

En välutbildad befolkning är en grundförutsättning för att skapa tillväxt och välfärd samt för att stärka sammanhållningen och utveckla demokratin i samhället. Samtidigt ökar en god utbildning möjligheterna för den enskilde att leva ett rikare liv och stärka sin ställning på arbetsmarknaden. En breddad rekrytering innebär att många fler människors potentiella förmåga kan utnyttjas. Därmed läggs grunden för

den dynamik som krävs för att säkra fortsatt ekonomisk tillväxt och social välfärdsutveckling.

Ökad mångfald kan förväntas medföra högre kvalitet och ökad kreativitet i verksamheten. Den är angelägen av rättviseskäl, exempelvis för att ge likvärdiga möjligheter till utbildning oberoende av bakgrund.

Allt fler, både unga och äldre, förväntas fortsätta med eftergymnasiala studier och söka sig till kurser och program i högskolan. Det medför att studentgruppen blir mer differentierad. Situationen ställer högskolan inför nya utmaningar, bl.a. i fråga om uppläggningsen av undervisningen.

En ökad mångfald kommer också att vara till gagn för såväl utbildningsväsendet som avnämarna på arbetsmarknaden. Social och kulturell blandning i högskolan bidrar till mångkulturell och mångsocial förståelse och minskar etniska fördomar och klassfördomar. Detta är av intresse inte minst med tanke på studenters fortsatta liv och karriärer. En ökad social och etnisk mångfald förstärker dessutom högskolans legitimitet i samhället.

Faktorer som påverkar övergång till högskolestudier

Det finns en rad faktorer som påverkar en persons inställning till högre utbildning under uppväxtåren och i vuxen ålder. Till dessa faktorer kan räknas intresse för studier, betyg, resultat på högskoleprov, föräldrarnas sociala bakgrund och utbildningsnivå, kamraternas val, tillgång till studie- och yrkesvägledning, arbetsförmedlingens insatser, alternativa utbildningsvägar, rekryteringsåtgärder, högskolans tillgänglighet och bemötande, studiestödets utformning m.m.

Olika studier visar att traditioner och studievana i hemmiljön spelar en avgörande roll. Detta gäller även för den som har utländsk bakgrund. Det är också väl känt att förändringar i fråga om familjers traditioner, sociala och ekonomiska förhållanden och inställning till studier vanligen sker över en längre tid. Samtidigt ställs inom stora delar av arbetsmarknaden allt högre krav på högre och bredare kompetens. Detta innebär att det krävs en rad olika insatser riktade till såväl de unga som de äldre för att öka medvetenheten om behovet av eftergymnasial utbildning. Det är också viktigt att kunskapssamhällets möjligheter kommer alla grupper i samhället till godo. Den reformering av vuxenutbildningen som regeringen påbörjade med satsningen på kunskapslyftet och som bl.a. har fortsatt genom riksdagens beslut med anledning av propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229) syftar bl.a. till att åstadkomma detta.

För att i ett mer kortsiktigt perspektiv påverka attityder, baserade på t.ex. social identitet och utbildningsbakgrund, krävs bl.a. ett uthålligt informationsarbete från företrädare för utbildningsväsendet och avnämarna på arbetsmarknaden. Sådana informationsinsatser kan dock inte ensamma lösa attitydfrågorna. Dessa insatser måste kombineras med ett kontinuerligt arbete i grundskolan och i gymnasieskolan. Det finns många exempel på hur lärare och annan personal i grund- och gymnasieskolan stimulerar till högre utbildning genom fortlöpande information till elever och föräldrar. Det sker vid t.ex. föräldramöten och utvecklingssamtal samt vid särskilda informationsmöten till vilka även representanter för högskolan och arbetsmarknaden bjuds in. Av främst

skolans studie- och yrkesvägledningsfunktion, men också av rektorer och lärare, krävs god insikt i och överblick över relevant omvärldsinformation för att kunna svara upp mot elevernas informationsbehov och förväntningar avseende framtida högre utbildning och arbetsmarknad. Det underlättas genom kontakter och informationsutbyte med universitet och högskolor, arbetsförmedlingar och näringslivet m.fl.

Rekrytering och samarbete

Olika rekryteringsfrämjande åtgärder genomförs i dag vid lärosätena. Regeringen anser emellertid att många universitet och högskolor ytterligare kan utveckla sitt engagemang för att stimulera till högskoleutbildning. Det finns exempel på rekryteringsaktiviteter som har medfört en ökad övergång från gymnasieskolan till högskolan. Lärosätena bör därför vidta ytterligare åtgärder för att entusiasmera ungdomar att söka till högre utbildning. Rekryteringsaktiviteterna bör särskilt riktas till grupper som har en lägre övergång till högskoleutbildning än genomsnittet av befolkningen.

Universiteten och högskolorna bör i sitt rekryteringsarbete söka samarbete med företrädare för arbetsmarknaden för att ge ytterligare kraft och vidd åt rekryteringsinsatserna. Det gäller att skapa en så tydlig bild som möjligt för de presumtiva studenterna av den framtida arbetsmarknadens efterfrågan på olika utbildningar och kompetenser. Ett sådant samarbete kan vara särskilt betydelsefullt vad gäller rekrytering till naturvetenskapliga och tekniska utbildningar.

För att stimulera lärosätenas utvecklingsarbete avseende breddad rekrytering och bedömning av s.k. reell kompetens har regeringen, utifrån idéer och pågående arbete vid lärosätena, denna dag (den 6 september 2001) beslutat att som en engångssatsning under 2001 fördela 70,5 miljoner kronor till sådant utvecklingsarbete vid lärosätena. Regeringen anser att det är särskilt angeläget att stödja arbete som görs i samverkan med andra aktörer, såsom ungdomsskolan, den kommunala vuxenutbildningen, folkbildningen samt med företrädare för arbetsmarknaden.

Högskoleverket har i uppdrag att informera om och öka intresset för högre utbildning. Insatserna omfattar framför allt Studenthandboken och informationssajten studera.nu. Studenthandboken skickas varje år ut till alla gymnasieskolor i Sverige för utdelning till elever i tredje årskursen. Den distribueras också till komvux och arbetsförmedlingar. För att stimulera intresset för naturvetenskapliga och tekniska utbildningar finns NOT-projektet. För att öka den etniska mångfalden har Högskoleverket tagit fram information på olika språk och på begriplig svenska om att studera på högskolan.

Högskolans bemötande vid studiestarten påverkar studentens inställning till de kommande studierna och livet som student. Ett välkomnande mottagande av nybörjarna är av stor betydelse för att förebygga avbrott i eller avhopp från studierna. Många lärosäten har tagit fram planer och utvecklat strategier för att ge de studerande en god introduktion till högskolestudierna. Regeringen ser mycket positivt på dessa initiativ och anser det angeläget att en fortsatt utveckling sker.

Det finns skäl att anta att en mer omfattande studievägledning skulle leda till att fler av dem som planerar att studera i högskolan också fullföljer sina planer. Studie- och yrkesvägledning som sätts in tidigt under uppväxtåren och därefter återkommande under skoltiden kan förväntas främja rekryteringen till högskolan. Det är viktigt att också föräldrar nås av information om utbildningsvägar, yrken och arbetsliv.

Lärare, skolledare och annan personal i grund- och gymnasieskolan samt även personal i förskola och fritidshem har en viktig roll i dessa avseenden.

Det tillkommer ständigt nya utbildningsvägar. Det sker förändringar på arbetsmarknaden som innebär att nya yrken tillkommer och att gamla yrken förändras vad gäller inriktning och kompetenskrav. Detta ställer ökade krav på vägledningsfunktionerna i grundskolan, gymnasieskolan, vuxenutbildningen och högskolan och på den vägledning som ges inom ramen för olika arbetsmarknadspolitiska insatser. För många elever kan det vara ett bra stöd att tydliggöra utbildningsvägar, krav på kurser och behörighet m.m. genom att det utformas individuella studieplaner. Den studievägledning som ges till studerande i högskolan spelar en viktig roll vid valet av studie- och yrkesinriktning.

Det är angeläget att lärosätena underlättar skolpersonalens vägledningsarbete genom kontakter och informationsutbyte. Samverkan mellan ungdomsskolan, högskolan och länsarbetsnämnden, arbetsförmedlingarna, näringslivet, branschorganisationer samt arbetsmarknadens parter bör ytterligare utvecklas.

Den utredning som har haft i uppdrag att kartlägga och analysera individens behov av vägledning i skolväsendet samt lägga förslag till mål för studie- och yrkesorienteringen (dir. 1999:107) har i juni 2001 lämnat sitt betänkande *karriärvägledning.se.nu* (SOU 2001:45). Betänkandet remissbehandlas under hösten 2001.

Behovet av studentbostäder

En breddad rekrytering av studenter medför ett ökat behov av studentbostäder. Regeringen har under de senaste åren givit ekonomiska subventioner vid byggandet av studentbostäder. Riksdagen beslöt, med anledning av regeringens förslag i 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100), att ge ett tillfälligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter. Beslutet innebär att totalt 400 miljoner kronor aviseras för detta ändamål under åren 2000–2002. Vidare har Boverket på regeringens uppdrag gjort en översyn av byggreglerna för studentbostäder. Översynen resulterade i att Boverket i juli 2000 reviderade sina föreskrifter när det gäller vissa standardkrav, vilket gör det möjligt att sänka produktionskostnaderna. Regeringen avser att följa upp och utvärdera det tillfälliga investeringsbidraget och därefter återkomma till frågan om eventuella framtida åtgärder och insatser.

Regeringens bedömning: En delegation bör inrättas för att stimulera rekryteringsaktiviteter vid universitet och högskolor.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att 40 miljoner kronor anvisas för detta ändamål under perioden 2002–2004.

Skälen för regeringens bedömning: Syftet med att inrätta en rekryteringsdelegation är att på ett flexibelt och okonventionellt sätt öka engagemanget och kraften i lärosätenas rekryteringsarbete. Delegationen bör, i anslutning till regeringens strävan att öka mångfalden i högskolan, stödja lärosätenas arbete med att bredda rekryteringen till högskoleutbildning. En viktig uppgift för delegationen blir att stödja insatser för att underlätta övergången till högskolan.

Delegationen bör verka för att olika erfarenheter sprids. Delegationen bör medverka till opinionsbildning genom att sprida kunskaper, erfarenheter och idéer i fråga om breddad rekrytering samt främja utvecklings- och pilotprojekt och själv ta initiativ till sådana projekt. Information kan ges vid regionala konferenser, möten på högskolor och ungdomsskolan samt i kommuner, vid kontakter med arbetslivet, företag, parterna på arbetsmarknaden och andra organisationer.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att delegationen skall förfoga över 40 miljoner kronor per år i tre år för att stimulera till särskilda rekryteringsåtgärder. Delegationen bör också stödja samverkan mellan högskolan och gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen samt grundskolan. Regeringen avser att utforma närmare riktlinjer för delegationen och dess sammansättning. Delegationen bör verka under tiden 2002–2004. En utvärdering bör ske av resultatet av delegationens arbete.

7.4 Handlingsplaner för breddad rekrytering

Regeringens bedömning: Universitet och högskolor bör upprätta lokala handlingsplaner för hur arbetet med att bredda rekryteringen av studenter skall bedrivas. Handlingsplanerna bör innehålla mätbara mål.

Högskoleverket bör tillsammans med universitet och högskolor utveckla enhetliga och över tiden hållbara nyckeltal som skall möjliggöra uppföljning av resultatet av arbetet med breddad rekrytering.

Mångfaldsutredarens förslag: Universitet och högskolor bör upprätta lokala handlingsplaner för hur arbetet med att öka social och etnisk mångfald vid respektive universitet och högskola skall bedrivas. Handlingsplanerna bör innehålla mål för respektive lärosätes mångfaldsarbete. En viktig förutsättning för framgång med arbetet är att planerna kontinuerligt följs upp och revideras. Detta arbete bör huvudsakligen ske lokalt, men statsmakterna bör löpande följa upp verksamheten.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom en tillstyrker förslaget. Många av instanserna betonar vikten av att olika åtgärder för att öka mångfalden inte får komma i ett motsatsförhållande till varandra. Flera instanser pekar också på svårigheterna med att kvantifiera mål lokalt. Vissa instanser tillstyrker förslaget under förutsättning att lokal registrering av den enskilde studentens grupptillhörighet inte görs. Uppföljningen bör i stället ske via statistiska bearbetningar av Statistiska centralbyrån (SCB).

Skälen för regeringens bedömning: I budgetpropositionen för 2000 lade regeringen fast målet om att hälften av en årskull skall ha börjat läsa vid högskolan vid 25 års ålder. Regeringen betonade samtidigt att mångfalden skall öka och att den ojämlika rekryteringen på alla nivåer måste minska. I föregående avsnitt har regeringen redovisat utgångspunkter för detta arbete. Dessa bör ligga till grund för de lokala mål och handlingsplaner som universitet och högskolor upprättar för arbetet med breddad rekrytering.

Sverige har en viktig, outnyttjad resurs i de ungdomar som på grund av olika omständigheter, bl.a. etniska och sociala faktorer, i dag inte söker till högskolan. Det är ett samhällsintresse av högsta rang att få högskolan att aktivt rekrytera och därefter särskilt stödja dessa ungdomar så att de, när de väl kommit in, finner sig väl tillrätta i högskolan. Förhoppningsvis kan högskolestudierna stimulera individerna att också senare i livet återkomma till studier som ett led i ett livslångt lärande. Regeringen vill i detta sammanhang särskilt understryka att studenter med funktionshinder bör få ett bättre stöd.

Regeringen anser att arbetet med breddad rekrytering i högskolan bör bedrivas koncentrerat och uthålligt. Universiteten och högskolorna bör bygga upp ett hållbart program för detta arbete.

Regeringen har i en lagrådsremiss i juni 2001 föreslagit en lag om likabehandling av studenter i högskolan. Den skall ha till ändamål att främja lika rättigheter för studenter och för sökande till högskolan och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. Enligt lagförslaget skall högskolorna bedriva ett målinriktat arbete för att främja studenternas lika rättigheter. I avsnitt 15 redogörs kortfattat för lagrådsremissens innehåll. Regeringen avser att inom kort i en särskild proposition föreslå en lag om likabehandling av studenter i högskolan. Högskolorna skall enligt förslaget årligen upprätta en plan som skall innehålla en översikt över åtgärder som är behövliga för att främja en sådan likabehandling och en redogörelse för vilka av dessa åtgärder som högskolan avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

Högskolornas arbete med att upprätta handlingsplaner för att bredda rekryteringen och öka mångfalden kan inte betraktas isolerat från det aktiva arbete som högskolorna åläggs enligt lagrådsremissen för att främja likabehandling. Tvärtom bör arbetet för att främja en breddad rekrytering och arbetet för att främja studenters lika rättigheter kunna utvecklas och genomföras så att det ena kan berika det andra.

Den särskilde utredare (dir. 1999:70), som har haft i uppdrag att se över högskolans styrning, har i sitt betänkande Högskolans styrning (SOU 2000:82) framhållit värdet av handlingsplaner som instrument för arbetet med frågor av sådan karaktär som mångfaldsfrågorna

representerar. Regeringen avser, att som ett första steg i uppbyggnaden av ett hållbart system för arbetet med breddad rekrytering och ökad mångfald, ålägga universitet och högskolor att upprätta lokala handlingsplaner för hur arbetet skall bedrivas. Flera lärosäten har redan upprättat sådana planer. Dessa planer kan naturligtvis tjäna som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Handlingsplanerna för breddad rekrytering och ökad mångfald bör vara upprättade senast den 31 december 2002 och skall innehålla mätbara mål.

Högskoleverket har tillsammans med SCB påbörjat ett utvecklingsarbete med syfte att bl.a. utveckla nyckeltal som belyser hur utvecklingen mot breddad rekrytering och ökad mångfald fortskrider på både nationell och lokal nivå. Vissa nyckeltal har publicerats i Högskoleverkets årsrapport för 2001.

Regeringen anser att det påbörjade utvecklingsarbetet med nyckeltal är betydelsefullt för att kunna följa upp och utvärdera arbetet vid universitet och högskolor. Därför bör Högskoleverket, tillsammans med universitet och högskolor samt SCB, utveckla enhetliga och över tiden hållbara nyckeltal som möjliggör uppföljning av resultatet av arbetet med breddad rekrytering och ökad mångfald. Högskoleverket bör ta en aktiv roll i detta sammanhang för att sprida och samordna information. Nyckeltalen bör redovisas årligen i Högskoleverkets årsrapport över högskoleområdet. Regeringen avser att noga följa detta utvecklingsarbete för att i förlängningen få underlag för att återkomma med mål för arbetet med breddad rekrytering som respektive universitet och högskola bör uppnå under femårsperioden till utgången av 2006.

7.5 Behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor

Bakgrund

Sedan läsåret 1992/93 anordnas behörighetsgivande förutbildning, s.k. basårsutbildning, enligt förordningen (1992:819) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor.

Basårsutbildningen, som ges i rekryteringsfrämjande syfte, skall omfatta högst ett år. Utbildningen anordnas av universitet och högskolor, med undantag av Karolinska institutet, de konstnärliga högskolorna i Stockholm samt Idrottshögskolan i Stockholm. Basårsutbildningen skall anordnas i anslutning till grundläggande högskoleutbildning inom det tekniska eller matematisk/naturvetenskapliga området. Antagning till basåret och den därtill knutna grundläggande högskoleutbildningen sker samtidigt. Kvinnor har företräde vid urvalet inom det tekniska eller matematisk–naturvetenskapliga området om meriterna i övrigt är likvärdiga mellan de sökande och om kvinnor är underrepresenterat kön på den efterföljande utbildningen.

Genom en ändring i den berörda förordningen kan en student numera påbörja delar av den grundläggande högskoleutbildningen utan att uppfylla alla angivna förkunskapskrav. Det innebär att en student parallellt med delar av den grundläggande högskoleutbildningen kan läsa in behörighetsgivande gymnasiekurser. I den eller de delar av

utbildningen som studenten inte uppfyller uppställda förkunskapskrav får utbildningen emellertid inte påbörjas förrän studenten redovisat ett godkänt resultat av förutbildningen och därigenom visat att han eller hon uppfyller kraven för särskild behörighet.

Nuvarande basårsutbildning vid universitet och högskolor syftar främst till att ge personer från ett samhällsvetenskapligt eller yrkesförberedande program i gymnasieskolan behörighet till tekniska eller naturvetenskapliga högskoleutbildningar. Basårsutbildningen har varit framgångsrik såväl ur den enskildes som ur ett samhälleligt perspektiv. För den enskilde, som inte har behörighet i naturvetenskapliga och tekniska ämnen, har basåret inneburit en möjlighet att komplettera sin gymnasiala utbildning och samtidigt vara säker på att få en plats vid en naturvetenskaplig eller teknisk utbildning. Basårsutbildningen har således bidragit till att bredda rekryteringsbasen för naturvetenskapliga och tekniska högskolestudier. Utbildningen har vidare bidragit till att öka andelen kvinnor på dessa program. Dessutom har basåret varit till nytta för de olika lärosätenas rekrytering till avsedda utbildningsprogram.

Tillskottet av s.k. icke-traditionella studenter har ofta upplevts som positivt för undervisningen på aktuella högskoleutbildningar. Enligt de utvärderingar som gjorts har de studenter som gått vägen via basåret inte haft det svårare än andra att genomföra sin högskoleutbildning.

En breddad basårsutbildning

Regeringens bedömning: Basårsutbildning bör i princip kunna anordnas i anslutning till samtliga högskoleprogram där antalet behöriga sökande erfarenhetsmässigt är lägre än antalet platser. Utbildningen bör som i dag vända sig till sökande som saknar den särskilda behörighet som krävs för aktuell utbildning.

Tjänstemannagruppens förslag: Basårsutbildning bör anordnas i större utsträckning och ges en individuell inriktning.

Remissinstanserna: Ett begränsat antal instanser har kommenterat förslaget om en breddad basårsutbildning. Dessa är positiva till tjänstemannagruppens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Högskolans utbildningsutbud och de sökandes val har förändrats mycket de senaste åren. Innehållsmässigt är allt fler utbildningar tvärvetenskapligt och/eller internationellt inriktade. Dessa inriktningar liksom en utveckling mot mer flexibla studieformer kan antas öka under de kommande åren.

För att underlätta för universitet och högskolor att bredda rekryteringen bör lärosätena få anordna basårsutbildning i anslutning till i princip samtliga högskoleprogram där antalet behöriga sökande erfarenhetsmässigt är lägre än det planerade antalet platser. I detta sammanhang är det rimligt att hänsyn tas till arbetsmarknadens behov.

Basårsutbildningen bör som i dag anordnas inom ramen för befintliga resurser och riktas till sökande som saknar den särskilda behörigheten som krävs för aktuell utbildning. Därmed kan fler få de förkunskaper som krävs för att genomgå en utbildning av hög kvalitet. Utbildningen

bör med fördel kunna riktas t.ex. till personer som genomgått gymnasieskolans yrkesinriktade program. Prop. 2001/02:15

Antagning till basårutbildningen och den därtill knutna grundläggande högskoleutbildningen bör även i fortsättningen göras samtidigt.

Basårutbildning vid universitet och högskolor ger rätt till studiemedel utan att påverka antalet veckor som studiestöd kan lämnas för på högskolenivå. Vidare har de som läst in sin särskilda behörighet på basårutbildning vid universitet och högskolor under vissa förutsättningar möjlighet att få hälften av de lån den studerande tagit avskrivna. För att hälften av studielånet skall skrivas av måste låntagaren bl.a. ha slutfört och blivit godkänd på 40 poängs högskolestudier, innan han eller hon kan ansöka om avskrivning. Lånet och räntan för de behörighetsgivande studierna avskrivs med en sjättedel för varje 40 poäng som kan ingå i en högskoleexamen och som har genomförts med godkänt resultat.

De universitet och högskolor som anordnar en breddad basårutbildning skall, i sin årsredovisning, redovisa vilket högskoleprogram utbildningen anordnas i anslutning till samt omfattningen av basårutbildningen.

7.6 Högskoleintroducerande utbildningssamarbete s.k. collegeutbildning

Regeringens bedömning: Universitet och högskolor bör ges möjlighet att i rekryteringsfrämjande syfte erbjuda en introducerande utbildning i samarbete med kommunal vuxenutbildning (komvux). Det högskoleintroducerande utbildningssamarbetet bör bestå av en gymnasial del om högst 20 veckor och en högskoledel om högst 20 högskolepoäng.

Mångfaldsutredarens förslag: Ett antal lärosäten bör få i uppdrag att erbjuda en collegetermin. Collegeterminen bör omfatta cirka 1 000 personer per år. Collegeterminen bör vända sig både till personer som saknar behörighet och personer som är formellt behöriga, men som i praktiken saknar de reella kunskaper som krävs för att tillfredsställande kunna följa högskoleundervisningen. Utbildningen bör ges på gymnasienivå i samarbete mellan högskola, gymnasieskola, komvux, folkhögskola och Folkuniversitetet. Collegeterminen bör gärna kombineras med en högskoleintroduktionskurs.

Utredaren föreslår att ett särskilt stipendium, liknande det som tidigare tilldelats elever vid det s.k. NT-basåret inom komvux, bör lämnas till dem som deltar i den föreslagna collegeterminen.

Mångfaldsutredaren föreslår också att ett tiotal lärosäten som pilotprojekt får anordna en obligatorisk introduktionskurs om 20 poäng för alla nybörjare som har för avsikt att avlägga examen på antingen program eller fristående kurser. Introduktionskursen bör innehålla följande moment; högskolans studiekultur och lärande, vetenskaplig grundkurs, kommunikation och informationssökning. Cirka 15 000 nybörjare bör omfattas av introduktionskursen.

Introduktionskursen föreslås berättiga till studiestöd, men inte påverka antalet studiestödsterminer. Lärosäten bör tilldelas extra resurser för detta åtagande.

Mångfaldsutredaren föreslår vidare att det bör finnas valbara inslag av språkträning i högskoleintroduktionskursen, samt att det bör finnas språkverkstäder eller språklaboratorier vid fler högskolor än i dag. Omfattningen av undervisningen i svenska språket får provas lokalt utifrån de förutsättningar som gäller.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget om en s.k. collegetermin. Flera instanser framhåller Umeå universitets "collegeutbildning" och Södertörns "akademiska startår" som goda förebilder. Många instanser menar att collegeterminen kan vara rekryteringsfrämjande och motivera deltagarna att fortsätta med högskolestudier. En del remissinstanser anser att collegeterminen bör samordnas med gymnasieskola, komvux, folkhögskola och folkbildningsförbund, samt att utbildningen bör kombineras med en högskoleintroduktionskurs. Många betonar även att utbildningen särskilt bör riktas till personer från studieovana miljöer. *Industriförbundet* menar att collegeterminer och liknande bör ses som tillfälliga insatser.

Förslaget om ett särskilt stipendium för dem som går collegeterminen tillstyrks av de flesta instanser som yttrar sig i frågan. *Växjö universitet* ser däremot hellre att studiestöd lämnas och att eventuellt lån skrivs av när den studerande tagit ut sin examen.

Majoriteten av remissinstanserna motsätter sig förslaget om en obligatorisk introduktionsutbildning. Som skäl anges bl.a. att studietiden skulle förlängas med en termin och medföra stora kostnader för såväl den studerande som staten. Flera instanser påpekar även att målinriktade studenter kan uppfatta obligatoriet som en onödig förlängning av högskolestudierna. *Uppsala universitet* framhåller att en god grund för högskolestudier bör kunna erhållas inom gymnasieskolans ram.

De flesta instanser är däremot positiva till en frivillig introduktionsutbildning. Många framhåller att en bra introduktion för nya studenter är viktig och att detta har stor betydelse för de fortsatta studierna. I ett inledningsskede är det viktigt att studenterna får stöd från personal och lärare. Instanserna har olika uppfattningar om längden på introduktionen. Flera instanser anser att utbildningen skall vara poänggivande och berättiga till studiestöd, men att utbildningen inte skall påverka antalet studiestödsterminer.

Remissinstanserna är mycket positiva till utredarens förslag om satsning på det svenska språket. Några instanser anser att det är viktigt att den föreslagna undervisningen inte enbart riktar sig till studenter med utländsk bakgrund. *Malmö högskola* menar att det är önskvärt att satsningar på svenskundervisning ges som stöd för den studieinriktning studenten valt. För exempelvis ingenjörsprogrammet krävs kunskaper i svenska i tekniska termer osv. Några kommuner påpekar vikten av att kunna följa kurser i svenska på distans, då det inte finns universitet och högskolor i alla kommuner.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av regeringens ambition att bredd rekryteringen till högskolan, som redovisats tidigare, är det av stor betydelse att få fler personer att vilja ägna sig åt högskolestudier. En del känner sig osäkra inför högskolestudier och den

akademiska miljön. Flera undersökningar visar att benägenheten att studera vidare bland grupper med samma potentiella förutsättningar är olika beroende på individens bakgrund. Många skulle sannolikt söka sig vidare till högskolan om de uppmuntrades till det och fick god information om bl.a. studiernas upplägg, studentlivet och det nya studiestödssystemet, samt vad högskoleutbildning kan leda till i form av framtida yrkesliv och personlig utveckling. Sverige har genom dessa presumtiva studenter en viktig outnyttjad resurs som bättre måste tas till vara. Det är därför angeläget att vidta särskilda åtgärder för att stimulera dessa personer till högre studier.

Regeringen ser därför positivt på att universitet och högskolor i samverkan med komvux genomför ett högskoleintroducerande utbildningssamarbete, en s.k. collegeutbildning. I detta sammanhang är det värdefullt om möjligheterna till samverkan med folkbildningen tas till vara. Benämningen college finns i flera anglosaxiska länder och avser då utbildning på högskolenivå. Den s.k. collegeutbildningen som föreslås här kan inte jämföras med dessa, utan avser i detta sammanhang en utbildning som bedrivs på både gymnasial nivå och högskolenivå. Benämningen har använts sedan 1997 på likartad utbildning i Umeå.

Syftet med utbildningen är att stärka deltagarnas formella kompetens samt ge dem tillfälle att pröva på studier i högskolemiljö. På samma sätt som basårsutbildningen stärker den s.k. collegeutbildningen. De studerandes förkunskaper, vilket ger dem förutsättningar att genomgå utbildning av hög kvalitet. Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att s.k. collegeutbildning utformas så att de som går utbildningen kommer i kontakt med högskolans miljö under studietiden. Det är under den första tiden som vanor, normer och studieteknik grundläggs och en på detta sätt upplagd utbildning bör få stor betydelse för deltagarnas fortsatta studier vid universitet eller högskola. Utbildningen bör bestå av en gymnasial del, som komvux svarar för, och en högskoledel som anordnas av högskolan. Syftet är inte att införa en ny utbildningsform utan att underlätta ett samarbete mellan de två redan existerande utbildningsformerna genom att införa en bestämmelse om att en platsgaranti kan ges på högskoledelen av den s.k. collegeutbildningen för de deltagare som gått igenom den gymnasiala delen av utbildningen med godkänt resultat. En sådan platsgaranti måste regleras särskilt, eftersom nuvarande bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) inte medger en sådan ordning.

För att anordna s.k. collegeutbildning bör en överenskommelse träffas mellan högskola och kommun. Av denna bör bl.a. den nämnda platsgarantin framgå. Överenskommelsen förutsätter att utbildningen initieras av båda parter. En högskola bör givetvis också sträva efter att samarbeta med flera kommuner. En förutsättning för detta utbildningssamarbete är att kommunerna aktivt stödjer och är beredda att finansiera studier som bedrivs även utanför den egna kommunen.

Av 6 kap. 11 § skollagen (1985:1100) framgår att kommuner och landsting får uppdra åt andra att anordna komvuxutbildning. Kommunen kan således överlåta till exempelvis folkhögskola eller studieförbund att genomföra vuxenutbildning på gymnasial nivå. Även om kommunen uppdrar åt någon annan att genomföra utbildningen är det kommunen som finansierar och är huvudman för utbildningen. Någon regel

motsvarande den som finns i 11 kap. skollagen finns inte när det gäller högskolan. Högskolan har huvudansvaret för högskoleutbildning och att utbildningen följer en av högskolan fastställd kursplan samt att bestämmelserna i 6 kap. högskoleförordningen om betyg, examens- och kursbevis följs.

Det är frivilligt att anordna s.k. collegeutbildning. Någon volymökning av antalet utbildningsplatser inom den gymnasiala vuxenutbildningen (komvux) föreslås inte. Högskoledelen finansieras i sin tur inom ramen för högskolans befintliga resurser.

Målgruppen för den s.k. collegeutbildningen bör främst vara personer från studieovana miljöer som känner osäkerhet för att ta steget in i högskolan. Kommun och högskola bör genom aktiva rekryteringsinsatser försöka nå ut till de individer och grupper som kanske inte annars skulle söka sig till högskolan. Syftet med utbildningen är självklart inte att den skall erbjudas alla blivande studenter eller skapa en orättvis genväg in i högskolan för personer som inte behöver utbildningen. Kommun och högskola har här ett gemensamt ansvar att anta de personer som är i störst behov av utbildningen. Liknande utbildningar anordnas redan i dag på några orter. Exempelvis anordnas en s.k. collegeutbildning av Umeå universitet i samarbete med Folkuniversitetet och Kunskapslyftet i Umeå, där Folkuniversitetet på uppdrag av Umeå kommun bedriver den gymnasiala delen. Utbildningen vänder sig till personer som behöver få högskolebehörighet, känner osäkerhet för högskolestudier, är arbetslösa och som kommer från studieovana miljöer. De erfarenheter som folkbildningen, dvs. folkhögskola och studieförbund, bidragit med genom sin långa tradition och erfarenhet av att utbilda vuxna och genom sin förmåga att rekrytera nya grupper, har varit värdefulla i detta sammanhang. Ett annat exempel är Södertörns högskola som i samarbete med komvux i Huddinge och Södertälje anordnar ett akademiskt startår i syfte att nå ut till nya grupper. Erfarenheterna från dessa utbildningar har visat att den osäkerhet som många känt inför högskolestudier undanröjts. Rekryteringen har därmed breddats.

Den gymnasiala delen av utbildningen bör ge deltagarna möjlighet att stärka sin formella kompetens. Den kan således riktas till personer som saknar behörighet för högskolestudier, men även till personer som har formella men inaktuella förkunskaper. Antagning till den gymnasiala delen görs enligt gällande bestämmelser i skollagen och i förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning. Av nämnda förordning framgår att en sökande för att vara behörig att tas emot i gymnasial vuxenutbildning dels skall sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen avser att ge, dels ha förutsättningar att följa undervisningen. Om antalet platser är mindre än antalet behöriga sökande till en kurs inom gymnasial vuxenutbildning skall, utan vidare hänsyn till tidigare betyg, företräde ges till dem som har störst behov av utbildningen.

Högskoledelen kan bestå av en eller flera introducerande högskolekurser. Dessa bör anpassas till individernas behov och intressen. Målsättningen med utbildningen är att deltagarna fortsätter att studera på högskolan. Antagning till högskoledelen, som utgör grundläggande högskoleutbildning, förutsätter att den studerande har grundläggande behörighet.

Den som deltar i högskoledelen av den s.k. collegeutbildningen är – enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen – student vid högskolan och omfattas därmed av de bestämmelser som gäller för studenter vid universitet och högskolor. Av det följer att högskolan – enligt 7 kap. 11 § samma förordning – kan ge den student som fullgjort högskoledelen av collegeutbildningen, förtur till efterföljande högskolekurser. Dessutom bör högskolan ha möjlighet att inom ramen för bestämmelserna om alternativt urval själv bestämma vilka urvalsgrunder som skall användas för efterföljande utbildningar (se avsnitt 8.4).

Regeringen anser att den gymnasiala delen av utbildningen bör omfatta högst 20 veckor. Högskoledelen bör i sin tur omfatta högst 20 högskolepoäng. Även kortare collegeutbildningar bör med fördel kunna anordnas. Det är viktigt, bl.a. i studiestödshänseende, att utbildningen inte förlänger studietiden och därmed ökar skuldbördan för deltagarna mer än nödvändigt.

Studiestöd för deltagarna lämnas enligt gällande bestämmelser både för den gymnasiala delen och för högskoledelen. Det innebär att den som går den gymnasiala delen av den s.k. collegeutbildningen kan få studiestöd i form av studiemedel utan att antalet veckor som studiestöd får lämnas på högskolenivå påverkas. Under vissa förutsättningar kan hälften av det lån den studerande tagit för gymnasiestudier skrivas av. För högskoledelen lämnas studiemedel inom ramen för de 240 veckor som får utgå för högskolestudier.

Enligt regeringens mening är det viktigt att den s.k. collegeutbildningen följs upp och utvärderas. Regeringen avser därför att ge Högskoleverket i uppdrag att efter samråd med Skolverket årligen följa upp utbildningen. De högskolor som anordnar utbildningen bör, med anledning av detta, varje år till Högskoleverket bl.a. redovisa i vilken omfattning sådan utbildning anordnats, vilka studerandekategorier som antagits, vilket innehåll utbildningen haft, hur många som genomgått utbildningen med godkänt resultat och hur många som fortsätter en högskoleutbildning. Detta gäller även de collegeutbildningar som finns redan i dag.

Det högskoleintroducerande utbildningssamarbetet skall i sin helhet utvärderas efter tre år. Resultatet av utvärderingen bör kunna ligga till grund för regeringens framtida ställningstaganden.

Introduktionskurs

I motsats till mångfaldsutredaren anser regeringen det inte motiverat att införa ett pilotprojekt där ett tiotal lärosäten får anordna en obligatorisk introduktionskurs om 20 högskolepoäng för högskolenybjörjare. En sådan utbildning skulle, som flertalet remissinstanser framhållit, förlänga studietiden med en termin och därmed medföra stora kostnader både för de studerande och för staten. Flertalet högskolenybjörjare är inte i behov av en så lång introduktion. Redan i dag anordnas kortare frivilliga introduktionskurser vid ett flertal lärosäten som syftar till att underlätta studenternas fortsatta högskolestudier. För de studenter, som känner sig osäkra på sin förmåga eller som upplever den akademiska miljön som så främmande att de tvekar att ta steget in i högskolan, kan en introduktionskurs vara av stor nytta.

Goda kunskaper i det svenska språket har stor betydelse för att högstudier skall kunna bedrivas framgångsrikt, men också för det framtida arbetslivet. Vid några lärosäten erbjuds i dag introduktionskurser i svenska för invandrarstudenter som har en utländsk gymnasieutbildning och som vill förbättra sina kunskaper i svenska. I likhet med mångfaldsutredaren anser regeringen att valbara inslag av språkträning bör kunna ingå i de ovan nämnda introduktionskurserna eller i den s.k. collegeutbildningen. Även svenskfödda kan ha behov av att få undervisning i det svenska språket.

8 Tillträde till grundläggande högskoleutbildning

Prop. 2001/02:15

8.1 Allmänt

Av 1 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) framgår att den grundläggande högskoleutbildningen väsentligen skall bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Regeringen får dock medge undantag när det gäller konstnärlig utbildning.

Enligt 4 kap. 2 § samma lag avgör den högskola som anordnar en utbildning vilka behörighetsvillkor som skall gälla för att bli antagen till utbildningen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har meddelat bestämmelser om tillträde till grundläggande högskoleutbildning i 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) samt i 5 kap. förordningen om Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221). Bestämmelserna baseras på riksdagens beslut med anledning av propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. (1995/96:184, bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264) nedan kallad tillträdespropositionen. I propositionen redovisade regeringen huvuddragen i de regler som regeringen avsåg att införa i högskoleförordningen. Avsikten var att införa ett system för tillträde till högskolan som var tydligt, överblickbart och rättssäkert för de enskilda sökandena och som samtidigt skulle underlätta arbetet med antagning till högre studier.

För att bli antagen till grundläggande högskoleutbildning krävs att sökanden har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven. Om inte alla behöriga sökande kan tas emot till en utbildning skall urval göras bland de sökande (4 kap. 3 § högskolelagen). I 7 kap. 10 § högskoleförordningen finns allmänna bestämmelser om urval. Urvalsgrundernas funktion är att rangordna sökande på ett lämpligt sätt.

Om det finns särskilda skäl får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Undantag från behörighetsvillkoren skall göras för sökande som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

8.2 Grundläggande behörighet

Regeringens förslag: Kravet på grundläggande behörighet skall anses uppfyllt också av den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig grundläggande högskoleutbildning.

Högskoleverkets förslag: Lägst betyget Godkänd i ämnet Svenska B alternativt Svenska som andraspråk B och Engelska A bör krävas för

grundläggande behörighet. Dessutom bör krav på betyget Godkänd i kärnämnenä Matematik och Samhällskunskap samt projektarbete övervägas.

Remissinstanserna: Flertalet av de instanser som yttrat sig i frågan anser att godkänt betyg i Svenska B alternativt Svenska som andraspråk B samt Engelska A skall krävas för grundläggande behörighet. Ett fåtal lärosäten däribland *Göteborgs universitet* och *Malmö högskola* anser att kraven för grundläggande behörighet bör samordnas med ett eventuellt beslut om gymnasieexamen.

Utredarens förslag i betänkandet Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen (SOU 2001:13): För att öka rekryteringen av studenter från icke-akademiska miljöer bör högskolorna få möjlighet att ge deltagare i en introduktionskurs om 20 poäng *temporär behörighet*. Den temporära behörigheten bör kunna omvandlas till allmän behörighet efter godkänd 20-poängskurs.

Remissinstanserna: Majoriteten av de instanser som kommenterat förslaget om temporär behörighet är positiva. Flera lärosäten efterfrågar en generellt sett friare antagning. *Högskoleverket* är tveksamt till förslaget, eftersom högskoleförordningen i nuvarande utformning ger högskolorna möjlighet att medge sökande undantag från kraven på behörighet.

Bakgrund

Bestämmelser om grundläggande behörighet finns i 7 kap. 4–6 §§ högskoleförordningen, i punkten 4 i övergångsbestämmelserna till förordningen (1996:984) om ändring i högskoleförordningen samt i 5 kap. 2 § förordningen om Sveriges lantbruksuniversitet.

Enligt bestämmelserna kan kraven för grundläggande behörighet uppfyllas enligt följande och avgör också i vilken urvalsgrupp den sökande konkurrerar.

- Slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning (komvux) med lägst betyget Godkänd på kurser som omfattar minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävs för ett fullständigt program.
- Samlat betygskort från komvux som omfattar lägst betyget Godkänd i kurser som motsvarar minst 90 procent av vad som krävs för ett slutbetyg i komvux.
- Avgångsbetyg från gymnasieskolans s.k. mellanårsprogram.
- Avgångsbetyg från minst två-, tre- eller fyraårig linje eller tvåårig specialkurs i gymnasieskolan eller motsvarande från komvux. Dessutom krävs kunskaper i svenska och engelska motsvarande minst två årskurser på någon linje i gymnasieskolan eller etapp 2 från komvux.
- Intyg från folkhögskola om allmän/grundläggande behörighet till högskoleutbildning.
- Utländsk gymnasieutbildning (motsvarande), om utbildningen ger behörighet i sökandens hemland. Dessutom krävs kunskaper i engelska samt kunskaper i svenska enligt Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1996:22).

- Bor i ett nordiskt land och är där behörig till högre utbildning.
- Fyller 25 år senast under det kalenderår då utbildningen börjar och har arbetat under sammanlagt minst fyra år före det kalenderår då utbildningen börjar samt har kunskaper i svenska och engelska som motsvarar ett fullföljt nationellt program i gymnasieskolan (den s.k. 25:4-regeln).
- Genom någon annan verksamhet än utbildning har förvärvat kunskaper som motsvarar dem som utbildning i gymnasieskolan och komvux ger.
- Avgångsbetyg eller slutbetyg från Tyska skolan i Stockholm eller en Waldorfskola enligt Högskoleverkets närmare föreskrifter (HSVFS 2000:4).

Nu gällande bestämmelser om tillträde till grundläggande högskoleutbildning tillämpades första gången inför antagningen höstterminen 1997. Bestämmelserna innebär att kraven på såväl grundläggande som särskild behörighet skärpts i förhållande till tidigare bestämmelser. Tillträdesreglerna infördes som en konsekvens av att riksdagen beslutat om att reformera gymnasieskolan. Reformen ansågs nödvändig för att bl.a. möta arbetslivets och samhällets krav på ökade kunskaper och breddad kompetens. Reformen innebar också att alla nationella och specialutformade program blev treåriga och att det relativa betygssystemet med betyg i varje ämne ersattes av kunskapsrelaterade betyg efter varje kurs.

Från och med höstterminen 2000 har alla gymnasieprogram fått en ny gemensam programstruktur. Samtliga program har en omfattning av 2 500 gymnasiepoäng. Syftet med den nya strukturen är att öppna programmen mot varandra och att öka valfriheten för eleverna inom programmens ram. I den nya programstrukturen har programmålen, kursplanerna och betygskriterierna fått ett delvis förändrat innehåll jämfört med tidigare.

På gymnasieskolans nationella och specialutformade program läser alla elever samma kärnämneskurser. Kärnämneskurserna, som omfattar 750 gymnasiepoäng, utgörs av Svenska/Svenska som andraspråk A och B, Engelska A, Matematik A, Estetisk verksamhet, Idrott och hälsa A, Naturkunskap A, Religionskunskap A samt Samhällskunskap A.

På varje program finns dessutom några ämnen som är gemensamma för alla som läser programmet. Inom varje program finns därutöver ett antal inriktningar samt valbara kurser, vilka kan variera i omfattning. Inom ramen för de valbara kurserna har alla elever – oavsett vilket program de väljer – möjlighet att läsa kurserna Engelska B och Matematik B. Dessa kurser ingår i flera av de av Högskoleverket fastställda standardbehörigheterna.

En parlamentariskt sammansatt kommitté (Gymnasiekommittén 2000) har i uppdrag att lämna förslag till en framtida utformning av gymnasieskolans studievägsutbud (dir. 2000:35). I tilläggsdirektiv (dir. 2001:8) har Gymnasiekommittén fått i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ett ämnesbetygssystem i gymnasieskolan och inom gymnasial vuxenutbildning. Kommittén har också fått i uppdrag att pröva förutsättningarna för att införa en gymnasieexamen i gymnasieskolan. Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 30 april 2002.

Svenska och engelska

I likhet med Högskoleverket och flertalet remissinstanser anser regeringen att det är viktigt att studenterna har goda kunskaper i svenska och engelska. Goda kunskaper i dessa ämnen är ofta en förutsättning för att studenten skall kunna fullfölja sin utbildning med goda studieresultat. Det har dessutom blivit allt vanligare att lärosätena väljer att använda sig av kurslitteratur på engelska. Med tanke på att högskoleutbildningen blir alltmer internationaliserad och tvärvetenskapligt inriktad är det av vikt att studenten har goda kunskaper i både svenska och engelska.

Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att tillträdesreglerna, dvs. reglerna om grundläggande behörighet, särskild behörighet, meritvärdering och urval, betraktas i *ett* sammanhang. I avvaktan på Gymnasiekommitténs betänkande, anser regeringen att det inte nu finns skäl att ändra bestämmelserna om grundläggande behörighet så att krav ställs på betyget Godkänd i vissa särskilt angivna ämnen. Med nu gällande regler, med krav på slutbetyg från gymnasieskolan eller komvux med lägst betyget Godkänd på kurser som omfattar minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävs för ett fullständigt program, har i praktiken så gott som alla sökande dessa kunskaper.

Reell kompetens

Bestämmelserna i högskoleförordningen om grundläggande behörighet bygger på att sökande skall ha kunskaper som eleverna får på nationella eller specialutformade program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper för att anses behörig. Den som har reella förutsättningar att tillgodogöra sig grundläggande högskoleutbildning men som inte bedöms ha föreskrivna formella meriter är däremot inte behörig. Universitet och högskolor har visserligen möjlighet att tillämpa den undantagsregel som finns i 7 kap. 3 § som föreskriver att undantag från behörighetsreglerna skall göras för den som har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen.

Regeringen anser att den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig grundläggande högskoleutbildning också skall anses ha grundläggande behörighet för sådan utbildning. Varje högskola skall således göra en individuell bedömning av sökandens reella kunskaper. Sådana bedömningar skall inte göras schablonmässigt, utan högskolan måste göra en individuell värdering av de åberopade meriterna. Detta innebär inte att kraven sänks. I avsnitt 9.4 behandlar regeringen frågan om metoder för bedömning av reell kompetens i förhållande till högre utbildning. Regeringen har dessutom denna dag (den 6 september 2001) beslutat fördela särskilda medel till lärosätena för att stimulera utvecklingen av metoder för att bedöma och värdera reell kompetens i förhållande till behörighetskraven.

Eftersom bedömningen av den reella kompetensen blir aktuell redan när högskolan skall pröva om en sökande har grundläggande behörighet

måste en översyn av högskoleförordningens regler om dispens och behörighet göras. Prop. 2001/02:15

Mot bakgrund av vad som dels anförts i avsnittet 7.6 Rekryterande utbildningssamarbete – s.k. collegeutbildning, dels föreslås om reell behörighet i detta avsnitt anser regeringen, att en regel om temporär behörighet inte behövs.

8.3 Särskild behörighet

Regeringens förslag: Systemet med standardbehörigheter skall utvecklas mot ett system med få och breda standardbehörigheter. Högskolorna skall, efter tillstånd av Högskoleverket och inom ramen för de allmänna bestämmelserna om särskild behörighet, få ställa andra krav än de som anges i standardbehörigheterna även för de utbildningar som leder till yrkesexamen.

Särskild behörighet skall den anses ha som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen.

Högskoleverkets förslag: Systemet med standardbehörigheter avvecklas. I stället bör verket få besluta om särskilda behörighetskrav för ca 35 utbildningar som leder till yrkesexamen (exklusive de konstnärliga examina). För utbildningar med konstnärlig inriktning bör i Högskoleverkets föreskrifter anges att det är tillåtet att använda färdighetsprov som särskilt behörighetskrav. För övriga utbildningar som vänder sig till nybörjare anser verket att universitet och högskolor själva – inom ramen för av Högskoleverket fastställda ramföreskrifter – bör få besluta vilka gymnasiekurser som skall krävas för särskild behörighet.

Högskoleverket motiverar sina förslag med att nuvarande system med standardbehörigheter i första hand är anpassat till program som leder till yrkesexamen och har utformats med de gamla utbildningslinjerna som förebild. Utbildningsutbudet och de sökandes val har också förändrats de senaste åren. Innehållsmässigt är allt fler utbildningar tvärvetenskapligt och/eller internationellt inriktade för vilka adekvata standardbehörigheter saknas och knappast heller kan skapas. Dessutom läser allt fler studenter fristående kurser fram till en generell examen.

Remissinstanserna: De flesta lärosäten delar Högskoleverkets uppfattning att nuvarande standardbehörigheter är dåligt anpassade till högskolans utbud av tvärvetenskapliga eller internationellt inriktade utbildningar och att systemet därför bör avvecklas. Flera instanser framhåller att systemet inte fungerar för dem som läser fristående kurser till en generell examen. Så gott som alla lärosäten tillstyrker att frågan om särskild behörighet utreds och att det görs i nära samverkan med universitet och högskolor. *Uppsala universitet* menar att regeringen bör ge Högskoleverket författningsmässiga förutsättningar att vidta ändringarna.

Umeå universitet är däremot tveksamt till förslaget. Universitetet saknar en analys från Högskoleverket om varför modellen med standardbehörigheter inte fungerar. Universitetet anser att ett modifierat

brett standardbehörighetssystem, exempelvis motsvarande de fyra vetenskapsområdena, bör utredas. Ett sådant system skulle kunna innefatta kurser som flertalet gymnasieelever läser. Breda standardbehörigheter skulle troligen innebära att många av de högsta gymnasiekurserna inte kan komma att finnas med. Ur högskolans perspektiv är det emellertid viktigt att studenterna är väl förberedda för sina studier. För att motivera elever att läsa högre kurser i gymnasieskolan skulle incitament för detta kunna ges via meritvärderingssystemet. Med tanke på den framtida rekryteringen så finns det – enligt Umeå universitets uppfattning – goda skäl att inte ställa alltför höga krav på de sökandes förkunskaper. Lärosätena bör kunna anpassa sig till situationen t.ex. genom att se över rutinerna för mottagandet, genom att erbjuda basårs- och introduktionsutbildningar och genom förändrade arbets- och examinationsformer.

Några lärosäten, *Luleå tekniska universitet*, *Karlstads universitet* och *Växjö universitet*, anser att tiden är mogen att låta lärosätena själva besluta om behörighetskraven. Även *Stockholms* och *Nacka kommuner* förordar ett lokalt inflytande över antagningen medan *Borlänge* och *Vellinge kommuner* anser att högskolorna inte får ges frihet att ställa för höga krav.

Malmö högskola anser att frågan om införande av en gymnasieexamen liksom översynen av gymnasieskolans betygssystem bör vara klar, innan behörighetsfrågorna på allvar sätts under ”luppen”. Det är viktigt att gymnasieskolan och högskolan går i takt, eftersom tillträdesreglerna har långtgående konsekvenser för gymnasieelevernas studieval.

Landsorganisationen i Sverige (LO) och *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* anser att behörighetsreglerna skall fastställas på nationell nivå.

Bakgrund

Bestämmelser om särskild behörighet finns i 7 kap. 7–9 §§ högskoleförordningen. Enligt 5 kap. 2 a § förordningen om Sveriges lantbruksuniversitet beslutar Lantbruksuniversitetet om den särskilda behörigheten.

I 7 kap. 7 § högskoleförordningen finns allmänna bestämmelser om särskild behörighet. Av bestämmelserna framgår att de krav på särskilda förkunskaper som ställs skall vara helt nödvändiga för att studenten skall kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får avse

1. kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper,
2. kunskaper från en eller flera högskolekurser,
3. andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

För utbildningar som inte vänder sig till nybörjare i högskolan, dvs. flertalet fristående kurser över A-nivå samt påbyggnadsutbildningar, bestämmer högskolan vilka av ovan angivna krav som skall ställas.

För utbildningar som vänder sig till nybörjare har Högskoleverket bemyndigats att meddela föreskrifter dels om vilka standardbehörigheter som finns, dels om vilken standardbehörighet som skall gälla för en

utbildning som leder till yrkesexamen (exklusive konstnärlig inriktning). För en utbildning som leder till yrkesexamen får en högskola inte fastställa högre krav på särskild behörighet än vad Höskoleverket föreskrivit. Däremot får högskolan om det finns skäl besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Detta innebär att högskolan i vissa fall kan ställa lägre krav än de som anges i standardbehörigheterna.

För övriga utbildningar som vänder sig till nybörjare – dvs. fristående kurser och program som inte leder till yrkesexamen – bestämmer högskolan vilka av de av Höskoleverket fastställda standardbehörigheterna som skall gälla. Om en lärosäte vill ställa andra behörighetskrav till sådana utbildningar, måste Höskoleverkets tillstånd inhämtas. Däremot kan – som tidigare redovisats – en högskola besluta om dispens från något eller några behörighetsvillkor.

Enligt uttalanden i tillträdespropositionen borde de utbildningar som leder till en yrkesexamen (exklusive de konstnärliga examina) ha nationellt gällande behörighetsregler. Att dessa utbildningar ofta är mycket populära och har många sökanden skulle inte heller få påverka behörighetskraven.

Den grundläggande höskoleutbildningen skall – enligt 1 kap. 8 § höskolelagen – väsentligen bygga på kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Därför framhölls i tillträdespropositionen att Höskoleverket inte borde fastställa högre förkunskapskrav än vad som anses nödvändigt för att studenterna skall klara utbildningen. Behörighetskraven borde inte heller utformas så att de i realiteten utgör ett hinder för vissa grupper av sökande. Dessutom uttalade regeringen att antalet standardbehörigheter skulle vara färre än sexton.

Inför antagningen höstterminen 1997 fastställde Höskoleverket – efter hörande av Statens skolverk samt universitet och högskolor – 36 standardbehörigheter. För den nya lärarutbildningen som startar höstterminen 2001 har Höskoleverket därefter fastställt åtta nya standardbehörigheter (prop. 1999/2000:135, bet. 2000/01:UbU3, rskr. 2000/01:5). Antalet standardbehörigheter, som därmed uppgår till 44, är betydligt högre än vad som varit avsikten.

Skälen för regeringens förslag:

Systemet med standardbehörigheter förenklas

Som tidigare redovisats har Gymnasiekommittén fått i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ett ämnesbetygssystem i gymnasieskolan och komvux. Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2002. Ett system med ämnesbetyg kommer att medföra att bestämmelserna om såväl grundläggande som särskild behörighet behöver revideras.

Regeringen vill emellertid redan nu betona vikten av att behörighetskraven inte varierar mellan lärosätena för i huvudsak likartade utbildningar. Därför bör systemet med standardbehörigheter behållas. Att systemet med standardbehörigheter behålls innebär inte att systemet inte kan utvecklas. Såväl Höskoleverket som flertalet lärosäten

har framhållit att nuvarande standardbehörigheter är dåligt anpassade till högskolans utbud av tvärvetenskapliga och/eller internationellt inriktade utbildningar. Regeringen delar den uppfattningen. Enligt regeringens mening är det mycket angeläget att begränsa antalet standardbehörigheter utan att kraven på något sätt skärps. I vissa fall bör kraven t.o.m. modifieras. Av 7 kap. 7 § högskoleförordningen framgår att de krav på särskilda förkunskaper som ställs skall vara helt nödvändiga för att studenten skall kunna tillgodogöra sig utbildningen. Vidare framgår av 1 kap. 8 § högskolelagen att den grundläggande högskoleutbildningen väsentligen skall bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Därför måste också behörighetskraven återspegla kopplingen mellan gymnasieskolans olika program och högskolan.

I tillträdespropositionen framhölls vikten av att systemet med standardbehörigheter utformas så att det inte blir ett hinder för utvecklingen av högskolan, samtidigt som de enskilda studenterna uppfattar det som tydligt, överblickbart och rättssäkert.

Enligt regeringens mening har systemet med standardbehörigheter tvärtemot de uttalade intentionerna blivit svårt att överskåda. Systemet bör därför förenklas. Vid överläggningar mellan Utbildningsdepartementet och Högskoleverket har framkommit att verket ser svårigheter med att inom ramen för nu gällande bestämmelser begränsa antalet standardbehörigheter. Verket har därför framfört önskemål om att högskoleförordningen ändras. Enligt verket bör högskolorna, eventuellt efter tillstånd av Högskoleverket, få fastställa högre krav än de som anges i standardbehörigheterna, för de utbildningar som vänder sig till nybörjare och som leder till yrkesexamen. En sådan bestämmelse finns redan nu i 7 kap. 9 § andra stycket för övriga utbildningar som vänder sig till nybörjare.

Regeringen anser att den modell som Umeå universitet skisserat i sitt remissyttrande är tilltalande. Modellen med ett fåtal och inte för högt ställda behörighetskrav och med möjligheter att till vissa utbildningar ställa högre krav än vad som anges i standardbehörigheterna behöver emellertid vidareutvecklas. Den skisserade modellen, som täcker in stora delar av högskolans utbildningsutbud på grundnivån, bör rimligen också uppfattas som betydligt enklare att sätta sig in i än dagens system med 44 standardbehörigheter med många avvikelser och undantag. Enligt regeringens uppfattning är det viktigt att behörighetskraven utformas så att de sökande uppfattar dem som tydliga, översiktliga och enkla. Kraven för grundläggande och särskild behörighet finns för att ange de förkunskaper som krävs för att kunna antas till grundläggande högskoleutbildning. Fastställda krav skall således inte fungera som ett urvalsinstrument inför antagning till högskoleutbildning. Standardbehörigheterna bör anpassas till en mer diversifierad verklighet med fler tvär/mångvetenskapliga utbildningar men även till traditionella utbildningar som vänder sig till otaritionella grupper. Regeringen anser därför att högskoleförordningen bör kompletteras med en bestämmelse som gör det möjligt för Högskoleverket att ge högskolorna tillstånd att ställa högre krav än de som anges i standardbehörigheterna för sådana utbildningar som leder till yrkesexamen. Enligt regeringens mening bör bestämmelsen utnyttjas restriktivt och endast om särskilda skäl finns. Det

är väsentligt att inte högskolorna ges rätt att ställa högre krav än vad som anses nödvändigt. Högskolorna bör själva – liksom för närvarande – ha rätt att sänka behörighetskraven. Regeringen avser att hålla sig informerad om hur och i vilken omfattning Högskoleverket medger att högre krav får ställas.

Reell kompetens

Den som har reella förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen, men som inte uppfyller de formella krav på särskilda förkunskaper som ställs, är i dag inte behörig för sökt utbildning. Högskolorna kan visserligen meddela undantag från ställda behörighetskrav, men högskolorna tillämpar bestämmelsen restriktivt.

Regeringen har under avsnittet 8.2 Grundläggande behörighet föreslagit att den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig grundläggande högskoleutbildning också skall anses vara behörig för sådan utbildning. Denna princip bör gälla också för särskild behörighet. Den som bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen skall alltså anses ha den särskilda behörighet som krävs för utbildningen. Detta innebär inte att kraven sänks. En utländsk akademiker exempelvis, som i dag nekas tillträde till kompletterande kurser enbart på grund av att hon eller han saknar den formella särskilda behörigheten, bör alltså anses behörig om han eller hon bedöms ha reella förutsättningar att tillgodogöra sig sökt utbildning. Detsamma bör gälla exempelvis svenska sjuksköterskor med lång yrkeserfarenhet, men med examina enligt äldre bestämmelser, som söker till för deras yrke relevanta påbyggnadsutbildningar.

Enligt regeringens mening är det viktigt att Högskoleverket noggrant följer hur högskolorna tillämpar bestämmelserna om reell kompetens.

Undantag från fastställda behörighetsvillkor

Som nyligen redovisats måste en översyn av högskoleförordningens regler om dispens och behörighet göras. Regeringen avser att i samband därmed förtydliga formuleringen om undantag från något eller några behörighetsvillkor, så att det klart framgår att en högskola får tillämpa bestämmelsen såväl generellt som i det enskilda fallet. Undantag från behörighetsvillkoren bör exempelvis kunna göras om antalet behöriga sökande till en viss utbildning är färre än antalet platser. I dessa fall kan högskolorna samtidigt erbjuda studenterna en möjlighet att på ett enkelt sätt komplettera sina kunskaper, antingen genom en mer etablerad samverkan med annan utbildningsanordnare eller genom att integrera kompletterande undervisning i den ordinarie utbildningen. Det bör dessutom framgå av lärosätets antagningsordning i vilka situationer undantag från behörighetsvillkoren bör göras. Lärosätet ansvarar för att utbildningen svarar upp mot fastställda kvalitetskrav även om undantag från behörighetsreglerna medgivits.

Regeringens förslag: Styrelsen för respektive lärosäte skall få möjlighet att bestämma vilka urvalsgrunder som skall användas för högst 10 procent av platserna på utbildningar som vänder sig till nybörjare.

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om urval bör ses över. Sökande med gamla respektive nya gymnasiebetyg, dvs. sökande i BL- och BP-grupperna, läggs samman till en gemensam urvalsgrupp.

Mångfaldsutredarens förslag: Alternativa metoder bör provas för en del av antagningen. En utgångspunkt kan vara att högskolorna får anpassa reglerna efter respektive kurs eller utbildningsprogramms särart och till detta koppla aktiva rekryteringsinsatser.

Högskoleverkets förslag: Frågan om sammanläggning av urvalsgrupperna för gamla respektive nya gymnasiebetyg bör utredas. Folkhögskolestuderanden bör även i fortsättningen provas i en egen urvalsgrupp.

Det bör även utredas om det är möjligt att öka det lokala inflytandet exempelvis genom att medge att lärosätena till en tredjedel av platserna på en viss utbildning ges möjlighet att använda sig av lokalt beslutade urvalsgrunder.

Tjänstemannagruppens förslag: I urvalssystemet bör BL-gruppen och BP-gruppen, dvs. sökande med gamla respektive nya gymnasiebetyg, läggas samman.

För att nå upp till de av statsmakterna fastställda utbildningspolitiska målen bör varje lärosäte få tillämpa friare former för antagning (fri kvot) till minst 15 procent av platserna på utbildningar som vänder sig till nybörjare.

Remissinstanserna:

Sammanläggning av BL- och BP-grupperna

Samtliga instanser som yttrat sig i frågan är positiva till en sammanläggning av betygsgруппerna. Några konstaterar att BL-gruppen på sikt kommer att minska så kraftigt att en sammanläggning blir nödvändig. Ett flertal instanser tillstyrker en sammanläggning men anser att den bör göras först i samband med att det nya antagningssystemet (NyA) införs höstterminen 2004.

Några instanser anser att det även bör utredas om sökanden i folkhögskolegruppen (BF-gruppen) kan läggas samman med sökande i BL- och BP-gruppen. *Umeå universitet* anser att sökande med behörighet från folkhögskola i urvalet bör konkurrera via högskoleprovet. *Malmö högskola* anser att det finns skäl att överväga om sökande med resultat på högskoleprovet kan läggas samman med betygsgруппen.

Statskontoret och Högskoleverket framhåller att det redan finns möjlighet att anta sökande utan formella behörighetskrav. Några instanser anser att frikvotsantagning bör utformas så att den kan förknippas med ett entydigt angivet syfte. Högskoleverket understryker att frikvotsantagning inte får innebära att grupper kvoteras in i högskolan medan Jämställdhetsombudsmannen anser att positiv särbehandling är ett lämpligt instrument. Några anser att det bör vara upp till respektive utbildningsanordnare att avgöra i vilken utsträckning fri kvot bör användas. Det påpekas även att det föreslagna systemet med fri kvot i viss utsträckning minskar överblickbarheten och förutsägbarheten. Skolverket ser förslaget om friare former för antagning som positivt. Det kan få en positiv effekt på arbetsklimatet i gymnasieskolan då fokuseringen på antagning av betyg minskar.

Majoriteten av universiteten och högskolorna tillstyrker förslaget och anser att det i stort är en spännande och intressant möjlighet som bryter med det traditionella antagningssystemet. Södertörns högskola anser att fri kvot ökar flexibiliteten och gör det möjligt att arbeta på ett effektivare sätt med aktiv rekrytering riktad mot grupper som annars inte skulle söka sig till högskolan. Några anser att frikvotsantagning bör införas på prov och sedan utvärderas. Det påpekas även att deltagandet bör ske på frivillig basis. Lunds universitet och Malmö högskola anser att fri kvot måste relateras till målen att bredda den sociala och etniska mångfalden. Umeå universitet anser att frikvotsantagning kan prövas för att stimulera personer att söka till utbildningar som bedömts som angelägna ur ett kompetensperspektiv men som lockar få behöriga sökande.

Ett flertal instanser anser att rättssäkerheten kan bli ett problem med fri kvot. Däremot anser Teaterhögskolan i Stockholm att ett frikvotssystem kan komma att upplevas som mer rättvist och medföra en mer studiemotiverad studentpopulation. Örebro universitet betonar att det är viktigt att lärarkollektivet inom högskolevärlden är berett till pedagogiskt nytänkande i samband med rekryteringsinsatser.

De högskolor som är negativa till förslaget menar att fri kvot inte tillgodoser behovet av tydlighet, förutsebarhet, rättvisa och rättssäkerhet. Uppsala universitet anser att ett någorlunda fast regelsystem normalt gynnar svaga grupper medan starka grupper gynnas av system som i högre grad bygger på att den enskilde gör sig själv gällande. Universitetet anser också att frikvoten kan bli svår att administrera. Högskolan i Halmstad menar att en fri kvot inte kommer att minska den sociala snedrekryteringen eftersom systemet gynnar dem som redan har förmågan att uttrycka sig i tal och skrift. En majoritet av de instanser, som är negativa till tjänstemannagruppens förslag, är däremot positiva till friare former av antagning där högskolorna lokalt får besluta om vad som skall gälla.

Majoriteten av kommunerna är positiva till förslaget med motiveringar som att urvalssystemet blir mer flexibelt samt att den sökande skall kunna bedömas på andra meriter än formella förkunskapskrav. Det påpekas dock att rättssäkerheten inte får äventyras och att kvaliteten inte får försämrats. Tjänstemännens Centralorganisation betonar värdet av ett nytt antagningssystem som bättre än i dag tillvaratar kunskaper och

erfarenheter av olika slag. LO anser att frikvoten skall tillämpas med strikta nationella riktlinjer. SFS anser att det vore bättre att utveckla nuvarande system med alternativa urvalsregler. Prop. 2001/02:15

Bakgrund

Om inte alla behöriga sökande kan tas emot till en utbildning skall urval göras bland de sökande (4 kap. 3 § högskolelagen).

I 7 kap. 10 § högskoleförordningen finns allmänna bestämmelser om urval. Urvalsgrundernas funktion är att rangordna sökande på ett lämpligt sätt. Urvalsgrunderna är betyg, högskoleprov, andra särskilda prov, tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet och särskilda skäl.

För att förbättra rekryteringen av studenter från underrepresenterat kön, får högskolorna – vid i övrigt likvärdiga meriter – göra ett urval med hänsyn till kön. Vid likvärdiga meriter får vidare lottning användas, om urval med hänsyn till kön inte kan göras.

Högskolorna bestämmer vilka av ovan angivna urvalsgrunder som skall användas i fråga om utbildningar som inte vänder sig till nybörjare i högskolan.

I fråga om utbildningar som vänder sig till nybörjare finns bestämmelser i 7 kap. 11–16 b §§ högskoleförordningen.

Urvalsgrunderna betyg och högskoleprov för utbildningar som vänder sig till nybörjare

Av 12 § framgår att urvalsgrunderna skall vara betyg och resultatet från högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet. Om det inte finns synnerliga skäl skall platserna fördelas enligt följande:

1. minst en tredjedel på grundval av betyg, och
2. minst en tredjedel på grundval av resultatet från högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet.

Av de platser som fördelas på grundval av högskoleprovet skall hälften fördelas på grundval av poäng på såväl högskoleprovet som arbetslivserfarenhet och hälften på grundval av poäng enbart på högskoleprovet. Högskoleverket har med stöd av 14 § meddelat föreskrifter om beräkning av arbetslivserfarenhet (HSVFS 1996:22).

Fördelning av platser vid urval på betyg

Av Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1996:22, ändr. 1997:33) framgår att platserna vid urval på betyg skall fördelas i förhållande till antalet behöriga sökande i var och en av följande tre grupper:

1. BP-gruppen: Sökande med slutbetyg från gymnasieskolans program, komvux eller samlat betygsdokument från komvux.
2. BL-gruppen: Sökande med avgångsbetyg från gymnasieskolans linjer (eller motsvarande), avgångsbetyg från gymnasieskolans så kallade mellanårsprogram med sifferbetyg eller avgångsbetyg, samlat betygsdokument med sifferbetyg eller blandbetyg från komvux eller utländsk förutbildning.

3. BF-gruppen: Sökande med avslutad folkhögskoleutbildning med intyg om grundläggande/allmän behörighet och studieomdöme. Prop. 2001/02:15

Urvalsgrunden andra särskilda prov

Urvalsgrunden andra särskilda prov får – enligt 15 § – användas endast i fråga om utbildningar som förbereder för yrkesområden som ställer krav på vissa personliga egenskaper eller särskild kompetens samt för utbildningar med konstnärlig inriktning. Högskoleverket beslutar om en högskola skall få använda sådana prov som urvalsgrund och villkoren för användningen i fråga om de utbildningar som inte är konstnärliga. Verket får därvid besluta om annan platsfördelning än vad som anges i 12 § första stycket.

Urvalsgrunden särskilda skäl

Högskoleverket har med stöd av 16 § utfärdat föreskrifter om urvalsgrunden särskilda skäl. Av 10 § nämnda föreskrifter (HSVFS 1996:22) framgår att särskilda skäl t.ex. kan avse funktionshinder eller annan synnerlig omständighet eller att den sökande har kunskaper eller erfarenheter som är särskilt värdefulla för den sökta utbildningen och/eller är särskilt värdefulla för det yrkesområde som utbildningen förbereder för.

Annan urvalsgrund respektive annan platsfördelning

Om det finns särskilda skäl får Högskoleverket – enligt 16 a § – medge att en högskola vid urval till en viss utbildning får tillämpa annan urvalsgrund eller göra annan platsfördelning än som avses i 12 §. Ett sådant medgivande skall avse ett eller flera bestämda antagningstillfällen. Vidare får en högskola – enligt 16 b § – i enstaka fall för vissa sökande göra avsteg från 12 §. Sådant avsteg får dock bara göras om en sökande genom tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet eller någon annan omständighet har särskilda kunskaper eller annars särskilda förutsättningar för den sökta utbildningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning:

Sammanläggning av urvalsgrupperna med gamla respektive nya gymnasiebetyg

I tillträdespropositionen angavs att sökande med gamla respektive nya gymnasiebetyg skall provas i olika urvalsgrupper. Syftet var att ge sökande med olika utbildningsbakgrund likvärdiga chanser att antas till högre utbildning. Antalet platser i högskolan skulle fördelas mellan dessa grupper i förhållande till antalet behöriga sökande i respektive grupp.

Nuvarande bestämmelser innebär att det för varje antagningsomgång blir lättare att bli antagen i urvalsgruppen för gamla betyg (BL-gruppen) i jämförelse med urvalsgruppen för nya betyg (BP-gruppen). Anledningen

till detta är att få nya sökande tillförs BL-gruppen. De enda nya sökande som tillförs den gruppen är de med utländska eller internationella gymnasiebetyg. Effekten blir att för varje antagningsomgång sjunker antagningspoängen för sökande i BL-gruppen vid i övrigt lika förhållanden. En annan effekt är att sökande med utländska eller internationella betyg gynnas av att tillhöra BL-gruppen. Vid antagningen till höstterminen 1999 antogs 48 procent av de behöriga sökande med utländsk eller internationell förutbildning. Motsvarande siffra för sökande med svensk förutbildning var 27 procent.

Höstterminen 2000 antogs ca 68 100 personer via Verkets för högskoleservice centrala antagning. Av dessa antogs ca 11 800 personer med gamla linjebetyg. En simulerad sammanläggning av betygsgrupperna enligt en mycket grov gemensam skala (BL-meritvärde*5-5 = jämförbart med meritvärde i BP) visar att ca 61 400 personer skulle ha antagits till samma utbildningsalternativ som före simuleringen. Knappt 3 000 personer skulle ha antagits till ett högre utbildningsalternativ medan drygt 1 700 personer skulle ha antagits till ett lägre utbildningsalternativ. Cirka 2 000 personer, varav knappt 1 800 personer med gamla linjebetyg, skulle över huvud taget inte ha blivit antagna till något alternativ. Förutom detta visar simuleringen att antalet antagna personer under 23 år skulle ha ökat med 1 400 personer.

Statistiska centralbyrån har samkört ovanstående uppgifter om antagna till högskolan med uppgifter om social bakgrund. Den simulerade sammanläggningen av betygsurvalsgrupperna visar på en liten, men dock minskad social snedfördelning av de antagna.

Högskoleverket och flertalet remissinstanser har bl.a. framfört att det på lång sikt finns risk för att antalet sökande i urvalsgruppen gamla betyg kommer att minska så mycket att den riskerar att tilldelas mycket få platser, om ens någon. Regeringen delar den uppfattningen. Det är dessutom viktigt att – såsom framhölls i tillträdespropositionen – sökande med olika utbildningsbakgrund ges likvärdiga chanser att antas till högre utbildning. Regeringen anser därför att sökande med gamla respektive nya gymnasiebetyg bör föras samman till en gemensam urvalsgrupp.

Utformandet av en gemensam urvalsgrupp innebär att Högskoleverket måste se över föreskrifterna om urval. Verket bör också efter samråd med Verket för högskoleservice (VHS) och Statens skolverk utarbeta en metod för meritvärdering av gamla respektive nya gymnasiebetyg. Den simulerade sammanläggningen som redovisats bör inte vara styrande för utformandet av metoden för meritvärderingen.

Regeringen anser att de nya föreskrifterna bör tillämpas inför antagningen höstterminen 2003. På så sätt får berörda myndigheter god tid på sig att se över föreskrifterna och informera presumtiva sökanden, deras föräldrar, gymnasieskolor m.fl. om ändringen.

Alternativt urval

Att en sökande är behörig till sökt utbildning innebär inte automatiskt att personen i fråga blir antagen till utbildningen. Om det finns fler behöriga sökande än det finns platser, skall ett urval göras. När det gäller utbildningar som vänder sig till nybörjare skall, som tidigare redovisats,

urvalet göras huvudsakligen på betyg och resultat från högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet. Om inte synnerliga skäl finns skall minst en tredjedel av platserna fördelas på grundval av betyg och minst en tredjedel på grundval av högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet. Sökande med s.k. reell kompetens, dvs. de som genom utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen, trots att de inte uppfyller de formella behörighetskraven, har sällan möjlighet att konkurrera på dessa urvalsgrunder.

För att göra det möjligt för universitet och högskolor att bredda rekryteringen och öppna högskolan för bl.a. sökande med reell kompetens eller otraditionell studiebakgrund eller för sökande som är formellt behöriga, men som inte kan konkurrera om platser på resultat av betyg eller högskoleprov, avser regeringen att komplettera bestämmelserna om urval för utbildningar som vänder sig till nybörjare. En bestämmelse om alternativt urval för tio procent av nybörjarplatserna bör införas. Den nya bestämmelsen skall göra det möjligt för högskolorna att för högst tio procent av nybörjarplatserna tillämpa andra urvalsgrunder än de nu gängse. Varje högskola skall i antagningsordningen ange vilka urvalsgrunder som skall användas. Genom att de studenter som antas är behöriga kommer kraven inte att sänkas.

En högskola bör, inom ramen för det alternativa urvalet, t.ex. ha möjlighet att till en viss utbildning anta sökanden som har vissa angivna förkunskapskrav. Om det finns ett uttalat behov av personal av ett visst kön eller med ett annat modersmål än svenska eller om det finns regionala behov av att utbilda en viss typ av arbetskraft bör högskolan också kunna tillämpa bestämmelsen. Regeringen har i avsnitt 7.6 föreslagit att högskolorna i rekryteringsfrämjande syfte bör få anordna s.k. collegeutbildning. Sökande som har gått igenom en sådan utbildning bör, om det är fråga om utbildning som vänder sig till nybörjare, kunna antas till den efterföljande utbildningen inom ramen för det alternativa urvalet. Bestämmelsen bör kunna användas för en del av platserna eller för alla platser inom ett utbildningsprogram eller en kurs.

Högskolans styrelse skall bestämma hur det alternativa urvalet skall gå till. Kraven på rättssäkerhet, förutsebarhet och överblickbarhet tillgodoses genom att högskolans regler om alternativt urval skall finnas i antagningsordningen.

Vidare skall varje högskola årligen redovisa i vilken omfattning, på vilka utbildningar och på vilka kategorier sökande bestämmelsen tillämpats.

Urvalsgrunderna betyg, högskoleprov och andra särskilda prov

Regeringen anser att urvalsgrunderna för utbildningar som vänder sig till nybörjare även i fortsättningen huvudsakligen skall vara betyg och resultat från högskoleprovet i kombination med arbetslivserfarenhet. Minst en tredjedel bör liksom hittills tillsättas på grundval av betyg respektive högskoleprov i kombination med arbetslivserfarenhet.

Likaså bör bestämmelsen om andra särskilda prov i 7 kap. 15 § högskoleförordningen behållas oförändrad. Det innebär att högskolorna

efter medgivande av Högskoleverket kan använda andra särskilda prov än högskoleprovet som urvalsgrund till vissa utbildningar. Prop. 2001/02:15

Urvalsgrunden särskilda skäl

I tillträdespropositionen föreslog regeringen att sökande som av olika skäl inte kan bedömas på ett lämpligt sätt med föreslagna urvalsmetoder skall kunna åberopa särskilda skäl. Som exempel angavs att sökande med olika former av funktionshinder kan ha svårt att hävda sig i den reguljära urvalsprocessen. Detsamma ansågs gälla sökande med en unik kompetens som av något skäl inte ansågs kunna bedömas rättvist. Till exempel borde sökande med ett invandrarspråk kunna åberopa särskilda skäl när det gäller utbildningar till sådana yrken som har behov av tvåspråkig personal, exempelvis inom det sociala området eller inom undervisningssektorn. I övrigt framhölls att högskolorna borde vara återhållsamma med urval baserat på särskilda skäl.

Regeringen anser att urvalsgrunden särskilda skäl bör öppnas för fler sökande. Högskolorna bör t.ex. ha möjlighet att till vissa utbildningar anta enbart män eller enbart kvinnor utan att dessförinnan inhämtat regeringens medgivande. Bland annat bör de högskolor som anordnar lärarutbildning kunna reservera platser för de män som inom ramen för olika arbetsmarknadsprojekt fått möjlighet att pröva på läraryrket (s.k. preparandår).

8.5 Meritvärdering av betyg

I bilaga 3 till högskoleförordningen finns bestämmelser om hur betyg från bl.a. utbildning vid svensk gymnasieskola och svensk gymnasial vuxenutbildning skall meritvärderas. Högskoleverket har – med stöd av 7 kap. 13 § andra stycket högskoleförordningen – meddelat föreskrifter om hur andra utbildningar än sådana som ges vid svensk gymnasieskola och svensk gymnasial vuxenutbildning skall meritvärderas (HSVFS 1996:22 ändr. 1997:33 och 2000:4).

Meritvärdering av svenska utbildningar

För att beräkna det s.k. jämförelsetalet multipliceras siffervärdet för varje betyg med kursens eller specialarbetets gymnasiepoäng (betygsvärde). Det sammanlagda betygsvärdet för alla kurser och specialarbetet som ingår i slutbetyget divideras med det antal gymnasiepoäng för kurser och specialarbetet som ingår i slutbetyget. Betyget i ämnet Idrott och hälsa medräknas endast om det höjer jämförelsetalet eller om kursen utgör särskild behörighet för utbildningen.

Nu gällande bestämmelser om meritvärdering tillämpades första gången inför antagningen höstterminen 1997. Från samma tidpunkt blev det möjligt för sökande att dels ersätta ett betyg som ingår i slutbetyget med ett nytt högre betyg (s.k. konkurrenskomplettering), dels komplettera sitt slutbetyg med betyg på andra kurser som tenderats av i komvux (s.k. tilläggskomplettering). Rätten att i merithänseende

tillgodoräkna sig nya betyg har lett till att allt fler ungdomar direkt efter avslutade gymnasiestudier kompletterar sina betyg i komvux för att öka sina chanser att antas till högskoleutbildning.

Högskoleverkets förslag: Meritvärderingsmodellen bör ändras så att de negativa effekterna på undervisningen i gymnasieskolan minimeras. Hur betygen skall användas som urvalsinstrument bör utredas ytterligare. I en sådan utredning bör analyseras om urvalet kan göras på grundval av betygen i ett begränsat antal kurser. Ett annat alternativ vore att grunda urvalet på en viss andel av de poäng som ingår i slutbetyget. Kombinationer av nämnda modeller kan också tänkas.

Tjänstemannagruppens förslag: Bestämmelserna om meritvärdering ändras så att det s.k. jämförelsetalet beräknas på endast 90 procent av de gymnasiepoäng som ingår i slutbetyget.

Remissinstanserna: Majoriteten av instanserna instämmer i att nuvarande meritvärderingsmodell behöver förändras. Hur den skall förändras är instanserna dock inte ense om. Flera vill att frågan skall utredas ytterligare.

Flertalet instanser instämmer i Högskoleverkets förslag om att urvalet bör göras på grundval av betygen i ett begränsat antal kurser. Många lärosäten är positiva till någon form av viktning och att eleverna uppmuntras att fördjupa sig i sina ämnesval. Någon påpekar att det kan minska behovet av konkurrenskomplettering. *Lunds universitet* anser att modellen kan leda till ytterligare taktikläsning. *Verket för högskoleservice* föreslår att meritvärdet skall räknas på ett fastställt antal gymnasiepoäng, förslagsvis 1 800–2 000 av de 2 500 gymnasiepoäng som ingår i ett slutbetyg. *Skolverket* anser att meritvärdet bör beräknas på 75–80 procent av gymnasiekurserna var de kurser som ingår i den särskilda behörigheten för den sökta utbildningen måste ingå. I ett sådant system skulle eleverna kunna välja svårare kurser som bedöms nyttiga för framtida studier utan att det negativt påverkar det s.k. jämförelsetalet.

Flertalet remissinstanser är negativa till tjänstemannagruppens förslag att beräkna meritvärdet på 90 procent av gymnasiepoängen i slutbetyget. *Högskoleverket* anser att förslaget inte minskar gymnasieelevernas betygsstress samt att förslaget inte skulle påverka den omfattande konkurrenskompletteringen. *Karlstads universitet* tillstyrker förslaget.

Regeringens överväganden

Meritvärderingssystemet har stor betydelse för hur ungdomar i gymnasieskolan väljer utbildningsvägar och kurser samt för vilken vikt de lägger på studierna i de skilda ämnena. Om urval görs på ett begränsat antal kurser kan det uppfattas som ett sätt att premiera studier i ämnen som är av särskild vikt för att klara en viss utbildning i högskolan. Alla ungdomar är emellertid inte så klara över sina kommande utbildnings- och yrkesval att de redan i inledningen av studierna i gymnasieskolan vet vilka ämnen de särskilt behöver satsa på. Ett sådant system skulle också ge signaler om att olika ämnen har olika värden. En sådan uppdelning av skolans ämnen är enligt regeringens uppfattning inte önskvärd.

Ett system som medger att meritvärdet beräknas på en viss andel av gymnasiepoängen som ingår i slutbetyget skulle innebära att sökande i viss mån kan välja bort kurser som de fått låga betyg på. Jämförelsetalen

skulle sannolikt bli högre för flertalet sökande och spridningen mellan de sökandes jämförelsetal skulle därmed bli mindre. Många sökande skulle därmed komma att konkurrera med samma jämförelsetal.

Som tidigare redovisats i avsnitt 8.2 skall Gymnasiekommittén redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2002. I kommitténs arbete ingår att lämna förslag till dels den framtida utformningen av gymnasieskolans studievägsutbud, dels ett ämnesbetygssystem samt dels pröva förutsättningarna för att införa en gymnasieexamen. Kommitténs förslag kommer sannolikt att innebära att bestämmelserna om meritvärdering behöver ses över. Att genomföra en förändring av meritvärderingsystemet innan Gymnasiekommittén presenterat sina förslag vore, enligt regeringens uppfattning, inte lämpligt. Regeringen är därför inte beredd att nu vidta några andra ändringar i högskoleförordningen än de som kan föranledas av att Högskoleverket skall utarbeta en metod för meritvärdering av gamla respektive nya gymnasiebetyg.

9.1 Inledning

Målet för utbildningspolitiken är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Begreppet livslångt lärande har från mitten av 1990-talet fått ett starkt genomslag i den internationella utbildningspolitiska och arbetsmarknadspolitiska debatten. Det har kommit att användas som en samlingsterm för ett nytt sätt att se på utbildning där varje individs kapacitet att lära under hela livstiden (begreppets livslånga dimension) och i alla de miljöer hon eller han vistas (begreppets livsvida dimension) betonas. Med denna dubbla innebörd ses livslångt lärande som en förutsättning inte bara för demokrati och social integration utan också för samhällets ekonomiska utveckling och tillväxt.

Det livslånga lärandet omfattar 1960- och 1970-talets idéer om återkommande utbildning, men innebär samtidigt en breddning av dessa idéer. Inom ramen för den återkommande utbildningens policysträvanden möjliggjordes en alternering mellan arbetsliv och utbildning. Den högre utbildningen ställdes genom detta inför kravet att på ett tydligare sätt än tidigare svara mot arbetsmarknadens behov av en generell höjning av utbildningsnivån inom olika yrkessektorer. Tankarna om återkommande utbildning byggde också på en planeringsprincip där det formella utbildningssystemet och dess huvudman, staten, tog på sig ansvaret för att idéerna skulle realiseras och systemet fungera. Både tillträde, tillgång, utbildningsutbud och studiegång reglerades genom en enhetlig offentlig styrning av högskolesystemet. Styrningen tillät en expansion till nya discipliner och en ökning av antalet studenter, lärare, administratörer och forskare.

Dagens tankar om livslångt lärande skiljer sig från begreppet återkommande utbildning i väsentliga avseenden. Livslångt lärande ställer individens egna utbildningsönsknings och intressen i centrum samtidigt som arbetsmarknadens och näringslivets behov av kompetensutveckling betonas. Tillsammans med den tilltagande internationaliseringen innebär detta att högskolan måste växla från att i hög grad ha varit utbudsstyrd till att vara behovsstyrd. Förnyelse av innehåll, arbetsformer och distributionsformer blir därmed av central betydelse.

I dagens kunskapsintensiva och kunskapsinnovativa sammanhang har förmågan att lära nytt under hela livstiden, och i alla de olika miljöer som individen vistas i, blivit en basfärdighet. Ett kontinuerligt lärande förutsätter också en lust och vilja att ompröva det man redan kan. Detta kräver i sin tur någon form av institutionell och strukturell uppbackning. Det livslånga lärandet är dock ingen särskild utbildning eller ett formellt system utan ett förhållningssätt och ett sätt på vilket individer använder utbildningsutbudet. Det livslånga lärandet omfattar alla typer och former av utbildning och lärande. I högskolan kan såväl den grundläggande högskoleutbildningen som forskarutbildningen vara ett led i den enskildes livslånga lärande. Det livslånga lärandet ställer därmed stora

Det livslånga och livsvida lärandet

Det livslånga lärandet är ett begrepp som beskriver det faktum att vi lär oss "från vaggan till graven". Det nyare begreppet det *livsvida* lärandet brukar beskrivas som lärande i tre olika organisatoriska eller situationsbundna former, nämligen *formellt lärande*, *icke-formellt lärande* och *informellt lärande*. Med formellt lärande avses organiserad utbildning inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet. Här återfinns bl.a. förskola och ungdomsskola, kommunal vuxenutbildning och högskola. Det icke-formella lärandet är utbildning organiserad vid sidan av utbildningsväsendet. Här återfinns bl.a. huvuddelen av folkbildningen, den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen, personalutbildning och annan kursverksamhet. Det informella lärandet präglas av att det inte föreligger någon tydlig utbildningssituation. Det sker på arbetsplatsen, i föreningslivet, i familjen, dvs. i vardagen. Situationen har inte alltid en lärande intention utan lärandet blir en bieffekt av något annat, men ger ändå betydelsefulla effekter på individernas kunskaper och kompetenser. Det informella är en naturlig del av vardagslivet och behöver i motsats till det formella och det icke-formella lärandet inte vara avsiktligt lärande och är ofta inte ens synligt för individerna själva. Ett samlat stöd för individers lärande griper således över flera politiska verksamhetsområden.

9.2 Utvecklingen av högskolans roll i det livslånga lärandet

I Sverige har förutsättningar för ett livslångt lärande vuxit fram under lång tid. I 1977 års högskolereform angav regeringen att högskolans roll för återkommande utbildning skulle främjas. Utvecklingen av fristående kurser, kortare påbyggbara kurser och examination som baseras på ackumulation av kursexamina och kurspoäng var ett led i detta arbete. Dessutom skulle utbildningsutbudet breddas med hänsyn till arbetsmarknadens behov. Fler högskolor och tre nya universitet har inrättats, vilket har ökat den regionala spridningen av högre utbildning och lett till en kraftig utökning av antalet högskoleplatser. Det faktum att den högre utbildningen enligt 1 kap. 10 § i högskoleförordningen skall vara avgiftsfri för studenterna och att studiestödssystemet gör det möjligt för människor att studera med studiestöd vid olika tidpunkter i livet, bidrar också till goda förutsättningar för ett livslångt lärande.

Sedan slutet av 1980-talet har en strävan i den nationella utbildningspolitiken varit att öka flexibiliteten i utbildningsutbudet och att erbjuda större individuella möjligheter för studenterna att kombinera egna studieprogram. Högskolereformen 1993 syftade bland annat till att öka friheten för universitet och högskolor att själva besluta om sin verksamhet. Det nya resursfördelningssystemet som infördes skulle medföra att lärosätena i ökad utsträckning planerar sitt utbud för att möta

studenternas efterfrågan. Både lärosäten och studenter har därmed blivit aktiva aktörer i formandet av universitetens och högskolornas utbud av utbildning.

I Högskoleverkets rapport Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan (2001:1 R) konstateras att karaktäristika för det livslånga lärandet i betydelsen återkommande utbildning är väl etablerade och både institutionaliserade och värdemässigt accepterade i den svenska högskolan. Till dessa karaktäristika hör

- att olika kategorier av studenter med olika utbildningsbakgrund och olika syften med sina studier har tillträde till högre utbildning,
- att studieplatserna fördelas mellan olika kategorier av studenter,
- att flera olika utbildningsmöjligheter (utbildningsvägar och studieupplägg) erbjuds inom den reguljära högskolans ram,
- att studenter kan återkomma till högskolan för fortsatta studier och
- att intresset för förnyelse av undervisningsformer och innehåll hos universitet och högskolor är påtagligt.

Rapporten hävdar att den pedagogiska grundidén i livslångt lärande tycks vara väl accepterad som en eftersträvensvärd modell – om än inte till alla delar implementerad.

En och samma student kan bedriva högskolestudier av varierande skäl under olika delar av sitt liv. Under en viss tid läser studenten kanske för att få en viss examen. Därefter kan personen efter kortare eller längre tids uppehåll komma tillbaka för att fördjupa sig inom de områden hon eller han läst tidigare eller kanske börja på något helt nytt. Att döma av examensfrekvensen i högskolan och av prestationen av poäng använder många studenter högskoleutbudet för andra syften än att skaffa sig en fullständig högskoleutbildning. I Högskoleverkets rapport konstateras att studenterna utnyttjar högskolans utbud på ett sätt som inte alltid är effektivt ur ett utbildningsadministrativt perspektiv, men som kanske är högst effektivt ur studenternas perspektiv. Studenter kan ha en efterfrågan på högre utbildning, men inte för heltidsstudier och inte för att ta poäng. Högskolan kan då gå miste om ersättning för studentens prestation. I rapporten konstateras också att den heterogena studentpopulationen tycks erbjudas och själva utnyttja högskolans utbud på ett förhållandevis enahanda sätt.

Inom ramen för Högskoleverkets projekt Studenterna i Sverige (StudS) beskrivs dagens studenter i Sverige och deras situation. En fråga som har analyserats är hur dagens studenter använder högskolan och dess utbildningar för att nå sina utbildningsmål. I rapporten Efter tre år – en jämförelse av studiemönster höstterminerna 1995 och 1998 (2001:9 AR) görs just en sådan analys av hur högskoleutbudet används.

Att ha gjort uppehåll i studierna är enligt rapporten ganska vanligt. Mer än var tredje student har någon gång under sin totala studietid varit borta från studierna under minst en termin. Drygt en femtedel av alla studenter har någon gång gjort minst ett långt uppehåll, dvs. varit borta från studierna under en sammanhängande period på minst tre terminer. Långa uppehåll är vanligare ju äldre studenterna är. Andelen som gjort uppehåll i studierna ökade mellan 1995 och 1998. En slutsats som dras i rapporten är att det är relativt många som studerar i etapper och att detta i synnerhet gäller kvinnor.

Bland de registrerade studenterna finns ett antal som redan hade en examen på högskolenivå. Hösten 1995 har en av sex kvinnliga studenter tidigare avlagt en examen och en av elva manliga studenter hade gjort detsamma. Andelen kvinnor som tidigare avlagt examen ökade något mellan 1995 och 1998, medan andelen män minskade något. De flesta som tidigare avlagt examen gjorde det för mer än fyra år sedan.

Ungefär en av fem studenter ägnar sig åt deltidsstudier. Det är betydligt vanligare att studera på deltid i äldre åldersgrupper. Mellan 1995 och 1998 minskade andelen män och kvinnor som studerande på deltid något. Andelen deltidsstudenter minskade också i alla åldersgrupper.

Hösten 1995 var ungefär en fjärdedel av alla studenter över 30 år. Den andelen växte med några procentenheter fram till hösten 1998. Att Sverige har en förhållandevis stor andel studenter över 30 år är inte något nytt. Satsningarna för att främja återkommande utbildning de senaste decennierna, tillsammans med en ökad tillgänglighet till högre utbildning, har givit resultat. Nästan en av åtta studenter i undersökningen hade påbörjat sina högskolestudier för första gången för mer än tio år sedan. Bland studenterna över 30 år hade 40 procent både 1995 och 1998 börjat sina studier för mer än tio år sedan.

Högskoleverket har i rapporten också sammanställt tre olika variabler som kan vara indikatorer på att studenten läser i syfte att fördjupa eller bredda sin kompetens och inte primärt för att skaffa sig en hel grundläggande utbildning. De tre kriterier som sammanställts är om studenten har gjort minst ett uppehåll i studierna, om hon eller han påbörjade högskolestudier vid 25 års ålder eller senare och om studenten studerar på deltid. Efter en sådan sammanställning konstaterar Högskoleverket att den andel studenter som uppfyller alla tre kriterierna utgör ungefär hälften av det totala antalet studenter vid båda mätillfällena, men att de minskade i så gott som alla åldersgrupper mellan 1995 och 1998. Att den totala andelen inte minskat beror på att antalet studenter i äldre åldersgrupper ökat under perioden. Gruppen utgörs av fler kvinnor än män och fler äldre än yngre.

Genomgången av statistiken som är framtagen av Högskoleverkets StudS-projekt bekräftar bilden av att det livslånga lärandet i betydelsen återkommande utbildning är väl etablerad i högskolan. Varken Högskoleverkets rapporter eller annan statistik ger dock någon entydig bild av åt vilket håll utvecklingen är på väg vad gäller det livslånga lärandet i högskolan. Vad vi kan se är att kvinnorna utmärker sig genom att oftare än männen studera på deltid, i etapper och i högre ålder.

Vad som inte heller kan utläsas ur högskolestatistiken är med vilka avsikter och förväntningar studenterna registrerar sig vid högskolan, vilka eventuella hinder de fått övervinna för att kunna börja studera och under vilka förutsättningar de bedriver sina studier. Inte heller ger oss högskolestatistiken någon information om vilken roll högskolestudierna faktiskt spelar under den enskilde studentens liv.

Europeiska kommissionens memorandum om livslångt lärande

Vid Europeiska rådets extra möte om sysselsättning i Lissabon i mars 2000 sattes ett nytt strategiskt mål för Europeiska unionens arbete under den närmaste tioårsperioden:

”Att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska, kunskapsbaserade ekonomi med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt, med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”

I slutsatserna från detta möte i Lissabon bekräftas att inriktningen på livslångt lärande är en förutsättning för en lyckad övergång till en kunskapsbaserad ekonomi och ett kunskapsbaserat samhälle. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira i juni 2000 uppmanas ”medlemsstaterna, rådet och kommissionen att inom sina behörighetsområden fastställa enhetliga strategier och praktiska åtgärder för att främja livslångt lärande för alla”. Med anledning av detta presenterade Europeiska kommissionen i november 2000 ett memorandum om livslångt lärande. Syftet var att inleda en europaomfattande debatt om en övergripande strategi för genomförandet av livslångt lärande i medlemsstaterna.

I kommissionens memorandum lyfts två lika viktiga mål fram inom livslångt lärande: att främja ett aktivt medborgarskap och att främja anställbarhet. Memorandumet slår också fast att en grundläggande utbildning av hög kvalitet för alla, från barndom och framåt, är den väsentliga grunden för ett livslångt lärande och att såväl efterfrågan på som utbud av lärande måste öka. I sitt memorandum lyfter även kommissionen fram sex centrala områden:

- att garantera allmän och fortlöpande tillgång till lärande för att förvärva eller förnya de färdigheter som behövs för ett varaktigt deltagande i kunskapssamhället,
- att klart höja investeringen i mänskliga resurser för att prioritera Europas viktigaste tillgång, nämligen dess folk,
- att utarbeta effektiva metoder för undervisning och inläring samt miljöer för ett ständigt livslångt och livsvitt lärande,
- att avsevärt förbättra de sätt på vilka deltagande i lärande och resultaten därav uppfattas och värderas, särskilt vad gäller icke-formell och informell inläring,
- att se till att alla lätt kan få tillgång till information och råd om möjligheter till lärande i hela Europa, och det under hela livet och
- att tillhandahålla möjligheter till livslångt lärande så nära människorna som möjligt, i deras egna samhällen och med stöd av IT-baserade hjälpmedel där det är lämpligt.

Debatten har under våren 2001 förts i varje medlemsland. I Sverige gav bl.a. regeringen Högskoleverket i uppdrag att remittera kommissionens memorandum till universitet och högskolor. Högskoleverket har sammanställt svaren på remissen och samtidigt lämnat ett eget yttrande (Dnr U2001/2393/UH).

Av Högskoleverkets sammanställning framgår det att det finns en stor uppslutning bland lärosätena kring de övergripande mål som förs fram i memorandumet. Samtidigt invänder många lärosäten mot den tonvikt som kommissionen lägger vid anställbarhet. I stället vill man trycka på det andra målet, främjande av ett aktivt medborgarskap eftersom universitet och högskolor har en grundläggande uppgift att erbjuda en kvalificerad utbildning med anknytning till pågående forskning och med arbetsformer som också främjar ett kritiskt förhållningssätt. Högskoleverket instämmer i lärosätenas kritik. Enligt verket bör dock högskolan i än högre utsträckning än i dag reflektera över de pågående förändringar som sker i samhället och på arbetsmarknaden, samt analysera skillnader mellan olika gruppers utbildningsbehov och hur detta bör påverka utbildningens innehåll. Det livslånga lärandet ställer krav på en förnyelse av utbildningarna som på allvar tar sin utgångspunkt i behoven hos människor med yrkeserfarenhet. Högskoleverket menar tillsammans med några lärosäten också att det livslånga lärandet innebär att former för bedömning av de sökandes kvalifikationer behöver utvecklas och att en mer generös tillämpning av reglerna för behörighet och tillgodoräknande krävs. Universitet och högskolor lyfter även fram att systemen för tillträde och finansiering inte innehåller tillräckliga incitament för att utveckla flexibla undervisningsformer och uppdragsutbildning i Sverige. Flera lärosäten tillfogar i sina svar på memorandumet att det bör vara varje medlemsstats ansvar att själv utforma den konkreta politiken vad gäller livslångt lärande.

Den svenska regeringen har i sitt svar till kommissionen (dnr U2001/46/IS) givit kommentarer till memorandumet med stöd av åsikterna som framkom i den nationella debatten och konsultationen. Regeringen har i sitt svar sammanställt alla åsikter som framkom i konsultationsprocessen, dvs. genom myndigheters och organisationers debatter, regeringsuppdraget till Högskoleverket, den nationella hearing om kommissionens memorandum som hölls den 10 maj 2001 samt i studier av rapporter kring livslångt lärande. Kommissionen avser med ledning av resultaten i de nationella debatterna återkomma till medlemsländerna under hösten 2001 med ett förslag till målsättningar, konkreta punkter för insatser för genomförande, samt indikatorer för uppföljning av Lissabonmötets ambitioner. De förslag som regeringen för fram i denna proposition, som handlar om att öka rekryteringen av nya studerandegrupper kan ses som ett led i förverkligandet av en svensk nationell strategi för att nå de övergripande målen i Lissabonöverenskommelsen.

OECD:s arbete för att främja ett livslångt lärande

OECD:s (Organisation for Economic Cooperation and Development) samarbete bygger på femåriga mandatperioder. Utbildningsministrarna möts vart femte år för att värdera det utförda arbetet och för att enas om inriktningen för den kommande femårsperioden. Ministrarna beslöt 1996 att den följande femårsperioden skulle ägnas åt att analysera och främja det livslånga lärandet. Ett gemensamt mål om livslångt lärande för alla medborgare ställdes upp. När ministrarna möttes i april 2001

konstaterades att även om framsteg hade gjorts när det gäller att förverkliga det livslånga lärandet så återstår fortfarande mycket att göra. Framför allt saknar nästan alla medlemsstater en sammanhållen politik för att förverkliga det livslånga lärandet. Utbildningsministrarna var eniga om att en sådan politik kräver ytterligare resurser och starkare samverkan mellan flera politikområden och olika aktörer.

I publikationen Education Policy Analysis 2001 har OECD beskrivit hur det livslånga lärandet har utvecklats i medlemsstaterna. Bl.a. jämförs medlemsstaterna med utgångspunkt i nio olika indikatorer som sammantaget ger en bild av i vilken grad det livslånga lärandet har förverkligats. Sverige hamnar över genomsnittet i samtliga nio jämförelser. Vid en sammanvägning av de nio indikatorerna får Sverige tillsammans med de övriga nordiska länderna det högsta sammanlagda värdet.

I kommunikén från ministermötet i april 2001 konstaterade ministrarna bl.a. att stora ojämlikheter kvarstår när det gäller tillgång till utbildning och lärande samt att användningen av informations- och kommunikationsteknik måste vidareutvecklas i alla former av utbildning och lärande. Ministrarna noterade att det i de flesta medlemsstaterna finns en uppenbar risk för att brist uppstår på kvalificerade lärare, vilket kan hota en framtida utveckling av en bra skola. Ministrarna betonade vikten av ett delat ansvar mellan olika aktörer och politikområden när det gäller att förverkliga det livslånga lärandet. Incitament bör skapas för att uppmuntra studerande, deras familjer, arbetsgivare och andra att investera i ett livslångt lärande. En av de stora utmaningarna för OECD blir att analysera vilken typ av kompetenser som kommer att behövas i framtiden och hur ojämlikheter i fördelningen av kompetens och kunskap skall kunna motverkas. Under den kommande femårsperioden enades ministrarna om att OECD:s insatser bör koncentreras på följande fyra huvudområden

- betydelsen av det humana och sociala kapitalet,
- betingelserna för kompetensutveckling under hela livscykeln,
- hur utbildning och lärande skall kunna bli tillgängligt för alla medborgare och hur utbildningspolitiken skall kunna utformas så att den stärker positiva sociala värderingar och medborgarskap
- i nära samarbete med forskningen studera och analysera hur undervisning och inläring kan bli effektivare.

9.4 Åtgärder för att främja ett livslångt lärande i högskolan

Regeringens bedömning: Universitet och högskolor bör fortsätta att utveckla sin roll i det livslånga lärandet.

Skälen för regeringens bedömning: Idéerna om livslångt lärande är ett förhållningssätt som rör utbildningsutbudets övergripande strukturering och möjligheterna att utnyttja utbudet, men också tankar om det aktiva kunskapssökandets betydelse för att främja kreativitet, nyfikenhet och ett självständigt tänkande. Det livslånga lärandet har

därmed bäring på frågor som rör bl. a. hur universitet och högskolor styrs och hur resurser fördelas, tillträde till och utbudet av utbildning, distributionsformer, urval och strukturering av kunskap tillsammans med pedagogisk förnyelse, metoder för att bedöma och värdera kompetens, information och vägledning, examensstruktur samt möjligheter att kombinera utbildningsformer och utbildningsnivåer. Samtidigt är individens och arbetsmarknadens behov dynamiska och ständigt föränderliga vilket gör att förutsättningarna för ett livslångt lärande kontinuerligt måste förändras.

I Högskoleverkets rapport Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan (2001:1 R) konstateras att många lärosäten har skurit ned på det utbud som kan sägas vara indirekt riktat mot och anpassat till personer som söker fortbildning eller vidareutbildning inom högskolans ram. Det finns också lärosäten som har ökat just dessa verksamheter och deras egen förklaring är ofta att de gett dessa verksamheter en tydlig intern struktur och en tydlig ledning. Regeringen bedömer att det är viktigt att universitet och högskolor tar en aktiv roll i det livslånga lärandet och att de utarbetar strategier för detta arbete.

Flera av lärosätena har börjat ett aktivt arbete med att möta behoven inom ramen för det livsvida och det livslånga lärandet. Karlstads universitet driver t.ex. ett projekt tillsammans med industriklustret Paper Province i Värmland och de fackliga organisationerna Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF), i syfte att kompetensutveckla yrkesverksamma tekniker och ingenjörer med hjälp av högskoleutbildningar. Svenska Kommunalarbetareförbundet har tillsammans med universiteten i Göteborg, Linköping och Örebro samt Södertörns högskola utvecklat utbildningar inom vård och omsorg för sina medlemmar. Förbundet har också slutit ett avtal med Lunds universitet som innebär att parterna gemensamt åtar sig att utveckla bl.a. bedömning av s.k. reell kompetens och pedagogik anpassad till vuxna i förvärvsarbete eller i yrkesaktiv ålder.

Vid sidan av bedömningarna i detta avsnitt lämnar regeringen i denna proposition ett antal förslag och gör ett flertal bedömningar som syftar till att öka rekryteringen av nya studerandegrupper samt stimulera lärosäten och enskilda att ta aktiv del i det livslånga lärandet. Åtgärder för att bredda rekryteringen till högre utbildning, utveckling av befintliga och nya utbildningar som riktar sig mot studieovana grupper, förändringar vad gäller behörighet och urval, stöd för högskolepedagogisk förnyelse, utvecklandet av ett nätuniversitet, förslag till nya och breddade examina, tillvaratagande av utländska akademikers kompetens, samt en utveckling för att öka den internationella rörligheten, bidrar alla till att öppna högskolan och stärka det livslånga lärandet.

Bedömning av reell kompetens

Regeringens bedömning: Metoder för bedömning av reell kompetens i förhållande till högre utbildning bör utvecklas.

Skälen för regeringens bedömning: Människor har olika kunskaper och kompetenser som de har tillägnat sig både i ett formellt utbildningssystem och genom ett informellt lärande i vardagslivet eller yrkeslivet. I en rad olika sammanhang är det viktigt att hela den kompetens en enskild person besitter kan dokumenteras. Behoven är dock olika beroende på i vilket sammanhang dokumentationen skall användas. Den enskilde kan ha ett behov av att få sina kunskaper bedömda mot specifika kompetenskrav i arbetslivet. Ett annat behov kan vara att få dem värderade mot det formella utbildningssystemets krav för att formellt kunna tillgodoräkna sig kunskaperna. En tredje situation är när kunskaperna tas tillvara i en pedagogisk process t.ex. i en vägledningssituation eller i en utbildningssituation för att kunna anpassa innehåll, takt och uppläggning av studierna till den enskilde individens tidigare kunskaper och erfarenheter.

En strukturerad metod för bedömning, värdering och erkännande av den *reella kompetensen*, dvs. den samlade kompetens en person har oavsett om hon eller han har formella bevis på den eller inte, har kommit att benämnas *validering* av kunskap och kompetens. Den person som har formell kompetens har sannolikt motsvarande reella kompetens; begreppen formell och reell kompetens står således inte i ett motsatsförhållande till varandra.

Regeringen uppdrog i november 1999 åt en särskild utredare att se över frågan om validering av vuxnas kunskap och kompetens (dir. 1999:86), framförallt på motsvarande gymnasial nivå. Utredaren skall bl.a. genomföra tre pilotprojekt med validering av utländsk yrkeskompetens samt pröva behovet av ett nationellt system för validering. Utredningen fick i december 2000 tilläggsdirektiv (dir. 2000:84) eftersom bl.a. en omfattande valideringsverksamhet hade utvecklats i flera kommuner sedan uppdraget gavs. Flera kommunala projekt arbetar med validering av kompetens gentemot gymnasieskolans krav på kunskaper och färdigheter. Det genomförs också projekt inom den kommunala vuxenutbildningen med avkortning av gymnasieutbildning efter tillgodoräknande av reell kompetens och modeller utvecklas för att använda validering som ett reguljärt inslag i den pedagogiska processen. Tilläggsdirektiven innebär att utredaren bl.a. skall kartlägga den valideringsverksamhet som pågår i kommunerna. Genom ytterligare tilläggsdirektiv (dir. 2001:47) har utredaren fått i uppdrag att planera och samordna åtgärder för utbyggnad av validering av utländsk kompetens på gymnasial nivå. Den dokumentation som utfärdas efter slutförd validering är avsedd att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Den kan också underlätta antagning och tillgodoräknande vid vidare studier. Uppdraget skall slutredovisas den 1 oktober 2001. Regeringen aviserade i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) att den därefter avser att återkomma i frågan om validering.

Regeringen bedömer att ett kompletterande utvecklingsarbete med validering bör påbörjas inom den högre utbildningen. Stor nytta kan dras av de erfarenheter som nu erhålls vid validering på främst gymnasial nivå och en gemensam grundsyn kan därmed utvecklas.

De yrkesverksammas behov av kompetensutveckling innebär att individer med vitt skilda utbildningsbakgrunder och yrkeserfarenheter

vill och behöver ta del av kurser och program vid högskolan. Regeringen anser att universitet och högskolor måste vara öppna för dessa individer för att det livslånga lärandet skall kunna bli en realitet för alla. Vissa personer som söker sig till högskolan kommer att sakna den formella behörigheten för att kunna antas till en viss högskoleutbildning, men har den *reella* kompetens utbildningen kräver genom t.ex. yrkesverksamhet. Dessa individer skall kunna få sin kompetens bedömd även i direkt relation till de krav högskoleutbildningen ställer utan att gå vägen via en validering i förhållande till gymnasieskolans utbildning och betyg.

Universitet och högskolor är bäst lämpade att validera den enskildes reella kompetens i förhållande till de förkunskapskrav som ställs för lärosätets egna utbildningar. Kursplaner och studieupplägg ser så pass olika ut att det inte är möjligt att med den specifika utbildningens förkunskapskrav som bas för valideringen endast skapa ett generellt system för validering. Regeringen uppmanar dock lärosätena att samarbeta kring validering och definiera gemensamma kunskapskrav för likvärdiga utbildningar inom samma ämnesområde, så att den som söker flera utbildningar med samma inriktning på olika lärosäten inte får sin reella kompetens värderad på helt olika sätt. Studenten har också enligt 12 kap. i högskoleförordningen möjlighet att överklaga ett universitets eller en högskolas beslut i anslutning till bedömningen av den sökandes behörighet samt i beslut om tillgodoräknande av kurs. De beslut som efter ett överklagande fattas av Överklagandenämnden för högskolan bör spridas för att vara vägledande för lärosätenas framtida bedömningar.

I avsnitt 8 föreslår regeringen att varje lärosäte skall göra en individuell bedömning av sökandes reella kunskaper. Sådana bedömningar skall inte göras schablonmässigt, utan lärosätet måste göra en individuell värdering av de åberopade meriterna. Reglerna om behörighet bör förtydligas för att betona att de syftar till att säkerställa att den som antas skall ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I samma avsnitt presenteras även regeringens förslag om att ett alternativt urval får tillämpas vid antagning för högst tio procent av nybörjarplatserna i syfte att öppna högskolan för t.ex. sökande med reell, men inte formell, kompetens.

Regeringen anser också att en person skall kunna tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som hon eller han har fått från utbildning utanför utbildningssystemet och därmed också kunna få en utbildning avkortad. Det är inte ekonomiskt försvarbart att personer skall tvingas genomgå kurser av formella skäl när de har den reella kompetens som motsvarar kursinnehållet. Enligt nuvarande bestämmelser ankommer det på högskolorna att göra tillgodoräknande i enlighet med de bestämmelser som anges i högskoleförordningen (1993:100). Enligt 6 kap. 13 § har en student rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än högskoleutbildning, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. Studenten får även tillgodoräkna motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. Enligt 6 kap. 14 § skall högskolan pröva om en tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande. Frågan om tillgodoräknande blir än mer viktig i ljuset av t.ex. den nya utbildningsformen kvalificerad yrkesutbildning och de

bedömningar som görs om behovet dels av kortare yrkesutbildningar i högskolan, i avsnitt 12.3, dels insatser för att öka rekryteringen av utländska studenter till Sverige, i avsnitt 17.

Personer med erfarenheter och kunskaper från t.ex. förvärvsarbete kan också bidra till att höja kvaliteten på den undervisning som universitet och högskolor bedriver. Undervisningen berikas av att människor med olika typer av erfarenheter studerar tillsammans och av att verksamheten vid universitet och högskolor vid sidan av en väl utvecklad forskningsanknytning i högre grad präglas av anknytning till arbetslivet.

Det är emellertid inte lätt för högskolorna att avgöra vilka reella kunskaper och färdigheter en person har. Därför gör regeringen en särskild satsning på utvecklingsarbete avseende värdering av reell kompetens. Utifrån lärosätenas utvecklingsidéer och pågående arbete i ovan nämnda riktning har regeringen denna dag beslutat att fördela 70,5 miljoner kronor till sådant utvecklingsarbete vid universitet och högskolor. Regeringen anser att lärosätena i sitt utvecklingsarbete beträffande validering gentemot högre utbildning kan ha stor nytta av den kunskap och de system som nu utvecklas på gymnasial nivå och i förhållande till arbetslivets krav. Högskoleverkets erfarenheter från arbete med värdering av utländska högskoleutbildningar bör också tas till vara i detta arbete.

Regeringen är medveten om den stora utmaning lärosätena ställs inför med anledning av vad som anförts ovan om validering av reell kompetens i relation till behörighetskraven, tillgodoräknande av kunskaper och erfarenheter samt anpassning av studiernas upplägg till individers reella kompetens. Regeringen förordar därför ett samarbete mellan lärosäten i olika former för att utveckla metoder och sprida erfarenheter. System för hur metoder och erfarenheter från arbetet kan spridas och hållas lättillgängliga genom t.ex. databaser bör utvecklas.

Regeringen vill framhålla att de förslag som gäller validering av reell kompetens i denna proposition inte syftar till att påverka nivån på de förkunskapskrav som ställs för behörighet till högre utbildning eller vid tillgodoräknande.

Norges kompetensreform

Den norska regeringen presenterade i maj 2000 förslag till ändringar i universitets- och högskolelagen som innebär att universitet och högskolor åläggs att pröva en individs reella kompetens i förhållande till förkunskapskraven för den aktuella utbildningen. En person som antas till en utbildning efter en bedömning av den reella kompetensen skall enligt förslaget få en temporär behörighet. Efter ett års avklarade studier får studenten en generell behörighet till högre studier som ger behörighet att studera även på andra utbildningar. Stortinget beslutade i enlighet med propositionen under hösten 2000 och lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2001.

I syfte att utveckla metoder för validering av reell kompetens har lärosäten, inom ramen för en försöksverksamhet, haft möjlighet att anta studenter efter en bedömning av deras reella kompetens. Erfarenheterna från försöksverksamheten är positiva. Från och med hösten 2001 är lärosätena skyldiga att validera de sökandes kompetens, förutsatt att

personen är över 25 år och själv ansöker om att få sin reella kompetens värderad.

Ändringen av universitets- och högskolelagen är en uppföljning av den norska Kompetensreformen som regeringen presenterade för Stortinget 1998 (St. meld. nr 42 1997–98). Reformen innebär bl. a. att regeringen skall etablera ett system för dokumentation av vuxnas reella kompetens utan att individerna måste gå vägen via traditionella, formella ”pröveordningar”. Kompetensreformen utgår från idén om ett livslångt lärande och förutom validering ingår även en rättighet för alla vuxna att kunna skaffa sig kunskaper motsvarande grundskole- och gymnasieutbildning, samt rätt till studieledighet och studiefinansiering. I reformen betonas också bl.a. vikten av att använda arbetsplatsen som inlärningsarena. Som ett led i Kompetensreformen har fylkeskommunerna skapat system för att värdera och kartlägga vuxnas reella kompetens.

I Kompetensreformen definieras reell kompetens som all den kompetens en person har skaffat sig genom betalt eller obetalt arbete, fortbildning, fritidsaktiviteter eller annat som utgör ett tillägg till den kompetens personen har fått genom utbildning inom ramen för det formella utbildningssystemet. I Kompetensreformen betonas att kunskaper och färdigheter som har förvärvats på ovanstående sätt skall kunna anses vara likvärdiga – om än inte identiska – med de krav på generell behörighet som ställs för antagning till högre utbildning.

Det norska Kyrko-, utbildnings- och forskningsdepartementet har uppmanat lärosätena att samarbeta kring validering och definiera gemensamma kunskapskrav för likvärdiga utbildningar så att den som söker flera utbildningar med samma inriktning på flera lärosäten får sin reella kompetens värderad på ett likvärdigt sätt. Institutionerna har också ålagts ett ansvar att informera den sökande om vilka kvalifikationer en viss utbildning kräver. Departementet betonar i propositionen att sökande utan formell behörighet, men med *reell* behörighet, inte bara skall utgöra en antagningsreserv. Deras kvalifikationer skall värderas på samma sätt som vanlig poängberäkning vid antagning.

Lagändringen innebär också att individer efter en bedömning av formella meriter, yrkeserfarenhet etc. skall kunna tillgodoräkna sig erhållna kunskaper samt få en utbildning avkortad om den reella kompetensen överlappar kursmoment, praktik etc.

Uppdragsutbildning

Regeringens bedömning: Uppdragsutbildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet. Lärosätena bör bli mer aktiva i sitt arbete att erbjuda uppdragsutbildning

Skälen för regeringens bedömning: Arbetslivet präglas av att viss kunskap snabbt blir inaktuell och att krav på flexibilitet och förmåga att överblicka komplexa sammanhang ökar. Det är nödvändigt att både de enskilda individerna och arbetsgivarna tar ett aktivt ansvar för att utveckla personalens kompetens. Att kontinuerligt utveckla personalen och dess kunskaper innebär också att företaget eller organisationen

utvecklas. För den anställda är kompetensutveckling nödvändig för att stärka sin position på arbetsmarknaden och i samhället. Arbetsgivarna måste i högre utsträckning göra det möjligt för människor att på olika sätt kombinera sitt arbete med studier i olika former.

Uppdragsutbildningen i högskolan ökar, men bedrivs fortfarande i en relativt liten omfattning. Enligt betänkandet Aktuella trender inom kompetensutvecklingsområdet (SOU 2000:115) motsvarar högskolans uppdragsutbildning inte mer än 1,6 procent av den svenska personalutbildningsmarknaden totalt. Den offentliga sektorn är den absolut dominerande beställaren, främst vård- och skolsektorn.

I Högskoleverkets rapport Högskolans uppdragsutbildning (1999:14 R) konstaterar verket att inga dramatiska förändringar har skett efter införandet av förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor vad gäller omfattning eller inriktning på uppdragsutbildningen. Enligt rapporten hade endast några få högskolor en sammanhållen organisation för sin uppdragsutbildning eller någon helhetssyn på denna. Detta innebär enligt Högskoleverket bl. a. en osäkerhet för lärosätet och för studenterna om vilken uppdragsutbildning som faktiskt bedrivs och hur den bedrivs. I vissa avseenden har enligt verket studenternas farhågor att uppdragsutbildningen på olika sätt går ut över den ordinarie utbildningen haft fog för sig. Detta har huvudsakligen gällt när uppdragsutbildningen startas, men har efter hand rättats till. Högskoleverket konstaterar att planeringen av uppdragsutbildningen således inte har varit tillfredsställande. Det överväldigande intrycket är dock enligt Högskoleverket att universitet och högskolor anser att det är självklart att den reguljära utbildningen skall komma i första hand och att den också gör det. Studenternas oro har sin främsta orsak i brister i insyn och information om högskolornas uppdragsutbildning. Kvaliteten i uppdragsutbildningen skall enligt regeringen naturligtvis vara densamma som i lärosätets övriga utbildningar och studieprestationerna bör bedömas på ett likvärdigt sätt.

Högskoleverket skriver i sin rapport att det är angeläget att det skapas en sammanhållen funktion som har insikt i och överblick över all uppdragsutbildning inom lärosätet. Högskolans ledning får därmed enligt verket större möjligheter att styra och utveckla uppdragsutbildningen. Vidare menar verket att det finns behov av en tydlig ingång till högskolan i fråga om uppdragsutbildning och uppdragsutbildningar över ämnes- och institutionsgränser. Högskoleverket framhåller också att det behövs en enhetlig struktur för redovisningen av uppdragsutbildningen och kring vad som avses med uppdragsutbildning.

Universitet och högskolor bör enligt regeringen ha en pådrivande roll när det gäller att utveckla och erbjuda utbildningar som är attraktiva för yrkesverksamma, både till innehåll och form. Uppdragsutbildning som anordnas av universitet och högskolor är enligt regeringens bedömning ett viktigt instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet och lärosätena bör bli mer aktiva i sitt arbete att erbjuda uppdragsutbildning. Regeringen anser i likhet med Högskoleverket, att det behövs en policy och en sammanhållen funktion som har insikt i och överblick över lärosätets uppdragsutbildning för att verksamheten skall kunna öka i omfattning och bli tydlig gentemot studenter på lärosätets ordinarie utbildningar, samt för potentiella uppdragsgivare.

Enligt regeringens mening kan uppdragsutbildningen också vara ett viktigt instrument i högskolans samverkan med det omgivande samhället. Dessa utbildningar kan bidra till att det omgivande samhället ser högskolan som en resurs och lärosätet kan därmed bli en efterfrågad partner vid kompetensutveckling av personal i olika verksamheter. Detta kräver att uppdragsutbildningsutbudets innehåll utvecklas i nära samverkan med det omgivande samhället. Rätt använd kan uppdragsutbildningen också bidra till att utveckla högskolans reguljära utbildningar genom ny och ökad erfarenhet från och kontakter med det omgivande samhället. Kopplingen till arbetslivet inom utbildningarna kan t.ex. bli tydligare. Enligt förordningen (1997:875) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor får uppdragsutbildning dock inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får en negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildning som universitetet eller högskolan skall bedriva. Den avgift lärosätena tar ut för uppdragsutbildning skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Därmed får uppdragsutbildningen inga negativa ekonomiska konsekvenser för den grundläggande högskoleutbildningen. Det är varje lärosätes ansvar att se till att inte heller andra faktorer än de ekonomiska får en negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildningen.

Betyg och examensbevis för deltagare i uppdragsutbildning

Bestämmelser om universitetens och högskolornas uppdragsutbildning infördes i den numera upphörda förordningen (1985:1037) om uppdragsutbildning i anslutning till statlig och kommunal högskoleutbildning. I förordningen fanns bestämmelser om kompetensbevis för utbildning, vilka innebar att betyg och utbildningsbevis under vissa förutsättningar fick ges enligt bestämmelserna om grundläggande högskoleutbildning. När förordningen upphävdes i juni 1993 fördes regler om högskolornas uppdragsutbildning istället in i lärosätenas regleringsbrev. Några bestämmelser om kompetensbevis för uppdragsutbildning fanns inte i regleringsbrevet. Av högskoleförordningen framgick det dock att endast den som var antagen till och bedrev högskoleutbildning kunde komma i fråga för tillgodoräkning av uppdragsutbildning. Numera regleras uppdragsutbildningen i förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, vilken trädde i kraft den 1 januari 1998. Förordningen klargör att även uppdragsutbildning kan utgöra grund för betyg, kursbevis och examina enligt reglerna för grundläggande högskoleutbildning, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på den grundläggande högskoleutbildningen (7 § uppdragsutbildningsförordningen).

Högskoleverkets utredning av högskolornas tillämpning av förordningen (1999:14 R) har visat att vissa lärosäten tolkar begreppet kvalitetskrav i nämnda paragraf som att studenterna skall ha grundläggande och särskild behörighet för den uppdragsutbildning de antas till för att ha rätt till betyg och examens- eller kursbevis. Har de inte den formella behörighet som krävs utfärdar enligt verket vissa lärosäten inte betyg och examens- eller kursbevis för den avklarade uppdragsutbildningen.

En sådan tillämpning av bestämmelsen var inte regeringens avsikt och är svår att förena med dess ordalydelse. Ordet kvalitetskrav syftar på uppdragsutbildningen och att den skall hålla samma kvalitet som den grundläggande högskoleutbildningen och inte på huruvida studenterna har den formella behörigheten för kursen eller programmet. Vad gäller uppdragsutbildningen utser uppdragsgivaren de personer som skall delta i utbildningen. Uppdragsutbildningen kan dock mycket väl vara anpassad för behoven hos t.ex. det företag som upphandlat utbildningen och likväl vara av samma kvalitet som den grundläggande utbildningen. En konsekvens av denna tillämpning av förordningen kan t.ex. bli att en person som läser en upphandlad utbildning som leder till ett yrke som kräver legitimation inte erhåller denna eller att en person som vill bygga vidare på kunskaper hon eller han erhållit i uppdragsutbildningen inte anses behörig till fortsatta studier i samma ämne. Regeringen anser med anledning av detta att utformningen av förordningen om uppdragsutbildning kan behöva ses över. Vidare har Högskoleverket i sin rapport (1999:14 R) angett att det i sitt fortsatta arbete noggrant kommer att överväga, bl.a. om det behövs några ytterligare föreskrifter om högskolornas uppdragsutbildning och vem som lämpligen bör besluta dem, regeringen eller Högskoleverket.

Regeringen föreslår vidare i avsnitt 17.5 att universitet och högskolor under vissa förutsättningar skall få sälja uppdragsutbildning till länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) utan medgivande av regeringen.

Nyckeltal för livslångt lärande i högskolan

Regeringens bedömning: Högskoleverket bör utarbeta nyckeltal som beskriver utvecklingen av högskolans roll i det livslånga lärandet.

Skälen för regeringens bedömning: Målet för den svenska utbildningspolitiken är att Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Det innebär att livslångt lärande är en väsentlig del av en strategi för aktivt medborgarskap, hög sysselsättning och ekonomisk tillväxt. För att kunna uppnå rättvisa och ökad jämlikhet människor emellan, en stärkt demokrati, samt högre produktivitet och ökad tillväxt i hela landet måste utbildningsklyftorna mellan olika grupper i samhället minska. Tillgängligheten till utbildning är därmed av central betydelse.

Sverige och de övriga nordiska länderna får ett positivt utfall i OECD:s studie, som refererats tidigare i detta avsnitt, av i vilken grad de olika medlemsländerna har förverkligat det livslånga lärandet. Detta beror på att de nordiska länderna har en helhetssyn och en systematisk ansats med satsningar på olika delar av det livslånga lärandet. Regeringen lägger i denna proposition flera förslag som är ämnade att stärka och utveckla högskolans roll i det livslånga lärandet.

Regeringen har ett stort intresse av att följa i vilken grad de olika satsningar som görs för det livslånga lärandet får effekt. Högskoleverket konstaterar i rapporten Livslångt lärande som idé och praktik i högskolan

(2001:1 R) att det saknas kunskap om hur högskolan utnyttjas under ett liv. Flera studenter lämnar högskolan utan att ta ut en examen. Några av dem kommer troligen tillbaka vid ett senare tillfälle. Åtskilliga studenter bedriver högskolestudier trots att de redan har en examen. Vissa individer återkommer flera gånger till högskolestudier, börjar studera sent i livet och är kanske yrkesverksamma parallellt med studierna. Högskoleverket anser att en angelägen uppföljningsuppgift är att studera hur kvinnor och män använder högskolan under olika perioder av vuxenlivet och för vilka syften de använder den.

För att kunna bedöma i vilken grad implementeringen av det livslånga lärandet är framgångsrik inom högskolesektorn och i vilken mån ytterligare insatser behövs, bör därför jämförbara nyckeltal utvecklas. Nyckeltalen bör t. ex. kunna visa studentvolymen i olika studieformer, typer av utbildningar och grupper av studerande. Nyckeltalen skall reflektera ett brett perspektiv på det livslånga lärandet och det skall vara möjligt att mäta utvecklingen över tid. Det bör också vara möjligt att göra vissa internationella jämförelser med hjälp av nyckeltalen.

Högskoleverket bör i samråd med Statistiska Centralbyrån (SCB) utforma ett förslag till nyckeltal som beskriver utvecklingen av det livslånga lärandet vid universitet och högskolor. Nyckeltalen bör utöver statistik från universitet och högskolor omfatta statistik över t.ex. i vilken grad personalutbildning utgörs av högre utbildning. Nyckeltalen bör i första hand vara utformade för att det skall vara möjligt att följa utvecklingen på nationell nivå, men bör i vissa delar också kunna användas av universitet och högskolor för att analysera utvecklingen på det egna lärosätet.

Deltidsstudier inom forskarutbildningen

Regeringens bedömning: Det bör vara möjligt att uppbära utbildningsbidrag eller ha anställning som doktorand på deltid, dock lägst på halvtid.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 5 kap. 2 § i högskoleförordningen (1993:100) skall den som är anställd som doktorand främst ägna sig åt sin egen forskarutbildning. Dessa studier skall bedrivas på heltid. En anställd doktorand kan dock i begränsad omfattning, högst 20 procent av full arbetstid, vid sidan av studierna arbeta med utbildning, forskning eller administration. Samma grundprincip gäller för den doktorand som uppbär utbildningsbidrag. Utbildningsbidrag får dock lämnas med 50 procent av helt bidrag om doktoranden är ledig för vård av barn till dess barnet är 8 år enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander. För den som har en doktorandanställning gäller arbetsrättsliga ledighetsregler.

I dag är den vanligaste finansieringsformen inom forskarutbildningen anställning som doktorand. Drygt 8 000 personer, 45 procent av de aktiva doktoranderna, uppbär denna finansieringsform, vilket är en ökning med tre procentenheter i förhållande till föregående år. Andelen med utbildningsbidrag fortsätter att minska och utgörs nu av 10 procent. Drygt 30 procent finansierar sina forskarstudier genom yrkesverksamhet.

Av dessa är det något fler som har en yrkesverksamhet utan anknytning till forskarutbildningen än de som har en anställning med anknytning till forskarutbildningen. I den senare kategorin återfinns t.ex. läkare och industridoktorander.

Det finns med största sannolikhet än fler yrkesverksamma personer som önskar kombinera sina ordinarie arbeten med studier inom forskarutbildningen. Regeringen anser att det bör vara möjligt att uppbära utbildningsbidrag eller ha en anställning som doktorand på deltid. Då en forskarutbildning skall kunna slutföras inom åtta år bör en anställning som doktorand eller ett utbildningsbidrag inte understiga 50 procent av heltid.

En deltidsanställning eller ett utbildningsbidrag på deltid bör endast inrättas om en sökande till forskarutbildningen eller antagen doktorand så önskar och om det samtidigt av fakultetsnämnden bedöms som lämpligt. Utlysning av deltidsanställning eller utbildningsbidrag på deltid bör inte vara tillåtet. Aktivitetsgraden skall vara minst 50 procent av heltid. En person som uppbär utbildningsbidrag eller har anställning som doktorand på deltid bör om denne så önskar kunna ansöka om anställning alternativt utbildningsbidrag på heltid och få sin ansökan prövad av fakultetsnämnden. Regeringen anser att Högskoleverket bör följa tillämpningen och effekterna av möjligheten att uppbära utbildningsbidrag eller ha anställning som doktorand på deltid.

Antagning till licentiatexamen

Regeringens bedömning: Det bör vara möjligt att anta sökande till forskarstudier som avser avlägga licentiatexamen.

Skälen för regeringens bedömning: Den forskarutbildningsreform som trädde i kraft den 1 april 1998 har som mål att stimulera och stärka kvaliteten och effektiviteten inom forskarutbildningen. Grundtanken i reformen är att alla som bedriver forskarstudier skall ha tryggad försörjning, tillräckliga kringresurser och en individuell studieplan som årligen följs upp.

För att kunna bli antagen till forskarutbildning skall en person ha grundläggande behörighet, eventuell särskild behörighet som fakultetsnämnden föreskrivit samt bedömas ha förmåga att kunna klara utbildningen. För behöriga sökande skall fakultetsnämnden enligt högskoleförordningen (1993:100) bedöma möjligheterna till studiefinansiering. Om den sökande inte kan anställas som doktorand eller beviljas utbildningsbidrag är det fakultetsnämndens uppgift att göra en noggrann bedömning av den sökandes finansieringssituation så långt den låter sig överblickas vid antagningstillfället.

Enligt gällande högskoleförordning skall en student bedömts ha försörjning säkrad fram till doktorsexamen. Det finns dock åtskilliga personer som endast önskar avlägga en licentiatexamen. Även dessa måste kunna uppvisa finansiering fram till en doktorsexamen. Många arbetsgivare är i dag tveksamma till eller saknar praktiska möjligheter att garantera försörjning för en anställd fram till en doktorsexamen. Detta

gäller framför allt personer som önskar doktorera på deltid då detta innebär ett tidsmässigt långt åtagande för arbetsgivaren.

Intresset för att avlägga en licentiatexamen har ökat påtagligt under det senaste decenniet. Under 2000 avlades 2 166 doktorsexamina och 996 licentiatexamina. Det innebär att antalet doktorsexamina har ökat med 98 procent sedan 1990 medan licentiatexamina har ökat med 132 procent under perioden. Nästan hälften av samtliga licentiatexamina under 2000 utfärdades inom det tekniska vetenskapsområdet.

Regeringen gör bedömningen att möjligheten att bli antagen till en forskarutbildning som avslutas med licentiatexamen skulle leda till att fler personer kan erhålla en examen. Förändringen innebär att fler yrkesverksamma personer som önskar en påbyggnad och fördjupning inom sitt arbete och ämnesområde, t.ex. sjuksköterskor, gymnasielärare och civilingenjörer, kan få detta inom ramen för forskarutbildningen. För åtskilliga yrkeskategorier är forskarutbildningen ett logiskt steg i kompetensutvecklingen och det livslånga lärandet. Möjligheten att antas för studier till en licentiatexamen skulle således möjliggöra att fler externt finansierade doktorander kan antas.

För de studenter som antas till forskarstudier som avslutas med en licentiatexamen gäller samma regler som vid antagning till forskarstudier som avslutas med doktorsexamen. Önskar en person efter uppnådd licentiatexamen fortsätta med forskarstudier som avslutas med doktorsexamen kan denna söka, i konkurrens med andra sökande, till fortsatt forskarutbildning. Vid en eventuell antagning räknas tiden för licentiatstudierna av och anställning kan erbjudas för resterande tid enligt 5 kap. 7 § i högskoleförordningen. Det är angeläget att det inte skapas en tvåstegsmodell där studenter regelmässigt först antas till studier för licentiatexamen för att sen eventuellt tillåtas gå vidare till studier för en doktorsexamen. Det är väsentligt att inga negativa konsekvenser för utbildningen till doktorsexamen uppstår. Regeringen anser att Högskoleverket bör följa tillämpningen och effekterna av möjligheten att anta doktorander till studier för licentiatexamen.

10.1 Bakgrund

Grundutbildningen vid universitet och högskolor har genomgått en stark utveckling under de senaste decennierna. Antalet studenter i högskolan har ökat kraftigt och regeringens målsättning är att 50 procent av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier senast vid 25 års ålder. En sådan expansion medför naturligen att personer från grupper som inte tidigare sökt sig till högre utbildning i ökande utsträckning påbörjar och genomför högskolestudier. Regeringen stödjer sedan länge denna utveckling för att minska den sociala snedrekryteringen till högskolan liksom för att högskolan skall vara en naturlig del i det livslånga lärandet. För att möta de behov som blir följden av dessa förändringar krävs att undervisningen ständigt utvecklas och förnyas.

En rad utredningar har sedan 1960-talet resulterat i högskolepedagogiska satsningar. På 1970-talet etablerades forskning om högskolan och högskolepedagogik på allvar i Sverige.

En viktig anledning till att 1989 års Högskoleutredning (dir. 1989:7) kom till stånd var studenternas kritik mot den grundläggande högskoleutbildningen. Slutbetänkandet Frihet Ansvar Kompetens – Grundutbildningens villkor i högskolan (SOU 1992:1) innehåller en omfattande diskussion om bl.a. undervisning och examination, pedagogisk meritering och lärares kompetensutveckling. En väsentlig slutsats blev att grundutbildningens status måste höjas. För att åstadkomma detta föreslog utredningen krav på pedagogisk utbildning för högskolelärare, krav på dokumentation och värdering av pedagogiska meriter, inrättande av ett grundutbildningsråd, ökade resurser till högskolepedagogisk forskning m.m.

Flera förändringar infördes som ett resultat av förslagen i betänkandet från 1996 års högskollärarytredning, Lärare för högskola i utveckling (SOU 1996:166), framför allt möjligheten att befordra adjunkter till lektorer och lektorer till professorer. I det sammanhanget betonades den pedagogiska meriteringen starkt, och högskoleförordningen (1993:100) kom att ändras så att lika stor omsorg skulle ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden.

Den 6 april 2000 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera den pedagogiska utvecklingen och det pedagogiska förnyelsearbetet inom den högre utbildningen. Utredaren skulle vidare lägga fram förslag om att stödja bl.a. de pedagogiska behov som kan följa av att nya grupper söker sig till högskolan. Utredningen överlämnade sitt betänkande Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen (SOU 2001:13) i februari 2001. Betänkandet har remissbehandlats.

10.2 Mål för den grundläggande högskoleutbildningen

Regeringens förslag: De grundläggande målen för den grundläggande högskoleutbildningen som anges i högskolelagen

Utredarens förslag: Ett antal färdigheter bör ingå bland målen för högre utbildning, vilka bör återspeglas i undervisning och examination samt få konsekvenser för arbetssätt i utbildningen. Dessa är förmåga att identifiera och formulera nya problem och att själv utveckla nya kunskaper och färdigheter, beredskap och förmåga till förändring utifrån förändrade yttre villkor, förmåga att arbeta i grupper, nätverk och projekt, interkulturell kompetens, social kompetens och samarbetsförmåga, förmåga till muntlig och skriftlig kommunikation på svenska och engelska samt förmåga att hantera informations- och kommunikationstekniska verktyg.

Remissinstanserna: Drygt hälften av remissinstanserna tillstyrker utredarens förslag. Många instanser är positiva till en revidering av målen. Vissa av dessa är dock tveksamma till detaljeringsgraden t.ex. *Lunds universitet*, *Umeå universitet*, *Karolinska institutet*, *Kungl. Tekniska högskolan* och *Högskoleverket*. Flera remissinstanser förespråkar en omstrukturering av målen i grunden. *Linköpings universitet* anser att de ändringar som föreslås i stort stämmer med eget synsätt och egna målsättningar för högre utbildning. *Uppsala universitet* tycker att de föreslagna förändringarna passar väl in med tanke på förändringar i grund- och gymnasieskolans planer. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* tillstyrker i stora delar förslaget.

Konstfack, *Operahögskolan i Stockholm* och *Teaterhögskolan i Stockholm* ifrågasätter skrivningen om att söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå. De menar att texten fokuserar på den vetenskapliga nivån, vilket inte stämmer helt överens med att högskoleutbildning skall vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet.

Skälen för regeringens förslag: Den kraftiga utbyggnaden av högskolan i Sverige under senare år har förändrat både högskolans samhällsuppdrag och villkoren för högskolans verksamhet. Heterogenitet bland studenter vad gäller bakgrund, erfarenhet och förkunskaper ställer nya krav på högskolan. Regeringen anser därför att målen för den grundläggande högskoleutbildningen och de pedagogiska metoderna behöver omprövas och utvecklas. Det är också i detta sammanhang viktigt att målen och pedagogiken inte bara möjliggör, utan också stimulerar det livslånga lärandet.

Kraven på dem som skall arbeta på kvalificerade positioner i dagens arbetsliv har utvidgats och förändrats. Regeringen anser därför att den grundläggande högskoleutbildningen bör ge studenterna förmåga att, utöver att kunna lösa problem, även kunna identifiera och formulera problem. Den traditionella synen på studenten som enbart en problemlösare bör därför kompletteras med en förmåga att identifiera och formulera problem. Det är också väsentligt att vara inriktad på att ständigt lära nytt och att klara förändringar. Därför bör högre utbildning ge beredskap för att möta dessa förändringar utifrån ändrade yttre villkor. Det är också viktigt att högskoleutbildning kan ge studenter fördjupad förmåga att själva söka och värdera den funna informationen. Detta är inte minst angeläget i ett samhälle som präglas av ett stort

informationsflöde. I en rad utredningar har behovet av att kunna kommunicera även med personer utan specialkunskaper inom ett ämnesområde lyfts fram. Detta är viktigt för att kunna dela med sig av den kunskap man besitter, även till personer utan specialkunskaper inom området. Slutligen är det nödvändigt att studenterna har förmåga att följa kunskapsutvecklingen inom det område utbildningen avser, för att i framtiden kunna ta till sig och värdera ny kunskap inom området.

Högskoleutbildning är både en förberedelse för kommande yrkesliv och ett led i den personliga utvecklingen. Högskoleutbildningen skall ge studenterna såväl generella som mer ämnesspecifika kunskaper och färdigheter. Regeringen anser därför att uppnående av de ovan nämnda färdigheterna bör ingå bland målen för grundläggande högskoleutbildning och att dessa bör återspeglas i undervisning och examination. Hur detta genomförs bör beaktas i de kvalitetsbedömningar som Högskoleverket genomför.

En rad lärosäten har i sina remissvar framhållit att flera av utredningens föreslagna ändringar redan finns formulerade i lokala mål som universitet och högskolor har fastställt i olika policydokument, t.ex. i utbildnings- och kursplaner. Regeringen anser att det är bra att lärosätena på detta sätt uttrycker de mål och strategier de prioriterar och vill sträva mot. Trots det finns det anledning att på nationell nivå förändra de grundläggande målen för den grundläggande utbildningen i enlighet med det förslag som presenteras i avsnitt 2.

10.3 Stöd för högskolepedagogisk förnyelse

Regeringens bedömning: Varje lärosäte bör på egen hand eller tillsammans med andra lärosäten utveckla och erbjuda utbildning i högskolepedagogik för kompetensutveckling av lärare och annan undervisande personal vid universitet och högskolor. Samverkan bör ske mellan lärosäten kring utvecklingen av denna utbildning.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att medel skall fördelas till tre lärosäten för högskolepedagogiskt utvecklingsarbete.

Utredarens förslag: De lärosäten som inte har en organisation för att bedriva utbildning och projekt inom det högskolepedagogiska området bör skapa organisatoriska förutsättningar för sådan verksamhet. De lärosäten som inte har möjlighet att skapa egna organisatoriska lösningar bör utse minst en person som under rektor ansvarar för högskolepedagogisk utveckling. Dessa lärosäten bör dessutom inleda, alternativt fortsätta, samverkan med andra lärosäten kring pedagogisk utveckling. Institutionernas ansvar för högskolepedagogisk utveckling och kompetensutveckling av personalen bör betonas och följas upp i lärosätenas samlade kvalitetsarbete. Möjlighet bör också ges för lärare och andra anställda inom universitet och högskolor att ägna viss del av sin arbetstid åt att delta i arbetet med utvecklandet av nationella och internationella högskolepedagogiska nätverk.

Den särskilda kommitté för utbildningsvetenskap som har inrättats inom Vetenskapsrådet bör få i uppdrag att stödja forskningsprojekt även rörande lärande och undervisning vid universitet och högskolor. Rådet

för högre utbildning bör förstärka sina insatser att nationellt svara för spridning av information om nationell och internationell högskolepedagogisk forskning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har valt att kommentera förslaget ställer sig i princip bakom utredningens förslag. Den organisatoriska placeringen av en ansvarig person för högskolepedagogisk utveckling ankommer på lärosätet att bestämma. *Göteborgs universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Växjö universitet, Mälardalens högskola, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Södertörns högskola, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Sveriges lantbruksuniversitet* samt *Högskoleverket* och *Distansutbildningsmyndigheten* tillstyrker förslaget att den Utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet ges i uppdrag att stödja forskningsprojekt också rörande lärande och undervisning vid universitet och högskolor. *Vetenskapsrådet* tillstyrker förslaget under förutsättning att nuvarande budgetramar utökas i enlighet med ett utökat uppdrag. *TCO* avvisar förslaget då det frångår syftet med tillkomsten av Utbildningsvetenskapliga kommittén.

Karlstads universitet delar inte utredningens synsätt att skapa organisatoriska förutsättningar för det pedagogiska utvecklingsarbetet. I stället förordar universitetet att man med direkta insatser stimulerar till pedagogisk utveckling. *SFS* anser att personalens kompetensutveckling är det väsentliga, inte hur organisationen för stödet ser ut. Ett flertal remissinstanser påtalar vikten av forskning rörande lärande och undervisning.

Skälen för regeringens bedömning: Det pedagogiska utvecklingsarbetet vid universitet och högskolor har fått en ökad omfattning under senare hälften av 1990-talet. Regeringen anser att det är angeläget att universitet och högskolor tar ansvar för och prioriterar det pedagogiska utvecklingsarbetet inom lärosätet. Det är både den enskilde lärarens, institutionernas och lärosätenas ledningars ansvar att inom ramen för lärosätets samlade verksamhet ta initiativ till utveckling samt avsätta resurser för detta. Det är också en viktig del i det samlade kvalitetsarbetet. Det är angeläget att lärosätena överväger hur den undervisande personalens kompetens kan utvecklas så att den högskolepedagogiska förnyelsen stimuleras. Det är varje lärosätes ansvar att själv finna lämpliga former för stöd till pedagogisk utveckling. Regeringen anser att lärosätena med utgångspunkt i sin inriktning, storlek, enhetlighet osv. bör etablera den verksamhet som passar dess egna behov bäst. I flera fall kan samverkan mellan lärosäten vara det bästa alternativet.

Vidare föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) att Lunds universitet skall erhålla 3,9 miljoner kronor årligen under perioden 2002–2004 för pilotprojekt inom ramen för pedagogisk utbildning av högskolelärare samt att Linköpings universitet skall erhålla 1,5 miljoner kronor årligen under perioden 2002–2004 för projekt om förnyelse av grundutbildningen inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området. Regeringen föreslår vidare att Högskolan i Trollhättan/Uddevalla skall erhålla 2 miljoner kronor årligen för utveckling av arbetsintegrerat lärande fr.o.m. budgetåret 2002.

Det är viktigt att studenter ges möjlighet att delta i planeringen och utformningen av högskolepedagogisk utbildning avseende t.ex. utbud och innehåll vid lärosätet. Studenterna har mycket att tillföra i det sammanhanget.

De pedagogiska utvecklingsenheterna, vid de lärosäten som har sådana, stöder och driver utvecklingsprojekt och flera lärosäten har skriftserier, ibland med en gemensam redaktionskommitté, som beskriver och analyserar dessa projekt. På senare år har projekten också handlat om undervisning och handledning i forskarutbildningen. Vissa universitet, t.ex. Uppsala universitet, Lunds universitet och Umeå universitet, har särskilda enheter för utvärdering, där projekt rörande uppföljning inklusive kursvärdering bedrivs. Konferenser och idédagar är andra sätt för lärosäten att uppmärksamma högskolepedagogisk förnyelse. Även ledningsstrukturen vid vissa lärosäten reflekterar den ökade vikt som läggs vid utveckling av grundutbildning och forskarutbildning. Sålunda har några lärosäten inrättat befattningar som vicerektor eller motsvarande för universitetspedagogik.

Inom ramen för sitt kvalitetsarbete genomför Högskoleverket regelbundna uppföljningar av universitetens och högskolornas arbete med kvalitetsfrågor. Dessutom genomför Högskoleverket ämnes- och programutvärderingar. I dessa utvärderar Högskoleverket hur utbildningarna uppfyller kvalitetskriterierna vad avser förutsättningar för utbildningen, dess genomförande och resultat. För att uppnå målen med kvalitetskriterierna är det av stor betydelse att högskolepedagogiska metoder diskuteras.

Forskning kring högskolepedagogisk förnyelse

Den mesta forskningen i Sverige om högskolepedagogik och didaktik har sin utgångspunkt i studier om inläring. Andra forskningsområden är t.ex. utvärdering inom högre utbildning, olika utbildningsformer och tillträde till högre utbildning. En relativt stor del av forskningen och utvecklingen är inriktad på vårdutbildningar och lärarutbildningar samt på informations- och kommunikationsteknik inom högre utbildning. Universitetens och vissa högskolors pedagogiska utvecklingsenheter har en överblick och en kompetens som sprids vidare bl.a. genom de kurser de ger. Regeringen anser dock att former bör utvecklas för att systematiskt sprida information om den forskning som bedrivs. Genom detta görs forskningen tillgänglig för lärare, studenter och andra intresserade vid alla universitet och högskolor, även där denna typ av forskning inte primärt bedrivs. Här bör Rådet för högskoleutbildning spela en central roll. Rådet bör ges i uppdrag att svara för information om aktuell högskolepedagogisk forskning och utveckling samt svara för att sprida denna information. Rådets övriga uppdrag behandlas i avsnitt 10.4.

Regeringens bedömning: Rådet för högskoleutbildning bör byta namn till Rådet för högre utbildning och få en självständigare roll inom Högskoleverket. För att åstadkomma detta bör Högskoleverket tillföras riktade medel för den verksamhet som rådet bedriver. Rådet bör utses av regeringen.

I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att en egen anslagspost skapas för Rådet för högskoleutbildning under Högskoleverkets anslag. Vidare anger regeringen i budgetpropositionen för 2002 som en planeringsförutsättning att Rådet för högskoleutbildning tillförs ytterligare 10 miljoner kronor fr.o.m. budgetåret 2003.

Utredarens förslag: Rådet för högskoleutbildning bör byta namn till Rådet för högre utbildning och åter bli en självständig myndighet. Rådets uppdrag bör vidgas till att omfatta även nationella fortbildningsinsatser och annat stöd för pedagogisk förnyelse vid lärosätena. Rådets policy för finansiering av projekt bör ändras så att dessa i större utsträckning kan utgöra en del av lärosätenas strategier för utveckling av undervisning och lärande, t.ex. skall projekt förankras hos universitetets eller högskolans ledning. Anslagen bör öka för att rådet skall kunna genomföra det utvidgade uppdraget.

Remissinstanserna: Majoriteten av universiteten och högskolorna tillstyrker utredarens förslag om rådets framtid. Flera remissinstanser är positiva till att rådet ges en självständigare roll. *Linköpings universitet* och *Lunds universitet* menar att detta kan ske inom ramen för Högskoleverkets verksamhet. *Göteborgs universitet* och *Högskolan i Gävle* föreslår att rådet placeras inom Vetenskapsrådet. Till de positiva instanserna hör också *Högskoleverket*, *Sveriges Akademikers Centralorganisations underorganisationer JUSEK* och *Sveriges universitetslärarförbund* samt *SFS*. *Statskontoret*, *Riksrevisionsverket* och *Vetenskapsrådet* är tveksamma till att rådet ombildas till en självständig myndighet.

Linköpings universitet, *Högskolan Dalarna* m.fl. anser att de projekt som rådet stödjer skall vara förankrade på lärosätena. *Uppsala universitet* anser att denna förankring är bra, men menar samtidigt att detta inte får medföra att innovativa idéer från enskilda lärare och institutioner får minskad chans att komma fram. Denna farhåga delas av bl.a. *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Luleå tekniska universitet* och *Blekinge tekniska högskola*.

Högskolan Dalarna anser att ansvaret för pedagogisk forskning bör upprätthållas inom pedagogikämnet. Åsikterna om kopplingen till pedagogikämnet delas av *Mälardalens högskola*.

Av de remissinstanser som har valt att kommentera förslaget om namnändring är majoriteten positiva till att rådet byter namn till Rådet för högre utbildning.

Vad gäller rådets uppdrag anser de flesta remissinstanser att rådet bör ha en stödjande roll och sprida information som rör pedagogisk utveckling inom högskolan. *Uppsala universitet* finner det värdefullt att rådet ger aktivt fortbildningsstöd till personer med ledningsansvar.

Stiftelsen Högskolan i Jönköping anser att rådet bör utgöra ett stöd för högskolepedagogiska utvecklingsenheter. *Sveriges lantbruksuniversitet* delar uppfattningen att rådet bör ha en stödjande roll.

Distansutbildningsmyndigheten, Vetenskapsrådet och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) poängterar i sina svar vikten av samverkan mellan dessa instanser och Rådet för högskoleutbildning kring gemensamma områden.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser i likhet med utredaren att Rådet för högskoleutbildning bör byta namn till Rådet för högre utbildning för att bättre spegla verksamheten och den internationella terminologin. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att en egen anslagspost skapas för Rådet för högskoleutbildning under Högskoleverkets anslag. I samma proposition anger regeringen som en planeringsförutsättning att rådet tillförs ytterligare 10 miljoner kronor för sin verksamhet fr.o.m. budgetåret 2003.

Regeringen bedömer att rådet bör få en självständigare roll, men att det även i fortsättningen kan ske inom ramen för Högskoleverket. I likhet med ett antal remissinstanser bedömer regeringen att de administrativa kostnaderna skulle utgöra en betydande andel av medlen som disponeras av en så pass liten myndighet som den som utredaren föreslår. För att bättre utnyttja resurserna och kunna använda dem i den stödjande verksamheten bör rådet därför inte i nuläget bli en självständig myndighet. Regeringen gör också bedömningen att rådet inte bör dela kansliresurser med någon annan organisation. Högskoleverket är en naturlig hemvist för rådet. Det är dock viktigt att rådets självständiga position tydliggörs. Universitet och högskolor bör i ökad utsträckning engageras i rådets arbete så att genomslagskraften och spridningen av rådets verksamhet ökar och stärks. Rådet bör utses av regeringen och bör ha en sammansättning som speglar mångfalden i utbildningsmiljön. Studenter och lärare bör ha ett självklart inflytande i beslutsprocessen kring rådets verksamhet.

Regeringen anser att rådets policy för finansiering av projekt bör ändras så att dessa i större utsträckning kan utgöra en del i lärosätenas strategier för utveckling av undervisning och lärande. Detta möjliggör också en utökad insyn och strategisk planering för lärosätena, vilket skulle innebära en större genomslagskraft och bättre spridning av projekten. Regeringen anser vidare att det är viktigt att samverkan inom gemensamma områden sker mellan Rådet för högskoleutbildning, Vetenskapsrådet, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) och den nya myndigheten för Sveriges nätuniversitet (se avsnitt 11.2).

Enligt förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket skall rådet fördela medel till utvecklingsinsatser som rör den grundläggande högskoleutbildningens eller forskarutbildningens kvalitet och pedagogiska förnyelse, sprida kunskaper om utvecklingsinsatser nationellt och internationellt samt utvärdera de utvecklingsinsatser som verket har fördelat medel till. Förutom nuvarande uppdrag gör regeringen bedömningen att Rådet för högskoleutbildning bör ges ett utvidgat uppdrag för att på olika sätt stödja pedagogiskt utvecklingsarbete vid universitet och högskolor. Speciell uppmärksamhet bör ägnas frågor om ökad mångfald, jämställdhet och genusperspektiv i undervisningen.

Rådet bör också anordna kompetensutveckling för personer med strategiska positioner för pedagogisk utveckling på lärosätena. Utöver detta bör rådet informera om forskningsresultat om högskolepedagogik, försöksverksamhet kring pedagogisk meritering och karriärplanering för lärare i högskolan samt informera om utveckling av högskolepedagogiska kurser för högskolelärare. Rådet bör också stödja utvecklingen av kortare yrkesutbildningar i högskolan som för närvarande utreds (se avsnitt 12.3). Rådets uppdrag beskrivs också i andra delar i detta avsnitt.

10.5 Pedagogisk utbildning för högskolans lärare

Regeringens bedömning: För anställning tills vidare som lektor och adjunkt bör det införas krav på att han eller hon har genomgått högskolepedagogisk utbildning eller på annat sätt förvärvat motsvarande kunskaper. En sådan lärare bör dock i en tidsbegränsad anställning på högst två år få medges undantag från kravet på sådan utbildning. Under denna tid bör lärosätet tillhandahålla sådan högskolepedagogisk utbildning. Så snart läraren genomgått utbildningen och därmed uppfyller behörighetskravet bör den tidsbegränsade anställningen övergå i en tillsvidareanställning. Om anställningens innehåll föranleder annat eller om särskilda skäl föreligger i övrigt bör undantag kunna medges.

Högskolepedagogisk fortbildning bör erbjudas lärare och personal med pedagogiska uppgifter.

Högskolepedagogisk utbildning bör vara ett krav för doktorander som undervisar.

Rådet för högskoleutbildning bör få i uppdrag att anordna kompetensutveckling för personer på strategiska positioner vid lärosäten.

I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att sammanlagt 10,65 miljoner kronor anvisas till lärosätena för att genomföra utbildning i högskolepedagogik fr.o.m. budgetåret 2002.

Utredarens förslag: Krav på fullgjord högskolepedagogisk grundutbildning motsvarande tio veckors heltidsarbete för anställning som adjunkt, lektor och professor bör införas i högskoleförordningen (1993:100). Lärosäten bör vidare erbjuda högskolepedagogisk grundutbildning för doktorander. I forskarutbildningen bör ingå utbildning i högskolepedagogik. Rådet för högre utbildning bör få i uppdrag att anordna kompetensutveckling för personer i nyckelpositioner på lärosäten. Högskolepedagogisk fortbildning skall erbjudas lärare och personal med pedagogiska uppgifter.

Öronmärkta medel bör anslås under tre år för den utökade högskolepedagogiska grundutbildningen. Detta bör beaktas när ersättningsbeloppen till lärosätena fastställs. Totalt 800 adjunkter vid universitet och högskolor bör erbjudas möjlighet att genomgå 60-poängs magisterutbildning och bidrag bör lämnas till adjunkters forskarutbildning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna anser att det är angeläget att alla lärare som undervisar inom högskolan har en kvalificerad pedagogisk utbildning samt att doktorander erbjuds utbildning i samband med att de åläggs undervisning och att de får räkna in sådan utbildning som en poänggivande kurs i forskarutbildningen alternativt som del i sin anställning som doktorand. Ungefär hälften av lärosätena instämmer i utredarens förslag rörande tio veckors högskolepedagogisk utbildning. *Göteborgs universitet* menar att denna utbildning bör börja tidigt, redan på grundutbildnings- och forskarutbildningsnivån. *Luleå tekniska universitet* anser att pedagogisk utbildning på sikt även bör gälla andra personalkategorier som t.ex. bibliotekarier och studievägledare. *Karlstads universitet* tycker att den föreslagna utbildningen bör innehålla bredare reflektioner om yrket och dess funktion i högskolan och i samhället. Ett antal av de positiva lärosätena anser att mål och innehåll för en sådan utbildning bör bestämmas av respektive lärosäte, eftersom det är ett resurskrävande förslag. *Sveriges universitetslärarförbund* och *SFS* instämmer i förslaget. Av de lärosäten som avvisar förslaget eller endast instämmer i vissa delar av förslaget anser *Uppsala universitet*, *Linköpings universitet*, *Karolinska institutet* och *Mälardalens högskola* att större flexibilitet krävs än vad förslaget medger. Andra argument mot förslaget är att detta skulle försvåra rörligheten mellan t.ex. näringsliv och högskola, minska möjligheterna att attrahera utländska forskare och lärare samt lärare inom det konstnärliga området. Detta framförs av bl.a. *Lunds universitet*, *Stockholms universitet*, *Karolinska institutet*, *Karlstads universitet* och *Överklagandenämnden för högskolan*. *Högskoleverket* anser att de föreslagna förändringarna är alltför detaljerade och därför bör ses över ytterligare.

Lunds universitet, *Stockholms universitet* och *Karolinska institutet* är några instanser som anser att pedagogisk utbildning bör ingå i forskarutbildningen. Förslaget om adjunkters kompetensutveckling bemöts positivt av bl.a. *Linköpings universitet*, *Mälardalens högskola* och *Stockholms universitet*, som dock anser att resursförstärkningen endast bör gälla forskarutbildning.

Linköpings universitet anser att lärosätena själva eller Sveriges Universitets- och Högskoleförbund bör ansvara för kompetensutvecklingen av högskolans lärare. *Distansutbildningsmyndigheten* föreslår att pedagogisk utbildning ges i flexibla former och till stora delar på distans med informations- och kommunikationsteknologiskt stöd.

Vikten av en nationell samordning kring högskolepedagogisk utbildning framhålls av bl.a. *Högskolan i Borås* och *Södertörns högskola*.

Skälen för regeringens bedömning: Det ställs ständigt nya krav på utbildningens, undervisningens och examinationens uppläggning och genomförande. Detta blir inte minst tydligt när nya grupper av studenter i ökad utsträckning söker sig till och återfinns inom den högre utbildningen. Som ett led i att säkerställa en hög pedagogisk kompetens och medvetenhet anser regeringen att ett krav på fullgjord högskolepedagogisk utbildning eller på motsvarande kunskaper som förvärvats genom t.ex. formell lärarutbildning bör gälla för anställning

tillsvidare som lektor och adjunkt i högskolan. En lärare som inte uppfyller kravet på högskolepedagogisk utbildning och som inte heller på annat sätt förvärvat motsvarande kunskaper, bör i en tidsbegränsad anställning på högst två år få medges undantag från kravet på sådan utbildning. Under denna tid bör lärosätet genom egen försorg eller i samverkan med ett eller flera andra lärosäten tillhandahålla högskolepedagogisk utbildning. Så snart läraren genomgått utbildningen eller på annat sätt förvärvat motsvarande kunskap och därmed uppfyller behörighetskravet bör den tidsbegränsade anställningen övergå i en tillsvidareanställning. Krav på högskolepedagogisk utbildning eller motsvarande bör också gälla doktorander som undervisar. Även annan undervisande personal, som t.ex. forskarassistenter, timlärare och gästlärare, bör erbjudas möjligheten genomgå pedagogisk utbildning.

För behörighet som professor gäller att sökande skall ha visat såväl vetenskaplig eller konstnärlig som pedagogisk skicklighet. Det är rimligt att förutsätta att pedagogisk kompetens har uppnåtts, både genom utbildning och erfarenhet, när en person har nått professorsnivå. Olika former av pedagogisk utbildning kan naturligtvis fortfarande vara ett viktigt inslag i professorernas kompetensutveckling, som t.ex. handledarutbildning. Det är därför viktigt att lärosätet erbjuder sådan pedagogisk utbildning anpassad till den kompetens och erfarenhet professorer förutsätts ha. Flera lärosäten har redan i dag infört krav på pedagogisk kompetens för befordran eller anställning som professor. I Karolinska institutets riktlinjer för befordran till professor definieras kravet på pedagogisk kompetens med att de sökande bl.a. skall uppvisa formell pedagogisk utbildning motsvarande högskolepedagogisk kurs. Regeringen ser positivt på att universitet och högskolor själva definierar vilka krav de ställer på såväl vetenskaplig eller konstnärlig som pedagogisk kompetens för professorer, utöver de krav som gäller enligt bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen.

Regeringen förutsätter att högskolepedagogisk utbildning som läraren genomgått vid ett lärosäte skall godkännas vid ansökan om läraranställning vid ett annat lärosäte. Det är därför bl.a. angeläget att lärosätena samverkar kring utvecklingen av högskolepedagogisk utbildning och fortbildning. Regeringen anser att Rådet för högskoleutbildning bör få i uppdrag att bistå lärosätena vid utvecklandet av högskolepedagogiska utbildningar. Innehåll och omfattning av utbildningen bestäms dock lokalt på lärosätet. Redan i dag förekommer pedagogisk utbildning av lärare i högskolan på en rad lärosäten. Erfarenheter vunna inom detta arbete bör tas till vara och spridas såväl inom lärosätet som mellan lärosäten.

Regeringen anser vidare att det är väsentligt att högskolepedagogisk fortbildning kontinuerligt erbjuds lärare och personal med pedagogiska uppgifter. Den pedagogiska kompetensen behöver ständigt utvecklas och kan också behöva förändras beroende på arbetsuppgifterna. Lärare i högskolan bör på samma sätt som övriga lärare kunna reflektera över sambandet mellan ämnets innehåll och betingelserna för hur lärandet sker.

Arbetsgivaren tillsammans med dem som leder och planerar arbetet på institutionen (eller motsvarande) har ett ansvar för att stödja och driva på en ständig utveckling av personalens kompetens. För att personer på

strategiska positioner skall kunna utgöra en resurs i det pedagogiska utvecklingsarbetet, bör de ges möjlighet till egen kompetensutveckling inom området. Regeringen anser därför att Rådet för högskoleutbildning bör ges i uppdrag att på olika sätt stödja arbetet med kompetensutveckling inom det högskolepedagogiska området för dessa grupper. För vidare beskrivning av rådets uppgifter hänvisas till avsnitt 10.4.

I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att sammanlagt 10,65 miljoner kronor fr.o.m. budgetåret 2002 fördelas till lärosätena som ett stöd i genomförandet av den högskolepedagogiska utbildningen. Fördelningen av medlen redovisas närmare i budgetpropositionen för 2002.

Regeringen avser att i regleringsbrev till universitet och högskolor ange hur genomförandet av högskolepedagogisk utbildning skall återspeglas. Rådet för högskoleutbildning bör få i uppdrag att följa universitetens och högskolornas arbete med högskolepedagogisk utbildning.

Adjunkter

Adjunkterna vid landets lärosäten är en stor och betydelsefull grupp som fullgör en betydande arbetsinsats, inom undervisningen i grundutbildningen. Antalet adjunkter ökar och utgör i dag drygt 6 500 personer. Det finns dock avsevärda skillnader mellan olika lärosäten och ämnesområden. Vid de stora universiteten är andelen adjunkter överlag färre, medan några av de nya universiteten och högskolorna har en betydligt högre andel. Inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga vetenskapsområdet finns det drygt fyra gånger så många adjunkter som inom det tekniska vetenskapsområdet.

I högskolelagen ställs krav på att undervisningen i högskolan skall bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt ha ett nära samband med forskningen. Detta kräver bl.a. att högskolelärare har ett vetenskapligt eller konstnärligt förhållningssätt och god kontakt med forskningsfronten inom sitt ämne. Andelen adjunkter som inte påbörjat forskarutbildning är 65 procent, vilket utgör 32 procent av den totala lärarkåren vid universitet och högskolor. Nära 1 000 adjunkter har eftergymnasial utbildning som är kortare än tre år. Det är dock inte nödvändigtvis den avlagda examen som är avgörande för en lärares vetenskapliga eller konstnärliga förankring. Det viktiga är, förutom en solid och grundläggande ämneskompetens, en successiv förnyelse och levande kontakt med ämnet och forskningen på området.

Såsom regeringen har berört i det tidigare innefattas adjunkterna i ett krav på fullgjord högskolepedagogisk utbildning eller motsvarande kunskaper förvärvade på annat sätt.

Lärosätena bör, vid sidan av den pedagogiska utbildningen, även erbjuda ämnesfördjupande kompetensutveckling för sina anställda adjunkter. Detta kan t.ex. ske genom magisterutbildningar eller forskarutbildning. En magisterutbildning kan vara genomförd såväl med inriktning mot ämnesdjup som med ämnesbredd, vilket beskrivs i avsnitt 12.2 i denna proposition. Lärosäten kan vid anställning av adjunkter upprätta en kompetensutvecklingsplan för de adjunkter som saknar

magisterutbildning eller motsvarande. Planerna kan med jämna mellanrum stämmas av och revideras. Även för de adjunkter som redan är anställda och som saknar magisterutbildning eller motsvarande kompetens kan en kompetensutvecklingsplan upprättas.

Regeringen gör bedömningen att det är av stort värde både för lärosätena och adjunkterna själva att bibehålla och kontinuerligt utveckla sin kompetens. För att förbättra adjunkternas roll och status och tillförsäkra nödvändig forskningsanknytning bör kompetens- och utbildningsnivån på sikt höjas till magisterutbildning eller motsvarande kompetensnivå.

Doktorander

Regeringen anser att det bör införas krav på att samtliga doktorander som undervisar inom grundutbildningen också bör genomgå högskolepedagogisk utbildning. Alla doktorander har behov av pedagogisk kompetens för att kunna förmedla kunskaper till studenter, forskare eller allmänheten. För att möta skilda behov hos olika doktorander bör varje lärosäte besluta om omfattning och inriktning på den pedagogiska utbildningen. Regeringen anser att en pedagogisk utbildning är ett naturligt inslag i forskarutbildningen. Det är därför angeläget att samtliga doktorander ges goda förutsättningar att genomgå pedagogisk utbildning.

Kravet på pedagogisk utbildning bör inte tillåtas leda till förlängda studietider för doktoranden. Därför bör den pedagogiska utbildningen t.ex. vara poänggivande eller räknas in som en del av institutionstjänstgöringen.

Majoriteten av de aktiva doktoranderna uppbär anställning som doktorand eller har utbildningsbidrag. De utgör närmare 10 000 personer. Dessa använder i genomsnitt cirka 15 procent av sin tid till undervisning inom grundutbildningen och utgör således ett betydande inslag i undervisningen vid landets lärosäten. Förutom högskolepedagogisk utbildning bör dessa doktorander få olika typer av aktivt stöd i samband med att de börjar undervisa.

En av de främsta anledningarna till utdragna studietider är enligt både aktiva doktorander och examinerade doktorer undervisningen och institutionstjänstgöringen (En genomlysning av svensk forskarutbildning, SUHF 1999). Problemet ligger dock inte i själva undervisningen och institutionstjänstgöringen. Av en enkät som skickades ut till samtliga aktiva doktorander vid Lunds universitet (Doktorandbarometern, 1999), framgår att de flesta doktorander ser sina undervisningsuppdrag som viktiga eller mycket viktiga. Administrativt arbete uppfattas i sammanhanget som betydligt mindre viktigt. Majoriteten av doktoranderna i undersökningen uppskattar och värdesätter således sina möjligheter att undervisa. Problemet ligger i att tidsåtgången för dessa arbetsuppgifter inte fullt ut kompenseras i förlängning av anställningen eller utbildningsbidraget.

I den individuella studieplanen bör en pedagogisk utbildning planeras in för varje doktorand som undervisar. I denna plan bör även

doktorandens eventuella arbetsuppgifter vid sidan av forskarutbildningen beskrivas. Där bör också framgå vilken tidsersättning och förlängning som bör utgå med anledning av dessa arbetsuppgifter.

Prop. 2001/02:15

10.6 Pedagogisk meritering och bedömning av pedagogiska meriter

Regeringens bedömning: Det är angeläget att nuvarande anställningsbestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) avseende såväl behörighetskrav som bedömningsgrunder utnyttjas fullt ut när det gäller pedagogiska meriter.

I beredningen av anställningsärenden bör redovisas hur den pedagogiska skickligheten har beaktats vid anställning.

Universitet och högskolor bör utveckla former för dokumentation av pedagogiska meriter.

Utredarens förslag: Högskoleförordningen bör ändras så att det framgår att lika stor vikt läggs vid den pedagogiska skickligheten som vid andra behörighetsgrundande förhållanden, om inte anställningens innehåll föranleder annat.

God information bör ges till anställningsnämnderna om de sökandes pedagogiska meritering. Ett sätt att förmedla sådan information är att en av de sakkunniga får till uppgift att särskilt granska och redovisa de sökandes pedagogiska meriter. Högskoleförordningen bör ändras så att en av de sakkunniga vid ärende om anställning av lektor och professor samt befordran till professor ges i uppdrag att göra en ingående granskning och redovisning av de sökandes pedagogiska kvalifikationer. I det förslag som sakkunniga och fakultetsnämnd avger som underlag för beslut om anställning skall en bedömning av var och en av de aktuella bedömningsgrunderna göras var för sig. Därefter skall en sammanvägning göras. Samtliga lärosäten skall utarbeta riktlinjer för bedömning av pedagogiska meriter. Lärarnas tjänstgöring skall ligga i linje med den karriärplan som överenskommits mellan institutionsledning och varje enskild lärare. Modeller för meritportföljer bör utarbetas av samtliga lärosäten. Dessa bör tjäna som redskap för diskussioner mellan lärare och institutionschef som ett led i kompetensutvecklingen. Lärosätena bör också verka för att portföljerna används som en viktig del av beslutsunderlaget vid anställning, befordran, lönesättningar och andra belöningar.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är överlag positiva till utredningens resonemang och anser att bedömningen av de pedagogiska meriterna är en nyckelfråga. En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget om att lika stor vikt skall läggas vid den pedagogiska skickligheten som vid andra behörighetsgrundande förhållanden. Vissa instanser har poängterat vikten av flexibilitet vid bedömningar. *Chalmers tekniska högskola AB* menar att den föreslagna ändringen möjliggör detta, medan andra instanser anser att nuvarande skrivning ger denna flexibilitet, bl.a. *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet*. *Kungl. Konsthögskolan* anser att konstnärlig skicklighet ibland måste väga tyngre än den pedagogiska skickligheten.

Majoriteten av remissinstanserna, t.ex. *Umeå universitet*, *Chalmers tekniska högskola AB*, *Ersta Sköndal högskola* och *SFS*, är positiva till att utarbeta modeller för meritportföljer. Flera instanser har lyft fram vikten av samverkan mellan lärosäten kring dessa modeller för att inte försvåra lärares rörlighet mellan lärosäten. *Lärarhögskolan i Stockholm* anser att skrivningarna om meritportföljer är alltför detaljerade.

Skälen för regeringens bedömning: Trots att undervisning är en huvuduppgift för ett stort antal lärare har den inte lika stort meritvärde vid anställning som forskningsmeriter. Under senare år har olika initiativ tagits för att ge bättre förutsättningar för de lärare som undervisar i syfte att höja kvaliteten på utbildningen. Studenter har rätt att kräva god undervisning vid universitet och högskolor. Engagerade och motiverade lärare med god pedagogisk grund är därvidlag en viktig kvalitetsfaktor. Mot bakgrund av detta har statsmakterna och lärosätena genomfört en rad olika insatser för att höja undervisningens status. Förändringar i högskoleförordningen 4 kap. (1995:944) som infördes med anledning av förslag i regeringens proposition Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) innebar att lika stor omsorg skall ägnas prövning av pedagogisk skicklighet som andra meriter vid anställning som professor och lektor.

Självklart är goda ämneskunskaper alltid en förutsättning för god undervisning. Av högskolelagen framgår att lärares (professorer och lektorer) skicklighet omfattar både vetenskaplig kompetens och pedagogisk skicklighet. I fråga om anställning av professorer inom konstnärlig verksamhet gäller i stället vad regeringen föreskriver i högskoleförordningen. Av nuvarande formulering i högskoleförordningen framgår att vid anställning av professor skall lika stor omsorg ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av den vetenskapliga skickligheten (4 kap. 5 §). Inom konstnärlig verksamhet gäller för anställning som professor enligt samma förordning att lika stor omsorg skall ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av den konstnärliga skickligheten (4 kap. 6 §). När det gäller lektorer, inklusive lektorer inom konstnärlig verksamhet, skall lika stor omsorg ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av andra behörighetsgrundande förhållanden (4 kap. 7 – 8 §§). För anställning som adjunkt gäller för behörighet att den sökande har visat pedagogisk skicklighet (4 kap. 9 §). Av högskoleförordningen framgår vidare att vid varje anställning skall universitet och högskolor besluta i vilken grad de olika bedömningsgrunderna skall tillmätas vikt och vilken avvägning som skall göras mellan dem (4 kap. 15, 17 §§).

Den vikt som tillmätts pedagogiska meriter vid anställning, befordran och lönesättning är avgörande för den vikt som lärare i praktiken kommer att lägga vid undervisningen i förhållande till forskningen och andra uppgifter. Regeringen anser mot bakgrund av detta att det är angeläget att universitet och högskolor tydligt visar detta i bedömningsprocessen.

Regeringen anser att de formuleringar som i dag finns i högskoleförordningen avseende såväl behörighetskrav som bedömningsgrunder bör utnyttjas fullt ut för att syftet med den

förordningsändring som propositionen om högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) ledde till uppnås. Prop. 2001/02:15

Regeringen anser att det är viktigt att följa den fortsatta utvecklingen av befordringsreformen och inte minst dess betydelse för att uppvärdera den pedagogiska skickligheten. Regeringen kommer att med intresse ta del av resultaten av den utvärdering av befordringsreformen som Högskoleverket för närvarande genomför.

Varje lärare måste ges möjlighet till allsidig förkovran och meritering inom anställningen. Det är därför önskvärt att den enskilde läraren inte hamnar i en återvändsgränd där kortsiktiga arbetsuppgifter försvårar den långsiktiga meriteringen, speciellt vad gäller pedagogisk skicklighet. Ett aktivt engagemang för pedagogiska frågor får inte bli ett hinder för fortsatt akademisk karriär. För att undvika detta bör system för dokumentation av pedagogiska meriter och hur dessa kan ingå i den enskilde lärarens karriärplanering utvecklas. Regeringen anser att en god och systematisk dokumentation är grundläggande för att pedagogiska kvalifikationer lika väl som vetenskapliga eller konstnärliga och övriga meriter skall kunna bedömas kvalitativt. Lärosätena bör därför utarbeta riktlinjer för bedömning av pedagogiska meriter samt modeller för meritportföljer för att på så sätt finna lämpliga former för dokumentation. Dessa bör ingå som en del i lärarnas karriärplanering. Goda exempel på modeller för meritportföljer finns vid bl.a. Karolinska institutet och Uppsala universitet. Meritportföljen kan som modell för dokumentation innehålla andra perspektiv med betydelse för den enskilde lärarens kompetensuppbyggnad. Till exempel kan samverkan med det omgivande samhället och internationell erfarenhet också ingå i karriärplaneringen. Rådet för högskoleutbildning bör få i uppdrag att stödja lärosätenas uppdrag härvidlag och samla erfarenheter samt sprida resultaten av arbetet. Detta är viktigt inte minst för att på sikt skapa en samsyn kring modeller för meritportföljer.

Till arbetsgivarens uppgifter hör att möjliggöra kompetensutveckling för arbetstagaren. Detta kan t.ex. ske med utgångspunkt i institutionens (eller motsvarande enhet) och arbetstagarens mål samt karriärvägar inom och utom lärosätet. Regelbundet återkommande utvecklingssamtal mellan enskild lärare och arbetsgivarrepresentant (prefekt eller motsvarande) är ett viktigt verktyg för denna utveckling. I detta sammanhang bör meritportföljen kunna utnyttjas.

10.7 Studenter med funktionshinder i högskolan

Regeringens bedömning: Stödet till studenter med funktionshinder bör öka. I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen ett tillskott av resurser om 4 miljoner kronor fr.o.m. 2003. Vidare föreslår regeringen i samma proposition att Örebro universitet under 2002 erhåller 1 miljon kronor för utveckling av teckenspråklig miljö.

Utredarens bedömning och förslag: Den huvudsakliga slutsatsen i betänkandet är att pedagogiska insatser för studenter med funktionshinder görs inom flera områden vid universitet och högskolor. Det gäller pedagogisk-administrativa åtgärder såsom jämkning av

kursplaner, valmöjligheter när det gäller olika slag av kurser, förlängd tid för tentamina, tillgång till andra examinationsformer än övriga studenter och bättre datortillgänglighet. Vidare erbjuds utökat stöd från lärare genom extra undervisning och från andra genom anteckningshjälp. Det rör sig också om läromedelsutveckling, framför allt av pedagogiskt datorstöd.

Trots dessa insatser kvarstår vissa brister och därför föreslås bl.a. följande.

- Varje universitet och högskola skall i sin handlingsplan redovisa hur och när identifierade brister beträffande pedagogiskt stöd och tillgänglighet för personer med funktionshinder skall kunna avhjälpas.
- En organisation bör skapas där det övergripande ansvaret för handikappfrågor vilar på en handläggare direkt under rektor. Institutionerna måste därutöver ha det direkta ansvaret för de individuella studenterna. Vidtagna åtgärder bör redovisas i lärosätenas årsredovisningar.
- Gymnasieskolan har ansvar för att via sina studievägledare på ett tidigt stadium uppmana och hjälpa elever att kontakta det lärosäte där de vill fortsätta sina studier för att få information om vilket stöd som finns.
- Lärosätet måste få god tid för planering och förberedelser av olika slag.
- Informationen om olika stödinsatser till studenter med funktionshinder som har påbörjat sina högskolestudier behöver förstärkas. Lika viktig är informationen till institutioner och enskilda lärare om deras ansvar.
- Produktion av särskilt anpassat pedagogiskt material måste utvecklas. Här är informations- och kommunikationstekniken grundläggande. En översyn föreslås, som också uppmärksammar problemen med copyright vid överföring av material till nya medier.
- Den fysiska tillgängligheten kan ofta vara avgörande för om en person skall kunna påbörja högskolestudier eller inte. Det är därför viktigt att den fysiska miljön som studenten vistas i är tillgänglig.
- Varje universitet och högskola bör liksom hittills avsätta 0,15 procent av sitt takbelopp för olika insatser för studenter med funktionshinder. Ytterligare resurser kommer att behövas om fler skall kunna delta i undervisning och fullfölja sina studier. De medel som disponeras av Stockholms universitet som särskilt åtagande föreslås räknas upp i takt med att antalet studenter med funktionshinder i högskolan ökar.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna har yttrat sig i frågan och ställer sig i princip positiva till utredningens förslag till åtgärder. De flesta anser dock att det ankommer på respektive lärosäte att avgöra handläggarens organisatoriska placering.

Skälen för regeringens bedömning: Antalet studenter med funktionshinder i högskolan har ökat kraftigt under 1990-talet. År 2000 fanns ca 2 100 studenter med funktionshinder vid universitet och högskolor, vilket är en ökning med 31 procent jämfört med föregående år. Nästan 58 procent av dessa studenter fick medel för särskilda stödåtgärder såsom assistent, lektor, teckenspråkstolk, anteckningshjälp eller extra undervisning, medan en tredjedel av dem inte behövt sådant

stöd. Under 2000 uppgick kostnaderna totalt till 28,8 miljoner kronor. I första hand täcks kostnaderna genom att universitet och högskolor enligt bestämmelser i regleringsbrevet avsätter 0,15 procent av anslagen för grundläggande högskoleutbildning samt av ersättning från landsting för vårdutbildning för stöd till studenter med funktionshinder. Kostnader som överstiger detta belopp kan efter ansökan delvis täckas av de medel som disponeras av Stockholms universitet som särskilt åtagande. Anslaget höjdes i budgetpropositionen för 2001 med 1,9 miljoner kronor och uppgår innevarande budgetår till 16,9 miljoner kronor. Medlen kan även användas för stöd till forskarstuderande och studenter med funktionshinder hos enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina. Enligt budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) är avsikten är att dessa utbildningsanordnare fr.o.m. 2001 skall avsätta 0,15 procent av sina anslag från staten för att vid behov ge stöd åt studenter med funktionshinder. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) att nämnda anslag, som Stockholms universitet disponerar, höjs med ytterligare 4 miljoner kronor fr.o.m. 2003.

Stockholms universitet har i en skrivelse den 2 augusti 2001 (dnr U2001/2592/UH) framhållit att det finns ett stort behov av ett mer fullständigt lexikon för det svenska teckenspråket. Stockholms universitet har utarbetat en digital version av Svenskt teckenspråkslexikon. Lexikonet är tillgängligt på Internet och det kommer att ges ut på CD/DVD hösten 2001. Databasen kan vara utgångspunkt för vidare dokumentation av tecken. Det är angeläget att ha en kontinuerlig dokumentation av nybildningar inom teckenspråket. Ett långsiktigt arbete med dokumentationen av teckenspråket måste också omfatta tecken från specialiserade fackområden där döva bedriver högskolestudier. Arbetet kräver enligt universitetet en redaktion om minst två personer. Resurser för detta ändamål har också beräknats under ovan nämnda anslag, som Stockholms universitet disponerar som ett särskilt åtagande. Teckenspråket har på senare år kommit att användas i allt fler sammanhang av allt fler människor.

Örebro universitet har i en skrivelse den 18 januari 2001 (dnr U2001/237/UH) hemställt om ett uppdrag för att utreda lämpligheten av att bygga upp en teckenspråkig miljö vid universitetet. Lärosätet har enligt regeringens mening särskilt goda förutsättningar att åstadkomma en sådan miljö. För detta föreslår regeringen 1 miljon kronor i budgetpropositionen för 2002 under anslaget 25:73 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. för att utveckla en teckenspråkig miljö och därmed intensifiera insatser för döva och hörselskadade bland sina utbildningar.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) aviserade regeringen att tydliggöra universitetens och högskolornas ansvar för studenter med funktionshinder. Såsom presenteras i avsnitt 15 avser regeringen att i en särskild proposition föreslå en helt ny lag om likabehandling av studenter i högskolan som innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder och förbud mot diskriminering av studenter på grund av bl.a. funktionshinder.

Det är av vikt att information till studenter med funktionshinder, till lärosäten, institutioner, lärare och medstudenter tillhandahålls i tillräcklig omfattning. Det finns ett behov av bättre information och

studievägledning i gymnasieskolan inför funktionshindrade elevers val av högskolestudier. Det finns i dag en rad informationskällor av intresse för studenter med funktionshinder. Regeringen anser att det är angeläget att informationen om olika stödinsatser till studenter med funktionshinder i högskolan förbättras, lyfts fram och görs mer tillgänglig.

Som redovisades i budgetpropositionen för 2001 arbetar universiteten och högskolorna kontinuerligt med att förbättra tillgängligheten till lokalerna. Särskilda handläggare finns som ansvarar för bl.a. informationen om den fysiska tillgängligheten på lärosätet. Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) har sedan några år arbetat med att göra en kartläggning av tillgängligheten och utifrån erfarenheterna bygga upp en informationstjänst på Internet, det s.k. THUT-projektet. Den aviserade lagen om likabehandling av studenter i högskolan skall innehålla en bestämmelse om att förbud mot direkt diskriminering gäller i vissa situationer, där det är möjligt att skapa en likartad situation för en person med funktionshinder som för en person utan funktionshinder, genom att göra lokalerna tillgängliga och användbara.

När det gäller organisationen av det övergripande ansvaret för handikappfrågor vid universitet och högskolor anser regeringen att det är en fråga för lärosätena att själva bestämma. För att få en överblick över vidtagna åtgärder skall Stockholms universitet, som har det nationella ansvaret, enligt regleringsbrevet för budgetåret 2001 i sin årsredovisning redovisa vilka åtgärder som sammantaget har vidtagits vid lärosätena för att förbättra situationen för studenter med funktionshinder samt de totala kostnaderna för detta. Universitetet skall vidare redovisa totala antalet studenter med funktionshinder vid lärosätena med fördelning per lärosäte och funktionshinder.

Frågan om en anpassning av upphovsrättslagen till den digitala utvecklingen kommer att aktualiseras i samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 22.6.2001, Celex 301L0029). Direktivet har en särskild bestämmelse som möjliggör användning, t.ex. exemplarframställning, av upphovsrättsligt skyddade verk till förmån för personer med funktionshinder.

10.8 Jämställdhet och genusperspektiv

Regeringens bedömning: Rådet för högskoleutbildning bör få i uppdrag att stödja lärosätenas arbete med att utveckla metoder för att använda genusperspektiv i undervisningen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det är angeläget att universitet och högskolor satsar på en långsiktig och hållbar rekryteringsstrategi för att uppnå en jämn könsbalans inom samtliga områden av högskolans verksamhet. Jämn könsfördelning på arbetsplatsen har betydelse för innehållet i utbildning och forskning. Vilka som forskar och utbildar får återverkningar på innehållet. Det är därför viktigt att lärosätena satsar på kvinnliga doktorander och

forskarassistenter för att dessa skall kunna meritera sig vidare till högre anställningar, speciellt i samband med kommande pensionsavgångar. Som en del i det långsiktiga arbetet för att uppnå jämn könsfördelning kan flera olika åtgärder vidtas, t.ex. att öka andelen kvinnor på strategiska positioner.

Det är angeläget, av både rättvise- och kvalitetsskäl, att kvinnor kan påverka högskolans verksamhet i samma mån som män. Kvinnors ledaregenskaper bör i högre grad än nu utnyttjas på olika chefspositioner inom högskolan. Det är därför av vikt att det finns fler kvinnor på högre befattningar och med ledningsuppdrag. Förslag om hur jämställdhetsaspekten kan beaktas vid förslag till rektor vid ett lärosäte presenteras i avsnitt 14. På motsvarande sätt bör män i högre utsträckning än i dag anställas inom traditionellt kvinnodominerade yrkeskategorier inom högskolan. Vikten av att jämställdhets- och genuskunskap ingår i den pedagogiska utbildningen har lyfts fram av regeringen i regleringsbrev för universitet och högskolor under flera år.

Jämställdhetsarbetet måste grundas på kunskap, både sådan som är vunnen genom forskning och sådan som förvärvats genom praktisk erfarenhet. I detta sammanhang är det betydelsefullt att den kunskap som t.ex. genusforskning genererar tas till vara i lärosätenas eget jämställdhetsarbete och att den forskning som bedrivs sprids och görs tillgänglig.

Det är angeläget att redan på grundutbildningsnivån bryta ett system som reproducerar mönster och attityder för att i förlängningen åstadkomma förändring. Studenternas delaktighet i detta är viktig på olika sätt. Studenternas kursutvärderingar kan bidra till att olika synsätt på undervisningssituationen tydliggörs vilket på kan sikt möjliggöra pedagogiska förändringar.

Genusperspektiv

Högskoleverket har tidigare haft ett uppdrag från regeringen att tillsammans med lärosäten utveckla modeller för att integrera genusperspektiv i jurist- och ekonomutbildningarna. Detta arbete har visat sig framgångsrikt, inte minst vad gäller juristutbildningen. Regeringen bedömer att Rådet för högskoleutbildning bör få ett uppdrag att stödja lärosätenas arbete med att utveckla metoder för att använda genusperspektiv i undervisningen även inom andra områden. Erfarenheterna från arbetet bör spridas för att få större genomslag. Med anledning av rådets förändrade roll anser regeringen att det är lämpligt att Rådet för högskoleutbildning får det uppdrag om att utveckla genusperspektiv i undervisningen som beskrevs i regeringens budgetproposition för 2001 (prop. 2000/01:1).

Erfarenheter har visat att det är viktigt att satsa på en långsiktig integration av genusperspektiv i undervisningen. Flera studier visar att genusperspektivet långsamt börjar sprida sig inom universiteten och högskolorna. Högskoleverket konstaterar i sin utvärdering av lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald (2000:8 R) att integrationen av detta perspektiv fungerar bäst på de samhällsvetenskapliga och humanistiska områdena. Inom dessa discipliner har också insatserna varit flest. Lärarnas kunskaper och

medvetenhet om genusfrågor anses av Högskoleverket vara avgörande. Mot bakgrund av detta anser regeringen att det är angeläget att lärare får möjlighet att ta till sig denna kunskap och kompetens. Högskoleverket har i tidigare nämnda rapport särskilt noterat en avsaknad av genusperspektiv i undervisningen inom kvinnodominerade utbildningar. Det är viktigt att genusperspektiv även uppmärksammas och integreras i dessa utbildningar, inte minst för att undvika att behandla frågan om genus som enbart en kvinnofråga. Genusperspektiv berör både kvinnor och män.

Högskoleverket har tillsammans med Nationella sekretariatet för genusforskning och Vetenskapsrådet börjat ge ut en skriftserie om genusforskning och hur genusperspektiv kan användas i utbildning och forskning inom olika områden. Syftet med skriftserien är att ge en bild av genusforskning inom olika discipliner och stimulera till fortsatt utveckling av genusforskningen inom olika områden.

Många goda exempel finns på hur universitet och högskolor arbetar med genusperspektiv och genuskunskap. Karlstads universitet har t.ex. infört genusperspektiv i alla chefs- och ledarskapskurser. Andra exempel finns samlade i Högskoleverkets rapport Goda exempel – hur universitet och högskolor kan arbeta med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald (2000:9 R).

Pedagogik

Regeringen anser att jämställdhet också är en pedagogisk fråga. Det är t.ex. viktigt att läraren besitter sådana kunskaper att kvinnliga såväl som manliga studenter finner sig väl tillrätta i undervisningen och seminariesituationen. Därför bör genuskunskap ingå som ett moment i den pedagogiska utbildningen.

Forskning kring pedagogik och jämställdhet är också ett område som genererar viktig kunskap i förändringsarbetet mot en jämställd högre utbildning. Det bör ingå i Rådets för högskoleutbildning uppgifter att sprida kunskap om forskningsresultat även inom detta område. Vikten av en fokuserad forskning om genusrelaterade lärprocesser framhålls av flera remissinstanser i sina svar på remissen av betänkandet Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen. Flera remissinstanser har också pekat på vikten av att utvärdera och analysera effekterna av jämställdhetsprojekten innan nya initieras.

Sedan tidigare är det ett krav att de lärosäten som anordnar forskarutbildning skall tillhandahålla utbildning för forskarhandledare. Regeringen har tidigare framhållit att jämställdhet och genusperspektiv bör ingå i dessa. Detta är inte minst viktigt för att både kvinnor och män skall känna sig trygga i den handledarrelation som uppstår mellan handledare och doktorand.

Jämställdhet och genusperspektiv bör också ingå i den högskolepedagogiska utbildningen som behandlas i avsnitt 10.5 i denna proposition. Rådet för högskoleutbildning bör i sitt uppföljningsarbete kring pedagogiskt förnyelsearbete inom högskolan även beakta hur jämställdhetsperspektivet används. Jämställdhets- och genuskunskap ingår i pedagogiska utbildningar vid flera lärosäten redan i dag. Det är

viktigt att denna kunskap och dessa erfarenheter kan få en ökad spridning Prop. 2001/02:15
även i ett nationellt sammanhang.

11.1 Nätuniversitet

Regeringens bedömning: Universitetens och högskolornas IT-stödda distansutbildningar bör samordnas i ett svenskt nätuniversitet med start under 2002. Nätuniversitetet bör bestå av de kurser och program som universitet och högskolor anmäler till den nya myndighet som regeringen beskriver i avsnitt 11.2. Såväl utbildningar vid statliga universitet och högskolor som utbildningar, för vilka enskilda utbildningsanordnare har tillstånd att utfärda examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, bör omfattas.

Bakgrund: I ett antal utredningar och propositioner har betydelsen av utvecklingen av distansutbildning med hjälp av informationsteknik (IT) påtalats. Distansutbildningskommittén (dir. 1995:69) hade till uppgift att föreslå åtgärder för att långsiktigt främja användningen av distansmetoder som den moderna tekniken erbjuder i utbildningen. I den regionalpolitiska utredningens betänkande (SOU 2000:87) framhålls att utbyggnaden av högskoleutbildningen har haft en stor betydelse för den regionala utvecklingen i en rad avseenden. Utredningen förutser att distansutbildning med modern teknik kommer att få ökad betydelse både för de grupper som av olika anledningar inte har möjlighet att studera på annan ort och för att klara ett ökande vidareutbildningsbehov. Inrättandet av Distansutbildningsmyndigheten (Distum) den 1 juli 1999 var en åtgärd för att öka distansutbildningens omfattning.

I uppdraget till den särskilda utredare som i april 2000 tillkallades med uppdrag att kartlägga och analysera den pedagogiska utvecklingen och det pedagogiska förnyelsearbetet inom den högre utbildningen (dir. 2000:29), ingick bl.a. att föreslå hur den pedagogiska förnyelsen kan främjas genom IT-användning som kan leda till förbättring inom undervisningen. De förslag som utredaren lämnade i betänkandet Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen (SOU 2001:13) behandlas i huvudsak i avsnitt 10 i denna proposition. De förslag som rör uppbyggnaden av ett elektroniskt baserat nätuniversitet behandlas i det följande.

Utredarens förslag: Lärosätena bör stimuleras att fortsätta att utveckla tillämpningar av informations- och kommunikationsteknik som naturliga redskap i utbildningen. Ett elektroniskt baserat nätuniversitet bör byggas upp i Sverige genom samverkan mellan lärosätena. Universitet och högskolor bör inbjudas att tillhandahålla utbildningar i detta nätuniversitet, eventuellt i samverkan med andra organisationer och företag. Utbudet bör omfatta såväl kurser som hela utbildningsprogram. Regeringen bör avsätta särskilda medel för utvecklingen av detta nätuniversitet och vissa extra resurser för de utbildningar som ges inom det.

Remissinstanserna: Majoriteten av de universitet och högskolor som har kommenterat förslaget är positiva till uppbyggandet av ett nätuniversitet. Det gäller också *Högskoleverket*, *Rådet för högskoleutbildning* (inom *Högskoleverket*),

I stort sett alla remissinstanser tillstyrker förslaget om behovet av särskilda medel för uppbyggnaden av ett nätverksuniversitet, liksom förslaget om att den s.k. dual modellen (att både campus- och distansutbildning finns på samma lärosäte) skall gälla. Flera högskolor önskar klargöranden av Distansutbildningsmyndighetens roll och förespråkar att nätuniversitetet skall bygga på den rådande myndighetsstrukturen, dvs. utan att skapa nya myndigheter. *Kungl. Tekniska högskolan* framhåller att det är viktigt att först klargöra frågorna kring upphovsrätt, ägande och ersättningar. *Karlstads universitet* prioriterar nya resurser till en utvecklad högskolepedagogik till gagn för såväl campusförlagd utbildning som distansutbildning. *Södertörns högskola* påpekar att ett nätuniversitet kan innebära fördelar men också risker, särskilt för lärosäten som ännu inte tillägnat sig egna starka profiler eller kunskap om distansutbildning. Flera lärosäten, bl.a. *Umeå universitet* och *Högskolan på Gotland*, har framhållit vikten av att distansutbildningen bör vara en integrerad del av lärosätenas verksamhet. *Chalmers tekniska högskola AB* är tveksamma till att en separat statlig organisation byggs upp för en verksamhet som är en av högskolans kärnverksamheter. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att det saknas både motiv, underlag och beräkningsgrunder för inrättandet av nätuniversitetet. Utvecklade rutiner i befintliga system skulle göra en ny portal för distansutbildning överflödigt. De föreslagna utvecklingsmedlen bör i stället hanteras av Rådet för högskoleutbildning, enligt universitetet. *Glesbygdsverket* förordar att en stor del av uppbyggnaden av nätuniversitetet sker i form av försöksverksamhet där behov och efterfrågan får påverka utvecklingen. *Landsorganisationen i Sverige* menar att satsningen måste ses ur ett regional- och näringspolitiskt perspektiv. *Sveriges Förenade Studentkårer* är positivt inställda till nya former av undervisning, men befarar att ett nätuniversitet kan utvecklas till en affärsmässig verksamhet. De kräver i sitt remissvar att det i direktiven till ett nätuniversitet framgår hur stor del av tiden som skall bestå av närutbildningsinslag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att den högre utbildningen måste kunna erbjudas fler människor och människor med olika bakgrund samt göras mer tillgänglig i tid och rum än vad den för närvarande är. Dessutom bör den högre utbildningen kontinuerligt utvecklas för att svara mot nya behov i samhället. Det är viktigt att Sverige aktivt deltar i den snabba utvecklingen av IT-baserad distansutbildning som sker internationellt. Därför anser regeringen att universitetens och högskolornas IT-stödda utbildningar bör samordnas i ett svenskt nätuniversitet.

Nätuniversitetet bör bestå av de IT-stödda distansutbildningar som de enskilda lärosätena anmäler för registrering inom nätuniversitetet. Såväl utbildningar vid statliga universitet och högskolor som utbildningar för vilka enskilda utbildningsanordnare har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina bör omfattas. Varje lärosäte ansvarar själv för den utbildning som anmäls.

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att ca 211 miljoner kronor, motsvarande 2 350 helårsstudenter skall beräknas för detta

ändamål. Frågan om ersättning för distansutbildning berörs i avsnitt 13.5 i denna proposition samt i budgetpropositionen för 2002.

Utbildningarna skall vara möjliga att följa oavsett var studenten befinner sig geografiskt. Av utbildningsanordnare för sådana studier krävs att de utvecklar och anpassar undervisningen. Det är vidare viktigt att utbildningsanordnare finns tillgängliga under studietiden för att vägleda, stödja och ge en administrativ struktur för studierna.

Högskoleutbildning kan bedrivas på campus, decentraliserat och som distansutbildning med olika grad av krav på fysiska möten mellan studenter och lärare. Decentraliserad utbildning har stor betydelse på vissa orter men har den avgörande nackdelen att utbildningsutbudet på varje ort med nödvändighet blir begränsat. Distansutbildning via nätuniversitetet gör att studenterna oavsett var de bor kan ha tillgång till en mångfald av kurser. Givetvis kan även distansutbildningen som erbjuds via nätuniversitetet innebära att studenterna måste samlas vid vissa tillfällen. Målsättningen bör dock vara att begränsa sådana inslag i utbildningen just för att ge studenter i alla delar av landet möjlighet att ta del av utbudet från så många lärosäten som möjligt. Detta ställer krav på utveckling av pedagogiken i distansutbildningen. I den mån det finns krav på samlingar som en del av en kurs genom nätuniversitetet är det självfallet centralt att deltagande studenter tydligt informeras om detta.

Regeringen anser att de svenska universiteten och högskolorna bör ta ett gemensamt ansvar för att utveckla ett nationellt nätuniversitet och att de med all kraft åstadkommer ett för alla väl fungerande nätuniversitet. Det är emellertid angeläget att varje lärosäte avgör hur aktiva de vill vara inom nätuniversitetet. Regeringen anser således att varken inrättandet av ett lärosäte som enbart erbjuder distanskurser (s.k. single-mode), eller en ny myndighet med den enda uppgiften att upphandla utbildning av de enskilda lärosätena är ett optimalt alternativ. Regeringen utgår från att de s.k. distanskonsortierna som tidigare har spelat en utvecklande roll för att främja distansutbildningen, avvecklas i samband med uppbyggnaden av nätuniversitetet.

Regeringen anser av flera skäl att en ökad tillgänglighet till utbildning är eftersträvarsvärd. Med hjälp av nätuniversitetets utbud bör människor kunna läsa kurser eller längre utbildningar när det passar dem själva. Det är studentens egna villkor, efterfrågan och livssituation som skall styra denna utveckling. Nätuniversitetet bör också kunna underlätta för personer som är intresserade av fortbildning och vidareutbildning, t.ex. i form av en kompetenshöjande högskolekurs. Distansutbildningens flexibilitet i tid, rum, studietakt och metod, öppnar nya möjligheter för kompetensutveckling på högskolenivå. Regeringen har tidigare fastställt målet att hälften av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder. Regeringens ambition är också att bredda rekryteringen till högskolan vilket innebär att nya grupper inte minst från studieovana miljöer, skall stimuleras till högskolestudier. Möjligheten att nå dessa målsättningar och ambitioner ökar genom en större tillgänglighet till utbildning. Samtidigt underlättas möjligheterna till ett livslångt lärande. Tillgängligheten till utbildning är en central faktor för individers möjlighet att utveckla sin kompetens, liksom för landets tillväxtpotential. Ökad tillgänglighet till utbildning och kompetensutveckling är vidare betydelsefull för den regionala utvecklingen.

Distansutbildning skall möta utbildningsbehov i hela landet. De tekniska förutsättningarna för en fortsatt utveckling av distansutbildningen är goda bl.a. på grund av den spridda användningen av IT-teknik i Sverige, antingen via det egna hemmet eller på ett lärcentrum i hemkommunen.

Distansutbildning via Internet är numera etablerad och förekommer i olika former inom den internationella högskolevärlden. Utvecklingsmöjligheterna synes mycket stora från ett kunskaps- och kompetenshöjande perspektiv. Det är därför angeläget att Sverige aktivt deltar i denna utveckling. Internationellt samarbete är betydelsefullt för att ett svenskt nätuniversitet skall kunna ta del av erfarenheter och vara delaktig i den utveckling som sker internationellt.

Det behov som uppstår i fråga om administration och viss samordning av nätuniversitetet och dess verksamhet bör den nya myndigheten för nätuniversitetet svara för. Myndigheten bör främja och stimulera utvecklingen av IT-baserad högskoleutbildning som ges på distans främst inom nätuniversitetets ram. Utvecklingen av kurser och utbildningar sker vid de enskilda lärosätena, samt i samverkan mellan lärosätena. Denna samverkan förväntas öka då nätuniversitetet har funnits i några år. Regeringens förslag att Distansutbildningsmyndigheten skall avvecklas och bedömningar om den nya myndighetens uppdrag redovisas i avsnitt 11.2.

Regeringen förutsätter att de universitet och högskolor som medverkar i nätuniversitetet samverkar i frågor kring bl.a. antagning och studievägledning. Det är viktigt att stor flexibilitet råder kring antagning och urval för att kunna möta de behov som finns i samhället. I avsnitt 8 lämnar regeringen förslag och bedömningar om regler gällande detta. Avsikten är att lärosäten som anmäler kurser inom ramen för nätuniversitetet finansierar den aktuella utbildningen genom de resurser som tilldelats dem och ansvarar för den utbildning de har anmält precis på samma sätt som för annan högskoleutbildning. Regeringen anser därför att universitet och högskolor bör ha stort inflytande över den nya myndigheten för nätuniversitetet.

Studenterna måste enklare än nu kunna orientera sig bland lärosätenas olika distansutbildningar. En gemensam ingång som på ett samlat och överskådligt sätt beskriver utbudet är därför nödvändig. Detta bör ske genom en webbportal för nätuniversitetet som redovisar befintligt utbud. För studenterna är det viktigt att det här finns tydlig information om de utbildningar som ges inom ramen för nätuniversitetet samt dess villkor t.ex. om det finns krav på fysiska möten mellan studenter och lärare. Studenterna bör också ges möjlighet att ha inflytande i nätuniversitetet, framför allt via den nya myndighet som föreslås i avsnitt 11.2.

För att studier inom ramen för nätuniversitetet skall vara ett fullgott alternativ till andra högskolestudier krävs att lärosätena tillämpar de bestämmelser om tillgodoräknande av kurs som finns i 6 kap. 12 § högskoleförordningen (1993:100). Det måste finnas en hög grad av flexibilitet för studenterna att kombinera kurser som ges av olika lärosäten inom nätuniversitetet. På samma sätt måste det finnas goda möjligheter att kombinera kurser inom nätuniversitetet med campusutbildning vid samma lärosäte eller vid andra lärosäten. När studenten genom sina studier inom nätuniversitetet och eventuellt i

kombination med andra högskolestudier uppnår de fordringar som gäller för de olika examina som finns i högskoleförordningens examensordning (1993:100, bil. 2), skall examensbevis utfärdas av det universitet eller den högskola där studenten senast godkännts i prov eller slutfört sin utbildning. Regeringen förutsätter att tillgodoräknande inom nätuniversitetet sker snabbt, generöst och rättssäkert för studenten. Regeringen vill också i detta sammanhang erinra om den ändring av 6 kap. högskoleförordningen om tillgodoräknande som inom kort kommer att beslutas med anledning av Sveriges ratificering av Europarådets och Unescos konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i europaregionen. Följderna av ratificeringen beskrivs närmare i avsnitt 17.3 i denna proposition. Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla varje lärosätes ansvar för utbildningens kvalitet och att utbildningen lever upp till de krav som ställs på högskoleutbildning. Riksdagen har fattat beslut om ett utvecklat och förstärkt system för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolans verksamhet för att kunna motsvara de krav som ställs på dagens och framtidens utbildning (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180). Regeringen har uppdragit åt Högskoleverket att med en periodicitet om sex år genomföra ämnes- och programutvärderingar av samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen. Regeringen förutsätter att dessa utvärderingar också inkluderar de utbildningar som har anmälts inom nätuniversitetet. Med en sådan gemensam plattform för all högskoleutbildning finns goda förutsättningar för ömsesidigt erkännande av utbildning mellan lärosätena.

IT i högre utbildning

Ett stort antal högskoleutbildningar är redan i dag tillgängliga som IT-stödd distansutbildning. Utvecklandet av IT i undervisningen har inte bara betydelse för distansutbildning, utan även för utbildning som bedrivs på campus. Det är angeläget att IT inte bara används för att distribuera traditionell undervisning. Det är i det här sammanhanget av största vikt att universitet och högskolor satsar på utveckling av t.ex. studiematerial och vidareutbildning av lärare. Flera undersökningar har visat på betydelsen av att personer med specialkompetens inom området IT och lärande deltar från början i utvecklandet av undervisningen. Forskning kring IT och lärandet bedrivs vid en rad lärosäten och kan stödjas av den utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet. Regeringen bedömer att IT kommer att bli ett naturligt inslag inom i stort sett all högre utbildning framöver och därför är det viktigt att det bedrivs forskning och utveckling inom detta område.

11.2 Myndigheten för Sveriges nätuniversitet

Regeringens förslag: I samband med att en myndighet inrättas för Sveriges nätuniversitet skall Distansutbildningsmyndigheten avvecklas.

Regeringens bedömning: En ny myndighet bör stödja det svenska nätuniversitetet och i övrigt ha främjande uppgifter vad gäller utvecklingen av nätuniversitetet.

I budgetpropositionen för 2002 anger regeringen att som en planeringsförutsättning bör gälla att myndigheten tillförs fem miljoner kronor för bl.a. informationsverksamhet och administration fr.o.m. 2003.

Distansutbildningsmyndighetens nuvarande uppgifter rörande folkbildning bör föras samman med Statens skolor för vuxna till ett nationellt centrum för flexibelt lärande fr.o.m. den 1 januari 2002. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2002 att resursbehovet för dessa uppgifter, beräknat till 25 miljoner kronor, skall anvisas det nya centret.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 UO 16) skisserade regeringen en förändrad roll för Distansutbildningsmyndigheten (Distum) i syfte att åstadkomma ett optimalt utnyttjande av resurserna för distansutbildning. Vidare framhöll regeringen att Distums egen platsfördelande funktion borde upphöra under budgetåret 2002. I stället borde en bredare bas skapas för utbildningen inom högskolan som helhet med utgångspunkt i de uppgifter för Distum som regeringen föreslog.

Regeringen anser nu att Distum bör avvecklas. För att IT-stödd distansutbildning skall kunna vara ett realistiskt utbildningsalternativ för ett större antal studenter samt för att uppmuntra nya distansutbildningar inom högskolan, bör i stället en ny myndighet inrättas benämnd Myndigheten för Sveriges nätuniversitet. Myndigheten får en annan roll än vad Distum har haft. Myndigheten för Sveriges nätuniversitet skall utveckla och handha den nätburna informationscentralen för Sveriges nätuniversitet, registrera de IT-stödda distansutbildningarna som universitet och högskolor anordnar och som de anmäler till myndigheten, fördela särskilda utvecklingsresurser till de berörda lärosätena samt stödja deras samordning avseende bl.a. administration, studievägledning, information och marknadsföring. De universitet och högskolor som ansluter sig till nätuniversitetet bör ha ett stort inflytande genom styrelsen för Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

En av Distums centrala uppgifter i dag är att skapa en nationell informationscentral, en portal, för IT-stödd distansutbildning. Denna uppgift bör övertas av Myndigheten för Sveriges nätuniversitet. Mot bakgrund av regeringens överväganden i fråga om den nya myndighetens uppgifter bör dock denna portal begränsas till att gälla tjänster med koppling till nätuniversitetet.

I övrigt bör Myndigheten för Sveriges nätuniversitet ha en uppföljande och informerande roll vad avser IT-stödd distansutbildning inom högskoleområdet. Myndighetens resurser bör främja nätuniversitetets utveckling. I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att myndigheten tillförs fem miljoner kronor för bl.a. informationsverksamhet och administration fr.o.m. 2003.

Distums nuvarande uppgifter rörande folkbildning och vuxenutbildning bör fr.o.m. den 1 januari 2002 föras samman med Statens skolor för vuxna (SSV) till ett nationellt centrum för flexibelt lärande. I

budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att de resurser som är beräknade för dessa ändamål, 25 miljoner kronor, skall föras över till det nya nationella centret för flexibelt lärande. Övriga resurser som Distum har förfogat över förs över till Myndigheten för Sveriges nätuniversitet.

Prop. 2001/02:15

11.3 Stödet till folkbildningen

Regeringens bedömning: Folkbildningsfunktionen inom Distansutbildningsmyndigheten bör föras samman med Statens skolor för vuxna till ett nationellt centrum för flexibelt lärande. Förändringen får konsekvenser för lagen (1991:1108) om statens skolor för vuxna.

I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att det nya centret tillförs 25 miljoner kronor för detta ändamål fr.o.m. 1 januari 2002.

Skälen för regeringens beövning: En förändring av Distum fr.o.m. 2002 mot att svara för administration, samverkan och utvecklingsuppgifter rörande nätuniversitetet får konsekvenser för myndighetens möjligheter att vidmakthålla sin funktion i förhållande till folkbildningen. Distum har fördelat medel till och stött projekt inom folkbildningen och även på andra sätt verksamt medverkat till utvecklingen av distansutbildning inom folkbildningen. Genom Distums arbete har det också skapats mötesplatser för dem som är verksamma inom högskolan och folkbildningen. Det är angeläget att den verksamhet som Distum bedrivit med inriktning mot folkbildningen kan fortsätta och vidareutvecklas.

På grundval av regeringens förslag i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) fattade riksdagen nyligen beslut om en vidgad roll för Statens skolor för vuxna (SSV) (2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229). Genom beslutet breddas SSV:s uppdrag för att kunna erbjuda kommunerna stöd i arbetet med att utveckla distansutbildningen inom vuxenutbildningen. Bl.a. betonas uppgifterna att sprida kunskap om metoder och arbetssätt, att tillhandahålla fortbildning för lärare och handledare samt att tillhandahålla beskrivande information om Internet-baserad programvara. SSV ges genom riksdagens beslut också en viktig roll när det gäller att utveckla distansmetoder och läromedel, som riktar sig till personer som har teckenspråk som första språk. Skolorna utgör därmed en samlad resurs för flexibelt lärande och distansutbildning för vuxna på gymnasial nivå. Vidare har skolorna i Härnösand och Norrköping genom regeringsbeslut förts samman till en myndighet och den gemensamma ledningen har förstärkts fr.o.m. den 1 juli 2001.

SSV skall med andra ord utveckla en roll i förhållande till främst vuxenutbildningen som i flera avseenden överensstämmer med Distums nuvarande roll i förhållande till högskolan och folkbildningen. Betydelsen av ett nära samarbete mellan Distum och SSV betonades också i propositionen om vuxnas lärande.

Myndigheten för Sveriges nätuniversitet föreslås nu få ansvaret för administration, samverkan och vissa utvecklingsuppgifter rörande nätuniversitetet och dess verksamhet. Härigenom ges förutsättningar att

skapa en ny enhet för flexibelt lärande och distansutbildning för vuxna genom att sammanföra SSV och folkbildningsfunktionen inom nuvarande Distum. Genom den föreslagna samordningen av Distums folkbildningsfunktion och SSV skapas en enhet med betydande resurser för utvecklingen av flexibelt lärande och distansutbildning för vuxna. Den bör då benämnas på ett sätt som svarar mot dess uppgifter, nämligen Nationellt centrum för flexibelt lärande.

En sådan enhet kan redan från början förfoga över en bred erfarenhet och kompetens rörande flexibelt lärande och distansutbildning. Regeringen avser att utforma uppdraget för den nya myndigheten så att samtliga relevanta delar av de båda myndigheternas hittillsvarande uppgifter förs vidare och vidgas till att omfatta såväl folkbildning som vuxenutbildning. De föreslagna förändringarna innebär således ingen inskränkning av de uppgifter som ålades SSV genom riksdagens beslut med anledning av propositionen om vuxnas lärande.

Med hänsyn till folkbildningens oberoende ställning i förhållande till statsmakterna skall samgåendet ske så att den självständighet, bl.a. i form av ett särskilt planeringsråd, som verksamheten haft inom Distum bevaras. Fördelningen av medel till projekt inom folkbildningen bör kunna fortsätta i nuvarande omfattning. I budgetpropositionen för 2002 för regeringen fram förslag om att tillföra den nya myndigheten ytterligare resurser.

Inom ramen för det samlade uppdraget för den nya myndigheten bör det vara möjligt att uppnå betydande synergieffekter, som gagnar utvecklingen av distansutbildning och flexibelt lärande såväl inom folkbildningen som inom vuxenutbildningen. Det bör vidare vara möjligt att fortsätta ett nära samarbete mellan den nya enheten och Myndigheten för Sveriges nätuniversitet (se avsnitt 11.2) i dess roll som serviceorgan för nätuniversitetet, bl.a. för att skapa mötesplatser mellan dem som är verksamma inom distansutbildning i olika delar av utbildningssystemet. Det är vidare naturligt att de två statliga organisationerna med utvecklingsuppgifter i fråga om distansutbildning samverkar när det gäller bevakningen av forskning och utvecklingsarbete inom området och beträffande internationella kontakter.

De föreslagna förändringarna får konsekvenser för lagen (1991:1108) om statens skolor för vuxna. Regeringen återkommer till riksdagen med förslag i denna fråga.

12.1 Prövning av tillstånd att utfärda examina

Bakgrund

Den reformering av högskolan som skedde 1993 efter förslag i propositionen Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:363) innebar bl.a. att de tidigare centralt beslutade utbildningslinjerna avskaffades och ersattes av en s.k. examensordning, som är en bilaga till högskoleförordningen (1993:100) och anger vilka examina som högskolorna får utfärda. Avsikten med examensordningen var att inrikta statens styrning av högskolan på resultaten av utbildningsverksamheten i kvantitativ och kvalitativ mening och att ge information om studiernas omfattning och nivå. Högskolorna skulle själva precisera utbildningarnas närmare innehåll och uppläggning.

Det infördes två slag av examina. Den ena gruppen är de generella examina (magisterexamen, kandidatexamen, högskoleexamen), för vilka målbeskrivningarna mer speglar nivån på de ämnen som ingår i examen, men där det ankommer på studenten att fritt välja ämnen. De generella examina kan vara inriktade mot vissa ämnen eller i vissa fall yrken, exempelvis konservator, journalist, ekonom etc.

Den andra gruppen examina är yrkesexamina och för dessa syftar målbeskrivningarna till att spegla de krav som yrkeslivet ställer på kunskaper och färdigheter.

I bilaga 2 till högskoleförordningen, den s.k. examensordningen, anges för varje examen de krav som skall uppfyllas av den som avlägger examen, en s.k. målbeskrivning. Därmed blir dessa vägledande för utformningen av respektive utbildning.

I ovan nämnda proposition angavs att rätten att utfärda kandidatexamen skulle tillkomma samtliga universitet och högskolor utom de konstnärliga högskolorna. Däremot ansågs att magisterexamen ställde särskilda kvalitetskrav och därför endast skulle få utfärdas utan särskild prövning av universitet och högskolor med fast forskningsorganisation. Övriga högskolors rätt att utfärda magisterexamen skulle prövas i särskild ordning.

De första åren efter reformen beslutade regeringen vilka högskolor som fick tillstånd att utfärda respektive examen. När Högskoleverket inrättades 1995 överfördes denna uppgift till verket som en del av uppgiften att pröva kvaliteten i högskoleutbildningen. Högskoleverket fick också rätt att återkalla en examensrätt om det visar sig att utbildningen inte uppfyller de kvalitetskrav som ställs på en viss examen.

Formerna för beviljande och indragning av examenstillstånd regleras i 1 kap. 11–11a §§. högskolelagen (1992:1434). Enligt det tillägg till lagen som trädde i kraft 1 januari 2001 får ett tillstånd att utfärda examina lämnas endast om utbildningen uppfyller de krav på högskoleutbildning enligt de bestämmelser som anges i 1 kap. högskolelagen och de särskilda krav som regeringen föreskriver. Dessutom skall det finnas ett allmänt intresse i rikstäckande perspektiv av att en examen utfärdas. Det som åsyftas med denna formulering är att tillståndsgivaren skall pröva

om det föreligger ett nationellt behov av t.ex. arbetsmarknadsskäl av en utvidgning av rätt att utfärda en viss examen. Den viktigaste ändring som genomfördes med lagändringen var emellertid att formerna för återkallande av ett examenstillstånd reglerades. Eftersom ett beslut om återkallande av tillstånd är av en så ingripande natur föreskrivs i högskolelagen att högskolan måste beredas tillfälle att inom en viss tid avhjälpa de påtalade bristerna. Även studenternas ställning regleras i den situation som uppkommer om ett examenstillstånd återkallas.

De första examensrättsprövningarna genomfördes redan 1993 genom att dåvarande Kanslersämbetet yttrade sig till regeringen över ansökningar som inkommit till regeringen om tillstånd att utfärda examen. En stor andel av prövningarna utgjordes av prövning för rätten att ge magisterexamen med viss inriktning.

Högskoleverket har i en skrivelse till regeringen den 28 februari 2001 anhållit om regeringens godkännande att högskolor efter särskild ansökan till verket prövas för generell rätt att utfärda magisterexamen. Som skäl för sin framställning anför verket att högskolornas kompetens inom forskning och utbildning successivt har byggts ut under 1990-talet och förutsättningarna har ändrats jämfört med den situation som förelåg när högskolereformen genomfördes 1993 och den nya ordningen trädde i kraft. Högskoleverkets kriterier för bedömning av magisterexamenstillstånd är också väl kända av högskolorna, vilket ger dem goda möjligheter att själva fatta beslut om förutsättningarna att utfärda magisterexamen i olika ämnen.

Sedan ansvaret för beslut om examenstillstånd överförts till Högskoleverket har ett stort antal högskolor fått rätt att utfärda magisterexamen inom flera olika ämnesområden. Samtidigt har Högskoleverkets uppgift när det gäller utvärdering och kvalitetsarbete förstärkts. Reglerna som gäller tillstånd och återkallande av examensrätt har förtydligats genom den tidigare nämnda lagändringen. I stort sett alla högskolor disponerar medel för forskning även om rätten att bedriva forskarutbildning är förbehållet de universitet och högskolor som har vetenskapsområde.

Bestämmelserna i 1 kap. 11 § högskolelagen reglerar inte hur Högskoleverket skall sköta prövningarna om examenstillstånd; detta ankommer på verket själv att bedöma. Den modell som verket nu föreslår skall tillämpas förutsätter att högskolorna tar ett stort eget ansvar för kvaliteten i den utbildning som erbjuds studenterna och att kurser som syftar till att kunna ge magisterexamen inte erbjuds utan noggrann egen kvalitetskontroll för att inte de enskilda studenterna skall bli drabbade. Regeringen bedömer därför att Högskoleverket kan genomföra den ändring av praxis som föreslås i skrivelsen till regeringen inom ramen för de gällande bestämmelserna.

I två rapporter, Ny inriktning inom magisterexamen (1999:16 R) och Internationell jämförbarhet & nationell styrning – aktuella perspektiv på högskolans examensordning (2001:10 R), pekar Högskoleverket på behovet av en översyn av den svenska examensordningen, bl.a. mot bakgrund av den internationella utvecklingen. Som nämnts ovan har rapporten Ny inriktning inom magisterexamen remitterats. De remissinstanser som yttrat sig i frågan om en generell översyn av

examensordningen har utifrån olika utgångspunkter ställt sig positiva till detta. Prop. 2001/02:15

Enligt regeringens mening finns det anledning att se över examensordningen mot bakgrund av den internationella utvecklingen. Vidare bör de målbeskrivningar, som anges för de olika yrkesexamina ses över mot bakgrund av den roll dessa skall spela vid utvärderingarna av högskolans utbildningar och vid examensrättsprövningar, inte minst för enskilda utbildningsanordnare.

12.2 En ny inriktning inom magisterexamen

Högskoleverkets förslag om en ny inriktning inom magisterexamen

Högskoleverket har i rapporten *Ny inriktning inom magisterexamen* förslagit att en ny inriktning inom magisterexamen bör inrättas som ett komplement till dagens magisterexamen. Den nya inriktningen bör ge studenterna yrkesmässig eller ämnesbred specialkompetens på hög nivå, till skillnad mot nuvarande magisterexamen som ger ett ämnesdjup och förberedelse för forskarutbildning. Den skall vara en påbyggnadsexamen med viss inriktning om minst 40 poäng som bygger på kandidatexamen om minst 120 poäng, eller motsvarande svensk eller utländsk examen. Kravet på självständigt arbete, i likhet med dagens magisterexamen, bör vara minst 20 poäng eller två om vardera minst 10 poäng.

Rapporten har remissbehandlats. De flesta av remissinstanserna tillstyrker en ny inriktning inom magisterexamen men synpunkter på utformningen av en sådan varierar kraftigt. En ny inriktning skulle medföra nya möjligheter bl.a. i ett internationellt perspektiv och samtidigt väl svara mot behov inom olika yrkessektorer, t.ex. läraryrket samt vård, omsorg och socialt arbete.

Remissinstanserna är oroad för att samma benämning på två examina med olika inriktning kan skapa förvirring hos både studenter och arbetsgivare. Flera ser också en risk för att magisterexamens status som garanti för kvalitet kan urholkas om samma benämning används.

Flera remissinstanser efterlyser ett förtydligande av vad "avlagd kandidatexamen om minst 120 poäng eller motsvarande svensk eller utländsk examen" avser. Det är betydelsefullt att personer med äldre examina och yrkesexamina får tillträde till den nya inriktningen. I ett par svar efterlyses en tydligare koppling till tidigare yrkeserfarenhet.

Lunds universitet anser att förslaget inte är entydigt avseende att förkunskapskravet också skall anses uppfyllt genom äldre kandidatexamina, som saknade både ämnesfördjupning och självständigt arbete. Om sådana äldre examina godtas bör även alla yrkesexamina om minst 120 poäng godtas. Dessa bör godtas också av det skälet att ett av syftena med den nya inriktningen är utveckling och breddning av yrkeskompetensen. Formuleringen "motsvarande utländsk examen" bör leda till stor generositet vid bedömningen. Betydelsen av att bereda personer med olika yrkesexamina tillträde till den nya examen framhålls av flera. *Karolinska institutet* anser att kravet på avlagd kandidatexamen för vissa studenter inom vårdområdet kan vara en hindrande omständighet för att påbörja en magisterutbildning, eftersom vissa

lärosäten valt att lägga ett 10 poängs självständigt arbete utanför ramen 120 poäng. *Malmö högskola* noterar att förslaget till förordningstext skulle utestänga en rad "återkommande studenter", t.ex. sjuksköterskor med äldre utbildning eller personer med äldre utbildning inom lärarutbildningen. *Danshögskolan* förutsätter att yrkesexamina inom de konstnärliga områdena skall kunna räknas som "motsvarande examen". *Konstfack* anser att det är väsentligt att kravet på avlagd kandidatexamen eller motsvarande inte är ett behörighetskrav utan att det endast har betydelse när studenten vill ta ut examensbevis. *Skolverket* anser att det är angeläget att överväga behovet av den erfarenhetskunskap, som några års praktisk yrkesverksamhet innebär. Utredningen diskuterar endast akademiska förkunskapskrav. I internationella sammanhang har man i flera fall även krav på praktisk erfarenhet. *Umeå universitet* menar att det krävs en tydligare koppling mellan tidigare yrkeserfarenhet och inriktning på påbyggnadsstudier. Yrkeserfarenhet bör krävas för tillträde till påbyggnadsutbildningen.

Arbetsmarknadsstyrelsen, *Socialstyrelsen*, *Tjänstemännens Centralorganisation* och *Industriförbundet* är några av de remissinstanser som ställer sig bakom förslaget att införa en examen som är anpassad efter arbetsmarknadens behov av flexibilitet.

Skilda uppfattningar finns huruvida examensrätten för den nya inriktningen skall vara generell för alla lärosäten eller inte. De som yttrat sig över kvalitetsbedömningen av den nya inriktningen betonar att kvalitetskraven skall vara lika höga som för nuvarande inriktning med tydliga kriterier, som bl.a. tar hänsyn till den nya examens specifika karaktär.

Många lärosäten betonar vikten och nödvändigheten av att arbetet med att introducera en bilaga till examensbeviset s.k. Diploma Supplement, prioriteras. Det är angeläget bl.a. för att klargöra skillnaderna mellan de båda magisterexamina och för att kunna göra både nationella och internationella jämförelser mellan utbildningar.

Förslag om en internationell mastersexamen

I betänkandet *Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan* (SOU 2000:92) föreslås att en internationell mastersexamen bör inrättas. Den bör enligt utredningen rikta sig till studenter med utländsk grundläggande examen motsvarande minst tre års svenska högskolestudier. Utbildningen bör omfatta minst två terminer och ett skriftligt arbete om minst 5 poäng skall ingå. Utredaren framhåller att införande av en mastersexamen förmodligen är den bästa enskilda åtgärd som kan åstadkommas för att öka antalet utländska studenter inom den svenska högskolan.

Betänkandet har remissbehandlats. En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om en internationell mastersexamen men med förbehållet att utbildningar som leder fram till en sådan examen också måste vara öppna för svenska studenter. Bland dessa remissinstanser finns *Umeå universitet*, *Karolinska institutet*, *Örebro universitet*, *Malmö högskola*, *Högskolan i Kalmar*, *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* och *Sveriges Förenade Studentkårer*. *Linköpings*

universitet anser att införandet av en internationell masters är nödvändig. Examenskraven är dock för låga enligt universitetet. *Kungl. Tekniska högskolan* tillstyrker förslaget och påpekar att högskolan har en mångårig erfarenhet av att bedriva magisterutbildningar för utländska studenter. *Kungl. Tekniska högskolan* anser att utbildningen minst måste ha en omfattning av tre terminer inklusive ett 20 poängs examensarbete, men ännu hellre bör den omfatta fyra terminer inklusive examensarbetet på 20 poäng. En alltför kort magisterutbildning skulle minska de studerandes möjligheter att bli antagna till forskarstudier enligt *Kungl. Tekniska högskolan*. Enligt *Södertörns högskola* bör en sådan examen omfatta tre terminers studier och det skriftliga arbetet vara på 10 poäng.

Enligt *Högskoleverket* och flera andra remissinstanser behöver förslaget samordnas med nuvarande examina i högskolan och med *Högskoleverkets* förslag. *Uppsala universitet* anser att det vore olyckligt med en alltför stor flora av examina på denna nivå. Den tidigare föreslagna breddade mastersexamen bör också kunna tillgodose det behov som den internationella mastersexamen föreslås fylla menar *Uppsala universitet*.

Svenska institutet anför att behovet av en erkänd masterexamen är uppenbart och inrättande av en sådan är av avgörande betydelse för Sveriges rykte som utbildningsland och kanske den bästa enskilda rekryteringsfrämjande åtgärden.

En ny inriktning inom magisterexamen införs

Mot bakgrund av de båda förslag som redovisas ovan, och remissinstansernas yttranden avser regeringen att inom kort besluta om att införa en ny inriktning inom magisterexamen i den s.k. examensordningen i *högskoleförordningen* (1993:100, bilaga 2) samt i bilagan till *förordningen* (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. Ändringen kommer att träda i kraft den 1 januari 2002. Avsikten är inte att ersätta den nuvarande magisterexamen utan att komplettera denna med en inriktning som är mer anpassad till arbetsmarknadens behov av specialutbildad arbetskraft. Arbetsmarknaden förväntas enligt *Högskoleverket* bli allt mer föränderlig och studentpopulationen allt mer diversifierad. Det är därför av stor betydelse för arbetsgivare, arbetstagare och högskolesektorn att det finns goda möjligheter till påbyggnadsutbildning och vidareutbildning för redan yrkesverksamma.

Den nya inriktningen inom magisterexamen har den som tidigare avlagt en grundexamen och som vill vidareutveckla sin kompetens inom ett delvis nytt område som den viktigaste målgruppen, men den ger också möjligheter för studenter med en utländsk examen att skaffa sig en påbyggnadsutbildning i Sverige. De krav som ställs i den nuvarande magisterexamen med relativt omfattande fördjupningsstudier är inte i överensstämmelse med de krav som finns i många andra länder för motsvarande utbildning. Den nya examen ger förutsättningar för en mångfald och flexibilitet som underlättar för ökad internationalisering av svensk högre utbildning samtidigt som den främjar det livslånga lärandet.

Den nya magisterexamen bör benämnas *magisterexamen med ämnesbredd* och benämningen på den hittillsvarande magisterexamen

ändras till *magisterexamen med ämnesdjup*. Liksom Högskoleverket anser regeringen att en engelskspråkig benämning som master inte är lämplig i den svenska examensordningen eftersom det kan skapa förvirring och sammanblandning med såväl olika utländska examina som utbildningsbevis eller intyg som utfärdas av privata utbildningsanordnare. Det är däremot lämpligt att den svenska magisterexamen kan översättas till Master of. Det ankommer på högskolorna att i samråd med Högskoleverket ange engelsk översättning på examina. Genom att det införs en obligatorisk bilaga till examensbeviset, ett s.k. Diploma Supplement, som utförligt beskriver vad examen innehåller, blir det tydligare för såväl de studerande som blivande arbetsgivare vilken examen det är frågan om (se vidare avsnitt 17).

Det förekommer också att de offentliga högskolorna marknadsför vissa utbildningar som masterutbildningar. Regeringen vill med anledning av de problem som uppkommit för flera utländska studenter, som efter sina studier erfarit att det svenska examensbeviset inte godkänts av hemlandets myndigheter på grund av att det inte utfärdats enligt svensk lag, erinra om att enligt 1 kap. 11 § högskolelagen får endast sådana examina som föreskrivits av regeringen, utfärdas. Detta är av största vikt för studenternas rättssäkerhet, eftersom överenskommelser med andra länder om erkännande av studieperioder och den rätt att få sin examen erkänd av andra länder inom Europeiska Unionen som följer av vissa EG-direktiv, utgår från de offentligt erkända examensbenämningarna på svenska språket så som de kommer till uttryck i högskoleförordningen.

Omfattning

Den nya inriktningen inom magisterexamen bör uppnås efter fullgjorda kursfordringar om sammanlagt minst 40 poäng med viss inriktning enligt respektive högskolas bestämmande. I regel bör lärosätet erbjuda denna utbildning som en sammanhållen kurs som har en anknytning till tidigare utbildning.

Till skillnad från den nuvarande magisterexamen bör magisterexamen med ämnesbredd betraktas som en påbyggnadsutbildning i den meningen att studenterna före tillträde till utbildningen skall ha avlagt en examen om minst 120 poäng eller motsvarande utländsk examen.

Högskoleverket har föreslagit att det skall vara krav på avlagd kandidatexamen om minst 120 poäng eller motsvarande svensk eller utländsk examen. Detta motiveras med att de båda inriktningarna inom en och samma examen bör vara likvärdiga i fråga om kvalitet även om de har skilda profiler. Kandidatexamen skulle garantera att utbildningen har både bredd och visst djup. Studenten har också i så fall erfarenhet av att ha genomfört ett självständigt arbete på nivån 41–60 poäng inom ett huvudämne.

Regeringen delar den uppfattning som flera remissinstanser för fram att även personer med yrkesexamina och yrkeserfarenheter skall kunna genomgå en magisterutbildning med ämnesbredd och därefter kunna ta ut examen. För att den nya inriktningen inom magisterexamen skall kunna bli ett verkligt alternativ för den som vill bredda och utveckla sin yrkeskompetens ligger det en för stor begränsning i att ställa krav på

avlagd kandidatexamen eller motsvarande svensk eller utländsk examen. Många yrkesutbildningar innehåller inte ämnesfördjupning som motsvarar de krav som nu ställs på kandidatexamen, 60 poäng. Det kan tvärtom vara så att för att uppfylla de krav som ställs i examensordningen (högskoleförordningen, bilaga 2) vad gäller förberedelse för skilda yrken krävs i stället kunskaper och färdigheter i flera olika ämnen, såväl teoretiska som mer praktiska. Kvaliteten i dessa yrkesutbildningar kan därför inte mätas efter ämnesdjup eller omfattning av självständigt arbete utan efter förmåga att tillämpa kunskaper från flera olika ämnesområden för att lösa vissa uppgifter i arbetslivet. I vissa yrkesutbildningar ställs också krav på yrkespraktik inom ramen för de angivna poängen. Det ankommer dessutom på de enskilda högskolorna att själva avgränsa ett ämne liksom bestämma vad som anses vara ämnesfördjupning.

Vissa lärosäten anger i sina remissvar att kraven på ämnesdjup bör anpassas till kraven för särskild behörighet för forskarutbildning. Enligt 9 kap. 4 § högskoleförordningen är den behörig att antas till forskarutbildning som har en examen om minst 120 poäng. För vissa utbildningar ställs också krav på minst 60 eller 80 poäng i det s.k. huvudämnet. Det är emellertid högskolorna själva som beslutar när det gäller den särskilda behörigheten för forskarutbildning. Det finns inte heller skäl för regeringen att besluta om krav som inte passar alla utbildningar. Det primära målet för studerande med magisterexamen med ämnesbredd bör dessutom vara att gå vidare till yrkesverksamhet och inte till forskarutbildning. För de studenter som trots allt vill gå vidare till forskarutbildning efter en magisterexamen med bredd gäller bestämmelserna om tillträde till forskarutbildning i 9 kap. högskoleförordningen.

Regeringen anser också att det bör ske en anpassning till de nya mastersexamina eller motsvarande med en tydlig yrkesinriktning som nu införs i många europeiska länder. För tillträde till dessa krävs i regel inte så omfattande ämnesfördjupning som för kandidatexamen. Det är angeläget att studenter både från Europa och från andra länder kan finna utbildningsalternativ i Sverige som upplevs som attraktiva och motsvarar de som finns i deras hemländer. Regeringen delar här den uppfattning som framförts i betänkandet *Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan*, att krav på ämnesfördjupning motsvarande 60 poäng orsakar problem för många utländska studenter.

Självständigt arbete

För att erhålla magisterexamen med ämnesbredd bör studenten också ha fullgjort ett självständigt arbete (examensarbete) om minst 10 poäng inom ramen för kursfordringarna inom magisterexamen. Liksom när det gäller kraven på ämnesdjup anser regeringen att även kraven på självständigt arbete måste anpassas till utvecklingen av examenssystemen i andra länder som har en motsvarande examen. Om högskolan beslutar att utbildningen till den nya examen skall överstiga 40 poäng kan också examensarbetet förlängas i motsvarande mån.

Regeringens bedömning: Det behövs fler kortare yrkesutbildningar med olika inriktningar inom högskolan.

Inledning

I samband med 1977 års högskolereform infördes en ordning med en sammanhållen högskola för all eftergymnasial utbildning genom att ett flertal eftergymnasiala yrkesutbildningar överfördes till högskolan, däribland den yrkestekniska högskoleutbildningen, YTH, som startade som försöksverksamhet redan vid mitten av 1970-talet. En bärande princip var att den högre utbildningen skulle knytas närmare arbetsmarknaden och behovet av att utveckla nya, yrkesinriktade utbildningar som svarade mot efterfrågan på arbetsmarknaden underströks.

Fram till den avreglering av högskolan, som infördes vid 1993 års högskolereform, fattade regeringen beslut om längden på de allmänna utbildningslinjerna. Många utbildningslinjer var kortare än tre år och det fanns också möjligheter inom vissa utbildningar att tillgodoräkna sig arbetslivserfarenhet och därmed avkorta studietiden. Detta var t.ex. vanligt inom förskollärlinjen.

YTH-utbildningen skiljde sig från övriga högskoleutbildningar genom att den vände sig till personer som hade minst fyra års yrkeserfarenhet från det område som utbildningen avsåg. Syftet med utbildningen var att skapa en möjlighet till fortsatt utbildning för personer som haft små möjligheter att söka sig till högskolan men också att tillgodose industrins behov av utbildad arbetskraft för vissa kvalificerade funktioner. Eftersom den målgrupp som utbildningen avsåg redan förvärvsarbetade och ansågs behövas viss stimulans för att fortsätta sin yrkesutbildning beslöts att YTH-studerande skulle omfattas av särskilt vuxenstudiestöd.

Utvecklingen efter 1993 års reform

1993 års högskolereform innebar att högskolorna i högre grad än tidigare själva kunde både bedöma behovet av förlängd utbildning och bestämma längden på de olika utbildningslinjerna. Därmed förlängdes också de flesta av de utbildningar som tidigare var kortare än tre år, t.ex. flera vårdutbildningar och de kortare ingenjörsutbildningarna liksom vissa konstnärliga utbildningar. Vissa utbildningar förlängdes genom beslut av regeringen, t.ex. sjuksköterskeutbildning och vissa lärarutbildningar, men i de flesta fall fattades besluten av högskolorna själva. Ett mått på den utveckling som har skett är att jämföra examensstatistiken för början och slutet av 1990-talet. Läsåret 1990/91 avsåg 57 procent av alla avlagda examina i högskolan utbildningar som var kortare än tre år. Tio år senare var denna andel endast 8 procent.

De socioekonomiska skillnaderna mellan högskolans längsta utbildningar och de kortaste är stora, vilket framgår av Högskoleverkets årsrapport. Läkareutbildningen, psykologutbildningen och juristutbildningen rekryterar förhållandevis få studenter från arbetarhem

medan barn från högre tjänstemannahem är klart överrepresenterade. Det är uppenbart att många ungdomar från främst arbetarhem tvekar att påbörja långa högskoleutbildningar, som kräver stora ekonomiska uppoffringar.

Förlängningen av högskolans utbildningar har flera olika orsaker. En är att arbetslivet ställer allt större krav på yrkesutövaren och därmed krävs en längre utbildning. Den övervägande delen av utbildningsutbudet utgörs av program, dvs. högskolan har en planerad, sammanhållen utbildningsgång för studenterna och studierna avslutas med en examen, som anger en viss yrkesinriktning. Det innebär att lärare från flera olika ämnesområden gemensamt planerar studieplanen och gör avvägningen av tid för varje enskilt ämne. Det uppstår således ett visst tryck för förlängning av utbildningstiden såväl inifrån högskolan som från arbetslivet.

Förlängningarna av högskolans utbildningar får emellertid ekonomiska konsekvenser. Om allt fler studenter väljer längre utbildningar blir utrymmet för nybörjare allt mindre. De senaste åren har antalet nybörjare ökat långsammare än utbyggnaden av nya platser. Förlängningen av högskolans utbildningar innebär också ökade kostnader för den enskilda, både i form av ökad skuldbörda men också för förlorad arbetsförtjänst. Detta måste vägas mot den kvalitetshöjning som en längre utbildning kan innebära jämfört med en kortare.

Det kan emellertid diskuteras vilken avvägning som skall göras mellan längre sammanhållna utbildningar och en mer etappvis ordnad utbildning genom ett utbud av påbyggnadsutbildningar, som kan erbjudas efter några år i yrkeslivet, enligt principen om återkommande utbildning. För många ungdomar som tvekar inför högskolestudier kan möjligheten att inleda med kortare, mer avgränsade program vara det enda alternativet.

För att återigen öka utbudet av kortare utbildningar i högskolan tillkallade regeringen den 25 januari 2001 en utredare med uppdrag att utreda vissa frågor om kortare yrkesutbildningar inom högskolan (dir. 2001:9). Enligt direktiven skall utredaren se över strukturen på högskolans kortare yrkesutbildningar, framför allt YTH-utbildningen. Utredaren skall också analysera behovet av kortare yrkesutbildningar främst med anledning av de stora strukturförändringar som sker inom arbetsmarknaden. Arbetet skall bedrivas i etapper. Som ett första steg skulle förslag lämnas om examensbenämning, beskrivning av de utbildningar som redan i dag finns i högskolan och som berörs av förslagen samt lämna eventuella förslag till förändringar i högskolelagen.

Utredaren avlämnade i maj 2001 ett delbetänkande En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40). Delbetänkandet har remissbehandlats.

Utredarens förslag: I delbetänkandet föreslås inte någon ny examen men däremot att den nuvarande yrkestekniska högskoleexamen breddas mot nya områden och att namnet ändras till yrkeshögskoleexamen. Vidare föreslår utredaren att yrkeshögskoleexamen skall kunna ges med flera inriktningar och att utbildningen bör breddas ytterligare mot nya områden inom bl.a. teknik, vård och omsorg samt handel och ekonomi. Utbildningen skall svara mot ett långsiktigt och klart definierat behov på arbetsmarknaden och ingå i högskolans ordinarie utbud. Vidare anser utredaren att yrkeshögskoleexamen bör omfatta minst 60 poäng och

högst 80 poäng och vara påbyggbar. När det gäller tillträde till utbildningen bedömer utredaren att högskolorna bör vara restriktiva med att sätta upp särskilda behörighetskrav för de studenter som kommer direkt från gymnasieskolan.

Remissinstanserna: I huvudsak har förslagen mottagits positivt. Många remissinstanser, såväl högskolor som myndigheter och intresseorganisationer, anser att det finns ett behov att bygga ut högskolans utbud av kortare utbildning mot nya områden och med en naturlig koppling till arbetslivet och dess behov. Flertalet instanser understryker också vikten av att utbildningen blir påbyggbar.

Av de instanser som är positiva till utredningens förslag, anför *Danshögskolan*, *Högskolan i Halmstad*, *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla*, *Chalmers tekniska högskola AB*, *Stiftelsen Högskolan i Jönköping* samt *Sveriges Förenade Studentkårer* invändningar mot benämningen yrkeshögskoleexamen. *Högskolan på Gotland* liksom *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* är tveksamma till högskoleutbildning som är kortare än två år. *Uppsala universitet* finner det osannolikt att så korta utbildningar som föreslås kan rymmas under begreppet högskoleutbildning. *Stockholms universitet* och *Luleå tekniska universitet* hade föredragit att ansvaret för den högre yrkesutbildningen i sin helhet placerats på högskolan. *Örebro universitet* och *Chalmers tekniska högskola AB* lyfter fram problematiken med studentrekryteringen. *Karlstads universitet* uttrycker även tveksamheter angående YTH-utbildningens breddning.

De remissinstanser som är tveksamma eller negativa, bl.a. *Linköpings universitet*, *Högskolan i Gävle*, *Högskolan i Skövde* samt *Högskoleverket* pekar på att högskolorna inte har den kompetens som krävs för yrkesinriktad utbildning och saknar en bättre analys av varför högskolorna i dag inte anordnar kortare yrkesutbildning i större utsträckning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar utredarens bedömning att YTH-utbildningen bör breddas mot nya områden. En sådan examen skall kunna ges med flera olika inriktningar. Utredaren kommer i slutbetänkandet, som skall avlämnas den 15 december 2001, att lägga förslag inom vilka områden som den nya utbildningen bör anordnas liksom frågor som rör styrning, finansiering, utvärdering och studiestöd. Regeringen anser emellertid att det är viktigt att universitet och högskolor snarast kommer igång med planering för nya utbildningar och vill därför redan nu avisera vilka åtgärder som kommer att vidtas från regeringens sida.

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2002 att som en planeringsförutsättning för 2003 bör gälla att resurserna för Rådet för högskoleutbildning förstärks, bl.a. som ett stöd för lärosätenas arbete med utveckling av de kortare yrkesutbildningarna. Många högskolor tar i sina remissvar upp de goda erfarenheter som studerande med yrkeserfarenhet, t.ex. YTH-studenterna, tillför högskolan. Det bör ankomma på Rådet för högskoleutbildning att fördela sådana utvecklingsmedel och se till att goda erfarenheter och nytänkande kring kortare yrkesutbildning sprids.

När det gäller behörighetsfrågorna anser regeringen precis som utredaren att några särskilda behörighetskrav utöver den grundläggande

behörigheten i regel inte bör ställas. För YTH-examen gäller nu två års yrkesutbildning och fyra års yrkesverksamhet inom det aktuella området eller sex års yrkesverksamhet inom det aktuella området. För de utbildningar som kommer att bygga vidare på YTH-traditionen, kommer detta behörighetskrav att räcka även framöver. Det bör emellertid finnas utbildningsalternativ också för personer utan fyra års yrkeserfarenhet. En grupp som särskilt bör beaktas är de som har genomgått gymnasieskolans program med yrkesinriktning och som i dag inte har några bra utbildningsalternativ i högskolan som knyter an till den specifika yrkeskompetens de erhållit. För denna grupp bör vid behov särskilda behörighetskrav kunna utformas som krav i de yrkesspecifika ämnena. Regeringen kommer senare att ta ställning till utredningens förslag till benämning i samband med behandlingen av de förslag som läggs fram i slutbetänkandet.

Riksdagen har under våren 2001 beslutat att den sedan 1996 pågående försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning, KY, den 1 januari 2002 skall övergå i ordinarie verksamhet. Försöksverksamheten har varit framgångsrik och utbildningen kommer i starten att omfatta ca 12 500 platser. Denna eftergymnasiala utbildning skall kunna anordnas av en mångfald anordnare, där bl.a. högskolan skall kunna vara en part. För att antas till utbildningen krävs samma grundläggande behörighet som till högskolan. En betydande del av de studerande kommer från gymnasiets yrkesinriktade program.

I remissbehandlingen har det framkommit viss tvekan mot benämningen av den nya examen eftersom man befarar en viss sammanblandning med kvalificerad yrkesexamen, som är den examen som utfärdas inom den kvalificerade yrkesutbildningen. I propositionen Kvalificerad yrkesutbildning (prop. 2000/01:63) redogör regeringen för sin syn på skillnaderna mellan högskoleutbildning och kvalificerad yrkesutbildning. Även om också högskolorna kan vara med och anordna kvalificerad yrkesutbildning är det viktigt att utbildningarna presenteras för de studerande på ett sådant sätt att någon sammanblandning inte sker.

För en stor del av de studerande inom den kvalificerade yrkesutbildningen innebär högskolans medverkan en första positiv högskolekontakt som avdramatiserar tanken på en fortsättning av studierna inom högskolan. Redan under försöksverksamheten har ca 8 procent av de studerande fortsatt sina studier på högskolan. Det är därför viktigt att högskolans medverkan i den kvalificerade yrkesutbildningen inte minskas.

Högskolelagens krav på vetenskap och beprövad erfarenhet

Högskolans utbildning skall enligt högskolelagen vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Enligt propositionen Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1), i vilken förslaget till ny högskolelag förelades riksdagen, gäller detta i varierande utsträckning för olika utbildningar. Inom många yrkesutbildningar är det viktigt att undervisningen till stor del baseras på beprövad erfarenhet. Sådana kunskaper och färdigheter har inom dessa områden ett självständigt värde. I målformuleringen för de skilda yrkesexamina lyfts de delar fram som är angelägna ur ett framtida yrkesperspektiv.

I direktiven till utredningen om kortare yrkesutbildningar inom högskolan anför regeringen att utredaren skall överväga behovet av att komplettera högskolelagen och högskoleförordningen vad avser begreppet beprövad erfarenhet. Vidare skall förslag lämnas på kriterier för utvärdering av de kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna, som till största delen baseras på beprövad erfarenhet.

Enligt utredarens mening är någon ändring av högskolelagen inte nödvändig eftersom den redan är tydlig nog vad gäller högskolornas uppdrag att ge utbildning som bygger på såväl vetenskaplig grund som beprövad erfarenhet. Det är däremot viktigt att utveckla kvalitetskriterier som kan utgöra grund för utvärdering av yrkesutbildningarna och därmed också utgöra stöd för högskolornas utveckling av dessa utbildningar. Sådana förslag kommer i utredarens slutbetänkande.

I remissvaren från universitet och högskolor har många uppehållit sig vid dessa frågor. De remissinstanser som inte anser att de kortare yrkesinriktade utbildningarna hör hemma inom högskolans ram gör en tolkning av dessa frågor som skiljer sig från de remissinstanser som ser mer positivt på förslagen. I vissa svar finns uppfattningen att beprövad erfarenhet står i konflikt med vetenskaplig grund i meningen forskningsanknytning, och regleringen i 1 kap. 3 § högskolelagen, som anger att verksamheten skall bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning. Detta anges som ett av skälen till att utbildningar förlängs och att nya kortare utbildningar inte utvecklas i högskolan. Högskoleverket anger i sitt remissvar att det finns en risk att fokus kommer att riktas på bristerna i det verket kallar "högskolemässigheten" i de kommande kortare yrkesinriktade högskoleutbildningarna.

Det finns därför motiv för att något klargöra regeringens ståndpunkt. I många remissvar framkommer en alltför statisk syn på sambandet mellan forskning och grundutbildning. Begreppet forskningsanknytning lanserades i samband med 1977 års högskolereform. Det innebar då flera olika saker. En viktig del av detta begrepp var det faktum att studenter från de nya yrkesutbildningar, som genom reformen kom att tillhöra högskolan, fick behörighet att fortsätta till forskarutbildning. Därmed öppnades möjligheten att utveckla ny kunskap inom områden som tidigare inte varit föremål för forskning och kritisk granskning på ett vetenskapligt sätt. Genom att nya grupper studenter avlade doktorsexamen och fick anställning som lärare och forskare inom högskolan, skapades också en naturlig anknytning till relevant grundutbildning. Forskningsanknytning betraktades som en fortlöpande process.

Den avreglering som genomfördes 1993 av högskolan innebar inte någon ny inriktning i dessa frågor. Tvärtom har regeringen även senare befast den mer dynamiska synen, när det gäller fortsatt utveckling av forskning och forskningsanknytning t.ex. inom lärarutbildningens område. Utan denna dynamik skulle högskolans utbildningsutbud stagnera. Det är nödvändigt att nya utbildningar, både långa och korta, får en chans att utvecklas och att den anknytning till forskning som behövs ges möjlighet att utvecklas.

Sverige ligger internationellt sett mycket långt framme när det gäller sambandet mellan grundutbildning och forskning. Flera andra länder

inom Europa har ett tudelat eftergymnasialt system som i vissa fall gör det omöjligt för en person från den del som inte tillhör universitetssektorn att gå vidare till forskarutbildning. Detta gäller i många länder för utbildningar inom t.ex. vårdsektorn och sjöfarten. Det var just denna typ av återvändsgränder som Sverige ville undvika genom att föra samman eftergymnasiala utbildningar i ett system. Prop. 2001/02:15

13.1 Bakgrund till dagens styrsystem i högskolan

Högskolereformen som trädde i kraft den 1 juli 1993 har som övergripande syfte att stärka utbildningens och forskningens kvalitet, att förbättra resursutnyttjandet, att öka genomströmningen samt att stimulera till rörlighet och att öka effektiviteten, förnyelsen och nytänkandet.

En central del av 1993 års reform var det nya statliga resurstilldelningssystemet för högskolans grundutbildning. Sveriges lantbruksuniversitet omfattades dock inte av denna del av reformen. Övergången till det nya resurstilldelningssystemet innebar att ett traditionellt anslagssystem baserat på utgifter ersattes med ett system primärt relaterat till prestationer. Den ersättning ett lärosäte erhåller för grundutbildningen avser ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer samt eventuella särskilda åtaganden. För helårsstudenter och helårsprestationer utgår ersättning i förhållande till de faktiskt uppnådda volymerna, medan ersättning för särskilda åtaganden utgör ett fast belopp. Utbildningen skall organiseras i kurser, vilka i sin tur förs till olika utbildningsområden. För varje utbildningsområde tillämpas särskilda "prislappar", dvs. per capitabelopp som skall tillämpas för helårsstudenter respektive helårsprestationer. Ersättningsnivåerna skilde sig avsevärt mellan olika utbildningsområden. Ursprungligen fanns det sex nivåer:

- humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap,
- naturvetenskap, teknik, farmaci, vård,
- odontologi,
- medicin,
- undervisning, och
- övrigt.

Budgetåret 1995/96 infördes ytterligare ersättningsnivåer för idrottsutbildning och konstnärlig utbildning fördelade på dans, design, konst, media, musik, opera och teater.

Anslaget för grundutbildning består av ett takbelopp och oftast ett särskilt belopp som täcker de särskilda åtaganden som lärosätet har. Ett lärosäte kan maximalt tillgodogöra sig resurser för helårsstudenter och helårsprestationer motsvarande lärosätets takbelopp. Mot bakgrund av detta kan lärosätet spara 10 procent av genomförda helårsprestationer eller 10 procent av icke utnyttjat takbelopp till kommande år. Ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer beräknas efter budgetårets slut med utgångspunkt i de resultat som lärosätet uppvisar. Principen är således att ersättningen regleras i efterskott när prestationerna är genomförda. För lärosätets löpande verksamhet betalar staten ut ett förskott med en tolfedel av takbeloppet varje månad.

I det resurstilldelningssystem som infördes 1993 ingick inte ersättningen för lokaler utan medel för detta fanns anvisade på ett särskilt anslag. Detta ändrades fr.o.m. budgetåret 1994/95, då även lokalersättningen kom att ingå i per capita-ersättningarna och därmed i de takbelopp som lärosätena tilldelas. En viktig princip vid tilldelning av

resurser har varit att lärosätena tilldelats platser beräknade med samma ”prislappar” oberoende av vilken pris- och löneutveckling som funnits på det enskilda lärosätet. Konsekvensen är att samtliga utbildningsplatser i Sverige inom respektive utbildningsområde har ersatts med samma belopp.

Varje lärosäte gavs ett treårigt utbildningsuppdrag. I utbildningsuppdragen för perioden 1993/94–1995/96 angavs det högsta antalet helårsstudenter varje budgetår och för varje utbildningsområde det högsta antalet helårsprestationer under treårsperioden som kunde ge ersättning. Statsmakterna angav också kvantitativa mål för examina omfattande minst 120 poäng samt för civilingenjörsexamina, grundskolläro- och gymnasieläroarena samt läkar- och tandläkarexamina.

Fr.o.m. budgetåret 1997 genomfördes vissa ändringar i styrsystemet, vilket innebar att det fick den utformning som det för närvarande har. Den viktigaste förändringen var att statsmakterna övergick till att föreskriva om det minsta antalet helårsstudenter totalt och minsta antalet helårsstudenter inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena. Tidigare angavs högsta antal helårsstudenter totalt och helårsprestationer inom respektive utbildningsområde. Härigenom ändrades den principiella rollfördelningen mellan statsmakterna och lärosätena till att mer likna vad som gällt före införandet av det nya resurstilldelningssystemet 1993, men utan återgång till det tidigare detaljerade beslutsfattandet på statsmaktsnivå.

Successivt har vissa smärre ändringar införts i den styrning av den grundläggande högskoleutbildningen som ges under anslagen i regleringsbrevet. De uppdrag som ges i form av antal helårsstudenter totalt och hur många av dessa som skall avse naturvetenskap och teknik avser numera endast ett år. För hösten 2000 och för 2001 har regeringen vidare framhållit att lärosätena – om de har svårigheter att rekrytera tillräckligt många studenter till naturvetenskap och teknik – bör utnyttja möjligheten att omfördela platser till andra utbildningsområden som finns vid lärosätet. En nyhet från 2001 är också att det för de konstnärliga utbildningsområdena vid andra lärosäten än de konstnärliga högskolorna anges ett högsta antal helårsstudenter som får ligga till grund för tilldelningen av medel. Vidare anges examinationsmålen fr.o.m. 2001 i fyraårsperioder i stället för i treårsperioder. Mål fastställs för perioden 2001–2004 och planeringsföresättningar ges för perioden 2005–2008.

Medel för forskning och forskarutbildning anvisas sedan den 1 januari 1999 under särskilda anslag till vart och ett av lärosätena som tilldelats vetenskapsområden. Det finns för närvarande fyra vetenskapsområden. Dessa är humaniora-samhällsvetenskap, medicin, naturvetenskap respektive teknik. Till ett vetenskapsområde har kopplats rätten att utfärda doktorsexamen. För övriga högskolor finns ett gemensamt anslag för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, där varje högskola disponerar var sin anslagspost. Respektive anslag skall täcka alla former av kostnader som kan uppstå i verksamheten, dvs. även kostnader för lokaler och lånekostnader för anläggningstillgångar.

Statsmakterna har vidare hittills angett examinationsmål för forskarutbildningen samt öronmärkt de belopp som berörda lärosäten minst måste avsätta för studiefinansiering i forskarutbildningen.

I september 1999 tillkallades en särskild utredare för att utreda vissa frågor om högskolans styrning (dir. 1999:70) med utgångspunkten att nuvarande mål- och resultatstyrda resurstilldelnings- och styrsystem för grundutbildningen i sina grunddrag skall ligga fast. I uppdraget till utredaren ingick att analysera möjligheterna för en vidareutveckling av nuvarande system och därvid föreslå förbättringar. Utredaren skulle också redovisa erfarenheter av hur målstyrningen inom grundutbildningen har fungerat sett ur såväl riksdagens och regeringens som högskolans perspektiv. Vidare ingick i uppdraget att överväga möjligheterna för införande av mål- och resultatstyrd resursfördelning för anslag till forskning och forskarutbildning.

Betänkandet Högskolans styrning (SOU 2000:82) lämnades i oktober 2000 och har därefter remissbehandlats. Vissa förslag och bedömningar i betänkandet och remissinstansernas synpunkter behandlas i följande avsnitt.

13.2 Kvantitativa mål för grundläggande högskoleutbildning

Regeringens bedömning: Nuvarande målstyrning för den grundläggande högskoleutbildningen bör i huvudsak bibehållas. Det innebär att regeringen även för kommande budgetår anger mål såväl för politikområdet Utbildningspolitik som för verksamhetsgrenarna under detta politikområde. Vidare bör som riktlinje anges ett minsta antal helårsstudenter totalt för varje lärosäte. Examinationsmål för vissa yrkesexamina samt för magisterexamen bör kvarstå.

Utredarens förslag: Mål- och resultatsystemet ligger fast. Nuvarande mål för högskolan, som de anges i regleringsbrev, behöver ses över då de är växande och av disparat karaktär. Examinationsmål bör även framdeles anges för vissa yrkesexamina samt för magisterexamen. Dessa mål kan kompletteras med mål för genomströmning. I det utbildningsuppdrag som ges i regleringsbrevet bör regeringen liksom nu föreskriva en minsta omfattning av utbildning inom naturvetenskaplig eller teknisk utbildning, men omfattningen bör uttryckas i helårsprestationer i stället för helårsstudenter.

Om ett mål av utbildningspolitiska skäl skall sättas för andelen ungdomsstuderande bör detta uttryckas i ett antal helårsprestationer och inte i hur många som skall påbörja högre utbildning. Utbildningspolitiska mål för fortbildning och vidareutbildning och för ökad tillgänglighet bör uttryckas i form av minsta antal helårsprestationer. Kvantitativa mål och mått på jämställdhet kan uppställas t.ex. i form av könsfördelning per kurs, men jämställdhetsarbetet bör också fortsättningsvis ingå i Högskoleverkets kvalitetsgranskning.

Budgetdialogerna mellan Utbildningsdepartementet och lärosätena bör stärkas.

Remissinstanserna: Remissinstanserna delar utredarens uppfattning att mål- och resultatsystemet skall ligga fast.

Flertalet remissinstanser delar också utredarens uppfattning att målen för högskolan är växande och av disparat karaktär och därför bör ses

över. Enligt *Lunds universitet* bör målen vara mätbara på ett relativt enkelt sätt och måluppfyllelsen bör ligga inom lärosätets kontroll. Det sista kan enligt *Göteborgs universitet*, *Umeå universitet*, *Karlstads universitet* och *Högskolan i Borås* vara svårt när det gäller examinationsmålen, eftersom studenterna själva bestämmer när de vill ta ut examen och dessutom kan välja att avsluta utbildningen på ett annat lärosäte, som då får tillgodoräkna sig denna examen. *Malmö högskola* nämner examenspremier som en metod att öka andelen studenter som tar ut examina, om ökade resurser anvisas för detta ändamål. Som alternativ till examinationsmål föreslår *Stockholms universitet* att man på sikt bör överväga att ersätta examinationsmålen med mål för antal helårsprestationer på C- och D-nivå. *Kungl. Tekniska högskolan* framhåller vidare att valet av vilka examina för vilka examinationsmål skall anges bör bygga på noggranna analyser av arbetsmarknadens framtida behov av utbildad arbetskraft. En utgångspunkt för en översyn av målen bör enligt *Stockholms universitet* vara att minska detaljstyrningen från statsmakternas sida och öka friheten för lärosätena att utifrån fastställda ramar nå de mål och resultat som anges i regleringsbrevet.

Flera lärosäten argumenterar mot att ersätta styrningen mot de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena med ett minsta antal helårsprestationer i stället för med ett minsta antal helårsstudenter. En styrning med helårsprestationer skulle enligt *Uppsala universitet* och *Lunds universitet* gynna de sammanhållna utbildningsprogrammen och missgynna fortbildning och vidareutbildning samt distansutbildning, då prestationsgraderna är lägre på dessa utbildningar. *Högskolan i Skövde* framhåller att det finns en kvalitetsmässig risk att alltför starkt fokusera på prestationer. Det finns dock flera lärosäten som instämmer i utredarens förslag att övergå till styrning med helårsprestationer. *Statskontoret* avstyrker förslaget medan *Ekonomistyrningsverket* tillstyrker.

Vad gäller mål för fortbildning och vidareutbildning, distansutbildning och deltidskurser är remissopinionen splittrad. Några lärosäten förordar särskilda mål och många argumenterar för högre ersättningsbelopp för dessa utbildningar.

Endast enstaka synpunkter lämnas på utredningens förslag rörande jämställdhet och mångfald. *Distansutbildningsmyndigheten (Distum)* anser att frikvotering bör användas i begränsad omfattning och alltid med hänsyn tagen till målgruppernas särskilda behov och villkor. En stor del av problemen med könsmissig, etnisk, social och geografisk snedfördelning kan enligt *Distum* också lösas genom användning av flexibla distansutbildningsformer.

Flertalet lärosäten vidimerar att budgetdialogen är viktig. *Malmö högskola* betonar vikten av att det verkligen blir en dialog och därmed en reell diskussion om framtida problem och möjligheter. *Lunds universitet* framhåller att dialogen inte får ersätta det skriftliga informationsutbytet. *Blekinge tekniska högskola* framhåller att dialogen bör vara informell och muntlig och att den inte får utvecklas till en anslagsframställning. *Växjö universitet* anser att profileringen av utbildningsutbudet bör vara en fråga för det enskilda lärosätet med tanke på utbildningsutbudets beroende av studenternas efterfrågan.

Skälen för regeringens bedömning: Redan i kommittédirektiven Högskolans styrning – en utvärdering (dir. 1999:70) angav regeringen att en utgångspunkt för utredningen var att nuvarande mål- och resultatstyrda resurstilldelnings- och styrsystem för grundutbildningen i sina grunddrag skulle ligga fast. Såväl utredaren som remissinstanserna har gett stöd för denna uppfattning och regeringens slutsats är därför att nuvarande målstyrning för den grundläggande högskoleutbildningen i huvudsak bör bibehållas.

Regeringens ställningstagande innebär inte att de framtida målen till alla delar kommer att vara desamma som för 2000. En kontinuerlig översyn av målen görs med hänsyn till utvecklingen i det omgivande samhället och justeringar görs vid behov. Viktiga utgångspunkter är härvid tydlighet, långsiktighet, mätbarhet samt en bedömning av behovet av mål för verksamheten eller delar av den. Som beskrivits i avsnitt 13.1 har vissa ändringar gjorts i regleringsbrevet för 2001.

Examinationsmålen ges endast för ett fåtal examina och dessa har valts på grund av att det funnits starka arbetsmarknadspolitiska skäl (vissa yrkesexamina) eller utbildningspolitiska skäl (magisterexamen) att ange mål för just dessa examina. Regeringen delar utredarens uppfattning att examinationsmål även fortsättningsvis bör sättas för vissa examina, trots de nackdelar som förts fram, men att dessa mål bör begränsas till i huvudsak vissa yrkesexamina. Redan inom nuvarande målperiod 2001–2004 finns det dock anledning att komplettera målet för antalet examinerade lärare så att ett examinationsmål ges för lärare med inriktning mot högre åldrar och ett för lärare med inriktning mot lägre åldrar. Enligt regeringens bedömning finns det också skäl att ange examinationsmål för sjuksköterskeutbildningen. Examinationsmålen för magisterexamen skall tills vidare endast avse magisterexamen med ämnesdjup.

Enligt utredningens förslag bör regeringens riktlinje för mål avseende helårsstudenter i stället uttryckas i form av ett minsta antal helårsprestationer. I ett annat sammanhang framhåller utredaren att mål som formulerats i ”output-termer” principiellt och teoretiskt är att föredra framför mål som formulerats i ”input-termer”. I remissvaren finns inga argument för att ersätta helårsstudenter med helårsprestationer, men däremot vissa motargument. Enligt regeringen har de riktlinjer som anges för antalet helårsstudenter fungerat väl. Om det finns behov att särskilt markera vikten av ökad prestationsgrad, så finns den möjligheten i nuvarande system.

När det gäller jämställdhet och social snedrekrytering har Högskoleverket i sin årsrapport för 2000 redovisat vissa jämförelsetal. Enligt regeringen kan jämförelsetal av denna typ användas för att göra målformuleringar tydligare. Regeringen avser att analysera om vissa jämförelsetal bör användas i olika målformuleringar.

13.3 Indikatorer och nyckeltal avseende grundutbildning samt forskning och forskarutbildning

Regeringens bedömning: Ett arbete med att ta fram nyckeltal och kostnadsredovisningar bör påbörjas snarast.

Utredarens förslag: Nuvarande mål för högskolan är växande och av Prop. 2001/02:15
disparat karaktär och behöver ses över.

Mätningar av måluppfyllelser

Tanken på mekaniska eller formelbestämda åtgärder för att konstatera att mål nåtts eller inte nåtts avvisas. Detta eftersom många mål inte kan ses som endast påverkbara inom högskolesystemet.

Indikatorer och nyckeltal

Det borde finnas en fast och systematiskt sammanställd lista med enhetliga definitioner med de indikatorer och nyckeltal som skall redovisas. Som grund för analys av ett lärosätes resultat och måluppfyllelse, men även dess förmåga och möjligheter att utföra sina uppdrag föreslår utredaren ett antal indikatorer.

Studentpopulationen

- Antagningsdata (söktryck; ålders- och könsfördelning per utbildningsområde)
- Studentpopulationens sammansättning (ålders- och könsfördelning per utbildningsområde)
- Internationellt studentutbyte (in- och utresande studenter antal och helårsstudenter)

Utbildningsrelaterade

- Högskolans utbildningsprofil
- Fördelning på utbildningsområden
- Fördelning på distributionssätt
- Särskilda uppdrag

Utbildningsresultat

- Helårsprestationer
- Nivågrupperade helårsprestationer (fördelade på kön och utbildningsområden)
- Studietider för examina
- Examina (fördelade på kön och utbildningsområden)
- Arbetsmarknadsuppföljning

Personalrelaterade

- Lärartäthet
- Kompetensnivå
 - andel lärare med doktorsexamen
 - omfattning av pedagogisk utbildning för lärare
- Teknisk/administrativ personal
 - antal och andel av totalantalet anställda och av antalet studenter
 - omfattning av vidareutbildning för T/a- personal

Infrastruktur

- Lokalyta per student
- Antal läsplatser per 100 studenter

Även andra indikatorer kan bli aktuella, särskilt sådana som har att göra med kvalitetsutvecklingen. Indikatorerna borde komma till användning i statsmakternas dialoger med lärosätena och internt inom lärosätena.

Vidgad budgetdialog och processutveckling

Utredaren poängterar att ett styrsystem som grundas på mål och resultat förutsätter att mål formuleras och kommuniceras samt att måluppfyllelsen kontrolleras och att denna i sin tur ligger till grund för åtgärder samt formulering av nya mål.

Remissinstanserna: *Lunds universitet* anser att indikatorer kan utgöra en bra grund för analys av lärosätets profil, resultat och måluppfyllelse men de bör vara få, relevanta och mätbara. *Uppsala universitet* framför Att innan arbetet med precisering av nyckeltal påbörjas, bör regeringen invänta den redovisning av de särskilda uppdrag som givits ett antal lärosäten. Flera lärosäten framför synpunkten att nyckeltal bör utvecklas och införas med stor försiktighet och i dialog med lärosätena innan de används för direkt styrning. Vidare är det av vikt att de nyckeltal som tas fram har betydelse för verksamheten. Indikatorer kan utgöra ett viktigt underlag vid en genomgång och analys av ett lärosätes resultat och måluppfyllelse, men det måste, som bl.a. *Karlstads universitet* framför att syftet med användningen av nyckeltal måste tydliggöras. Att däremot ange precisa mål om antal helårsprestationer per utbildningsform och utbildningsområde skapar enligt *Växjö universitet* en otydlighet när det gäller lärosätenas ansvar i förhållande till politiska mål, regionala behov samt egna prioriteringar och förutsättningar utveckla verksamheten.

Högskoleverket stödjer utredarens förslag på indikatorer och framhåller att en utvidgad uppsättning nyckeltal och beskrivande data inte bara behövs för dialogen mellan departement och lärosäte, utan att det även kan bidra till utveckling av verksamheten genom att öka möjligheterna till jämförelser mellan lärosätena. Det är dock enligt verket angeläget att det sker en koncentration till de frågor som är mest centrala i verksamheten. Verket arbetar för närvarande med att utveckla en uppsättning jämförelsetal för lärosätena, vilka kommer att införas i Årsrapport för universitet och högskolor 2001. *Ekonomistyrningsverket* instämmer i utredningens förslag, men vill poängtera att en "fast" lista med indikatorer och nyckeltal inte får leda till en mekanisk inrapportering från lärosätena. Regeringen bör enligt *Ekonomistyrningsverket* ta initiativ till en analys och diskussion om resultatmått och utifrån riksdagens och regeringens egna krav på resultatredovisning ta fram mätbara och uppföljningsbara mål, relevanta återrapporteringskrav samt en strategi för informationsförsörjningen inom högskoleområdet.

Vikten av budgetdialogen vidimeras av flertalet lärosäten. Dialogen förutsätter dock enligt lärosätena förtroende och den bör inte ersätta det normala skriftliga informationsutbytet. Vidare framhålls att dialogen inte heller får utvecklas till en anslagsframställning. Många gånger kan högskolorna inte påverka de faktorer som bidrar till att målen inte uppnås, och med en mer utvecklad dialog kan eventuella sanktioner bättre anpassas efter omständigheterna. Flera lärosäten understryker det

förtjänstfulla i en välstrukturerad dialog med tillgång till väl bearbetat och hanterligt arbetsmaterial som underlag inför dialogen. En väl genomarbetad struktur på dialogerna ger enligt lärosätena säkrare hantering av planering, genomförande och uppföljning av lärosätenas verksamhet. Flera lärosäten betonar budgetdialogen och att den behöver utvecklas så att det verkligen blir en dialog och därmed en reell diskussion om framtida möjligheter och problem, med ett perspektiv om åtminstone fem år.

Skälen för regeringens bedömning: En övergripande synpunkt på de mål som angivits och som anges i regleringsbrev för lärosätena är att de växt i antal och i vissa fall att de är av disparat karaktär. Inom Utbildningsdepartementet pågår ett kontinuerligt arbete med att se över dessa mål. Framför allt avseende de återrapporteringskrav som ställs upp och som skall redovisas av lärosätena i årsredovisningen. De krav som statsmakterna ställer på redovisning behöver inte nödvändigtvis till alla delar vara relaterade till de explicita målen. Begärda uppgifter om t.ex. högskolans personal och lokaler saknar direkt grund i målangivelserna. De representerar i stället basfakta, som har ett basalt och nödvändigt informationsvärde för regeringens övergripande bedömningar.

Såväl målformulering som målkommunikation är – i synnerhet i stora system som universitets- och högskolesystemet – komplicerade. Det gäller även återkopplingen av målen.

Den tidiga målstyrningen, som dock aldrig tillämpades inom högskoleområdet, var ofta fokuserad på snabba resultat, belöningar och bestraffningar – ibland mekaniska. Arbetet bedrevs i stor utsträckning uppifrån och ner. Denna enkla form av målstyrning har enligt gjorda erfarenheter flera negativa konsekvenser. Normalt har ett ensidigt fokuserande på resultat ersatts av en processyn. Målen bestäms och kontrolleras med avseende på inre överensstämmelse, trovärdighet och realism som en följd av dialoger mellan systemets olika nivåer. Genom detta finns förutsättningar för långsiktiga effekter främst genom en vidgad delaktighet och en djupare förståelse och respekt för målen på alla nivåer. Därigenom kan processerna hela tiden utvecklas och kvalitetsförbättras.

Det nuvarande mål- och resultatsystemet inom högskolan har relativt nyligen införts och har enligt regeringens bedömning utvecklats väl. Kommunikationen mellan regeringen och de enskilda lärosätena har stor strategisk betydelse för systemets utveckling. Under senare år har det inom ramen för den s.k. budgetdialogen gjorts betydande insatser för att få till stånd fungerande kommunikation bland annat genom årliga möten både mellan den politiska ledningen för Utbildningsdepartementet och med tjänstemän på Utbildningsdepartementet och varje lärosätes ledning. Lärosätena har riktat kritik mot att budgetdialogen tidigare varit otillfredsställande, men också uppskattning över att den har förbättrats.

För genomförandet av mål- och resultatstyrning fordras att operativa mål kommuniceras med hänsyn till påverkbarhet, realism, trovärdighet och uppnåbarhet. Målformuleringsprocessen ställer därmed krav på såväl kommunikation som tid. De naturliga tillfällena för detta är dels årligen i anslutning till budgetproposition och regleringsbrev, dels i anslutning till en ny fyraårsperiod.

I utredningen föreslås att nyckeltal bör tas fram för att bl.a. underlätta kommunikationen mellan olika nivåer i systemet, dvs. statsmakterna och lärosätena och lärosätenas ledningar i förhållande till institutioner och avdelningar. Regeringen har givit ett antal lärosäten i uppdrag att utarbeta och redovisa nyckeltal för både grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning. Mer precist formulerades uppdragen på följande sätt i regleringsbrevet för 2000: "Lunds universitet, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan och Växjö universitet skall ingå i en försöksverksamhet och senast den 10 maj 2001 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) redovisa nyckeltal avseende forskarutbildningen. Redovisningen skall inkludera en beräkning av kostnad (i kronor) per forskarexamen fördelat på respektive vetenskapsområde. Lärosätena skall beskriva och kommentera resultatet av beräkningarna enligt detta nyckeltal samt vid behov föreslå alternativa nyckeltal. Kommentarer skall inkludera en redogörelse för de för- och nackdelar som finns vad gäller tillämpningen av nyckeltal såväl vad gäller det ovan beskrivna nyckeltalet som de som valts som alternativ till detta. Redovisningen skall även avse vilka kriterier som använts för att göra uppdelning mellan forskning och forskarutbildning i redovisningen. Beräkningarna skall avse budgetåret 2000.

Uppsala universitet, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad och Södertörns högskola skall ingå i en försöksverksamhet för att senast den 10 maj 2001 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) redovisa nyckeltal avseende grundutbildningen. Redovisningen skall inkludera en beräkning av kostnad (i kronor) per helårsstudent fördelat på respektive utbildningsområde. Lärosätena skall beskriva och kommentera resultatet av beräkningarna enligt detta nyckeltal samt vid behov föreslå alternativa nyckeltal. Kommentarer skall inkludera en redogörelse för de för- och nackdelar som finns vad gäller tillämpningen av nyckeltal såväl vad gäller det ovan beskrivna nyckeltalet som de som valts som alternativ till detta. Redovisningen skall även avse vilka kriterier som använts för att göra fördelningen per område i redovisningen. Beräkningarna skall avse budgetåret 2000".

Redovisningarna avseende dessa båda uppdrag har inkommit till regeringen under maj månad. Vid en konferens som anordnades av Sveriges Universitets- och Högskoleförbund diskuterades frågan om nyckeltal med företrädare för lärosätena. För att möjliggöra en fördjupad diskussion om nyckeltal avser Utbildningsdepartementet att under hösten 2001 sammankalla till ett seminarium för att diskutera detta. Som utgångspunkt bör de redovisningar som nu kommit in angående nyckeltal inom grundutbildning och forskarutbildning användas. Det kan konstateras att ett flertal nyckeltal finns avseende verksamhetsredovisningar, men att det saknas nyckeltal som möjliggör för regeringen att ställa kostnader i förhållande till mål och resultat. Regeringen avser att senare återkomma till detta.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2001 aviserat ett uppdrag avseende undervisningstiden. Redovisningen inkommer först våren 2002. Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Karlstads universitet och Södertörns högskola skall ingå i en försöksverksamhet för att senast den 11 april 2002 till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) redovisa förslag till nyckeltal avseende den grundläggande

högskoleutbildningen. Nyckeltalen skall bl.a. ange ett mått på undervisningstiden per helårsstudent inom olika utbildningsnivåer och utbildningsområden. Olika beräkningssätt skall analyseras och för- och nackdelar med olika nyckeltal bör anges. Redovisningen skall avse budgetåret 2001.

I likhet med synpunkter som framförs från ett flertal remissinstanser anser regeringen att det är viktigt att arbetet med nyckeltal och indikatorer bedrivs i nära samarbete med lärosätena. Detta arbete får inte innebära att användandet av indikatorer och nyckeltal leder till en mekanisk inrapportering från lärosätena. I samband med utvecklingen av ett antal nyckeltal för att beskriva verksamheten vid lärosätena anser regeringen att resultatmått bör diskuteras. Detta mot bakgrund av bl.a. riksdagens och regeringens krav på resultatredovisningar, som omfattar mätbara och uppföljningsbara mål, relevanta återrapporteringskrav samt en strategi för informationsförsörjningen inom högskoleområdet. Det kan finnas flera orsaker till bristande måloppfyllelse som inte alltid går att härleda till omständigheter som lärosätena kan påverka. Ett exempel på detta är de nuvarande målen om minsta antal studenter inom teknik och naturvetenskap. Graden av måloppfyllelse får en viktig roll för analysen inom ramen för budgetdialogen. Dialogen är dessutom en viktig del av regeringens underlag för beslut om nya uppdrag till lärosätena.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att det föreligger ett behov av att utveckla redovisningen avseende kopplingen mellan den ekonomiska och verksamhetsmässiga redovisningen. Skälen till regeringens bedömning är att det dels krävs ett bättre underlag för att visa på ett samband mellan mål, resultat och resurser, dels att det utgör en viktig del i budgetarbetet. Regeringen avser att under hösten 2001 påbörja ett arbete med att utforma en modell för lärosätenas kostnader för vissa typer av kurser/program för grundutbildningen, inklusive distansutbildning.

Planerings- och uppföljningsprocessen är väsentlig i ett mål- och resultatsystem. Det innebär att såväl omfattningen av som formerna för den s.k. budgetdialogen både mellan Utbildningsdepartementet och högskolorna och inom högskolorna bör utvecklas.

När det gäller lärosätenas profilering är detta i första hand högskolestyrelsens ansvar. På en övergripande nivå kan det med fördel diskuteras i budgetdialogen. Förnyelse och kontinuitet av utbildningsutbudet och dess innehåll anser regeringen i likhet med utredaren vara en fråga för det enskilda lärosätet.

13.4 Arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan

Regeringens bedömning: Utbildningen bör planeras med utgångspunkt i arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan. Högskoleverket har en viktig roll när det gäller bevakning av förhållandet mellan utbildning och arbetsmarknad, att sprida information om detta samt att lämna förslag till regeringen om det finns behov av särskilda åtgärder från regeringens sida. Såväl på lokal

Utredarens förslag och bedömning: Högskoleutbildningen skall planeras med utgångspunkt i arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan.

Högskoleverket bör få en stadigvarande uppgift att svara för analyser av tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade. Systematiska uppföljningar bör göras av arbetsmarknadssituationen för dem som lämnar universitet och högskolor efter genomförd utbildning.

Remissinstanerna: Flera lärosäten ansluter sig till utredarens förslag att Högskoleverket bör svara för analyser av tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade. Något lärosäte pekar på vikten av att det enskilda lärosätet engagerar sig aktivt i en dialog med arbetslivet om utbildningsutbudet. Det framhålls också att Statistiska centralbyrån bör svara för systematiska uppföljningar av arbetsmarknadssituationen för examinerade från högskolan. *Distansutbildningsmyndigheten (Distum)* betonar vikten av att arbetsmarknadssituationen även följs upp för dem som studerat på distans.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens uppfattning bör den grundläggande högskoleutbildningen planeras med utgångspunkt i såväl arbetsmarknadens behov som studenternas efterfrågan. Enligt högskolelagen (1992:1434) skall högskolorna samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet. I detta ligger ett ansvar för varje lärosäte att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov vid planeringen av utbildningen. Enligt förordningen (1995:445) med instruktion för Högskoleverket skall Högskoleverket verka för att de mål och riktlinjer förverkligas som riksdagen och regeringen har fastställt för verkets ansvarsområde. Högskoleverket skall därvid bl.a. bevaka förhållanden och tendenser, nationellt och internationellt, som är av betydelse för högskolans verksamhet samt lägga fram de förslag för regeringen som kan föranledas av bl.a. denna bevakning. Arbetsmarknadssituationen är ett sådant förhållande som Högskoleverket skall bevaka. I regleringsbrev för Högskoleverket preciseras denna uppgift och vikten av samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB) och andra myndigheter och organisationer framhålls.

Vad gäller uppföljningen av vad som händer de studenter som lämnar universitet och högskolor har ett projekt nyligen inletts mellan Utbildningsdepartementet, SCB och Högskoleverket. SCB har byggt upp en databas benämnd Lukas, som kan utnyttjas för beskrivning av de studerandes väg ut på arbetsmarknaden efter avslutade studier. Databasen ger stora möjligheter till uppföljningar av övergripande natur med uppgifter på ett nationellt plan men ger också de olika lärosätena möjlighet att specialstudera vad som händer med studenterna efter att de avslutat en viss utbildning vid det egna lärosätet och möjlighet att jämföra detta resultat med motsvarande uppgifter från andra lärosäten.

Regeringens bedömning: Nuvarande prestationsrelaterade resurstilldelningssystem till universitet och högskolor inom Utbildningsdepartementets område bör bibehållas i stort sett oförändrat.

För att få till stånd en enhetlighet i hur lärosätena klassificerar olika utbildningar bör Högskoleverket få i uppdrag att arbeta med frågan i samarbete med lärosätena.

Nuvarande modell för styrning av resurser inom de konstnärliga utbildningsområdena bör vara oförändrad.

Utredarens bedömning: Det är en samstämmig uppfattning bland universitet, högskolor och statsmakterna att det nuvarande systemet för resurstilldelning fungerar väl. Men det har huvudsakligen fungerat i tillväxt. Eftersom huvuddelen av lärosätenas kostnader är svåra att påverka på kort sikt och minskade intäkter slår igenom direkt, är avsaknaden av en tillräcklig reserv eller en buffertfunktion besvärande. Detta är emellertid en principiell fråga för hela statsförvaltningen.

En ny indelning av ersättningsnivåer efter utbildningens art, som innebär färre nivåer och minskad spännvidd mellan nivåerna, bör utredas närmare.

Klassificering av kurser skall ske öppet och med full insyn. Normerande diskussioner bör föras i Sveriges Universitets- och Högskoleförbunds (SUHF) regi.

De sju olika konstnärliga utbildningsområdena ersätts med ett enda konstnärligt utbildningsområde. Förslaget innebär att ersättningsbeloppet för det nya konstnärliga utbildningsområdet får tillämpas av samtliga lärosäten som enligt regleringsbrevet har rätt till detta.

Utöver per capitaersättningarna erhåller lärosäten med tillstånd att utfärda konstnärlig högskoleexamen samt bildlärar- och musikhäxarexamen en fast tilldelning. Den fasta tilldelningen bör fastställas efter dialog med berört lärosäte.

Utbildningsområdet för idrott bör få ett likartat system. Statsmakterna föreslås i vissa fall kunna ange ett maximalt antal helårsstudenter eller helårsprestationer inom vissa områden. Det konstnärliga området skulle kunna vara ett sådant område.

Den fasta resursen föreslås vara fast i bemärkelsen att den är oberoende av antalet studenter. Basresursen utgör för varje lärosäte en individuellt fastställd resurs.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i utredningens konstaterande att det nuvarande resurstilldelningssystemet i stort sett fungerar väl och att det även i fortsättningen bör utgöra grunden i styrsystemet. Ingen av remissinstanserna förslår något nytt system.

Många är positiva till en utredning om indelning av ersättningsnivåer.

Ett antal remissinstanser framför inga synpunkter på förslaget om resurstilldelning till konstnärlig högskoleutbildning som framförs i betänkandet Högskolans styrning.

En av de remissinstanser som framför kritik mot utredarens förslag är *Lunds universitet*, som anser att de konstnärliga utbildningsområdena bör

vara förbehållet utbildningar som leder till konstnärlig högskoleexamen inklusive lärarexamen. *Linköpings universitet* anser att nuvarande ordning är bättre än utredningens förslag. Om regeringen vill sprida de konstnärliga utbildningarna till fler lärosäten, kan enligt universitetet begränsningar göras av antalet helårsstudenter och helårsprestationer som får avräknas genom anvisningar i regleringsbrev. Universitetet menar dock att inte heller denna modell är bra.

Andra remissinstanser framför mer positiva omdömen om utredningens förslag. *Högskolan i Borås* ansluter sig till förslaget, men menar att en översyn bör göras av hur mycket medel som skall knytas till den fasta respektive rörliga delen. Prislappen till de konstnärliga utbildningsområdena är för låg och bör vara 150 000 kronor.

De konstnärliga högskolorna i Stockholm uppvisar en splittrad bild i sina remissvar.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen instämmer i utredarens och remissinstansernas uppfattning att nuvarande resurstilldelningssystem har fungerat väl och att det tydligt visar hur resurserna fördelas. Under den tid systemet tillämpats har det blivit uppenbart att vid etablerandet av nya högskolor fordras att tilldelningen i ett initialt skede baseras på andra grunder än nuvarande resurstilldelningssystem. I samband med att regeringen beslutar om eventuella nya lärosäten är det viktigt att regeringen har ett bra och genomarbetat underlag för konsekvensberäkning som utgångspunkt för beslutsfattandet. Om ett sådant underlag finns, kan regeringen i samband med att myndigheten bildas använda detta som utgångspunkt för att tilldela resurser med andra metoder än enligt ett prestationsrelaterat tilldelningssystem.

Nuvarande resurstilldelningsmodell innebär att universitet och högskolor i princip endast skall erhålla ersättning utifrån de prestationer som genomförs. Inom nuvarande modell finns en möjlighet för lärosätenas styrelse att besluta om hur tilldelningsmodellen skall användas lokalt vid det enskilda lärosätet. I vissa fall har detta inneburit att styrelsen använt det statliga tilldelningssystemet fullt ut även inom lärosätet. I andra fall har styrelsen tillämpat en modifierad modell med en prestationsavräkning enbart avseende helårsprestationer eller också har andra modeller för fördelning av resurserna använts. Dessutom finns en möjlighet för styrelserna att i samband med att resurserna fördelas inom lärosätet avsätta medel för särskilt prioriterade områden eller utbildningar. Det kan då avse t.ex. vilka extra resurser som behöver avsättas när nya kurser och program utvecklas eftersom prestationsgraden initialt kan vara låg.

Nuvarande modell kan innebära problem i framför allt två fall: i samband med att nya lärosäten bildas eller när prestationsgraden är låg. Det senare innebär ofta att lärosätena hävdar att resurstilldelningssystemet inte ger en rimlig kompensation för genomförande av utbildningen. I och med att det varit svårt att rekrytera studenter inom vissa områden under ett antal år har lärosätena inte nått upp till sina respektive takbelopp. De har därigenom hamnat i besvärliga ekonomiska situationer.

Avsikten med nuvarande modell är att de s.k. prislapparna per utbildningsområde inte skall vara bindande vid den lokala

resursfördelningen. En omfördelning av resurser skall kunna genomföras lokalt för att bl.a. tillgodose att vissa utbildningar kostar mer att genomföra än andra. Ibland har s.k. särskilda åtaganden använts för att ge ett lärosäte medel utanför resurstilldelningssystemet. Skälet är att all verksamhet inte är möjlig att ersätta inom ett prestationsrelaterat resurstilldelningssystem.

Med utgångspunkt i utredarens förslag och remissinstansernas kommentarer avser regeringen att i dagsläget inte genomföra några förändringar vad gäller områdesindelningen som ligger till grund för ersättning till den grundläggande utbildningen.

Mot bakgrund av den vikt som klassificeringen av kurser per utbildningsområde har för bl.a. resurstilldelningen för lärosätena avser regeringen att ge Höskoleverket i uppdrag att i dialog med lärosätena arbeta med klassificeringsfrågor. Arbetet skall gå ut på att dra upp riktlinjer för hur klassificeringen skall ske. Däremot det är inte regeringens avsikt att Höskoleverket skall genomföra efterhandsgranskningar av den av lärosätena tidigare genomförda klassificeringen. Regeringens åsikt är att det skall vara fullt möjligt att klassificera om olika kurser, om det kan visas att innehållet ändrats så att det motiverar en omklassificering. Det är dock viktigt att likartade principer för detta används. Genom ett sådant arbete bör en enhetlighet för hur olika kurser och utbildningar klassificeras.

Den konstnärliga utbildningen är för närvarande indelad i sju olika utbildningsområden. Det totala antalet helårsstudenter understiger 4 000. Per capitaersättningen varierar mellan 150 000 kronor och 400 000 kronor. De konstnärliga högskolorna i Stockholm är små – några mycket små – mätt i antalet helårsstudenter. Med lågt studentantal och hög ersättning per student blir en resurstilldelning som enbart grundar sig på antalet helårsstudenter och helårsprestationer besvärlig vid förändrat studentantal.

Regeringen anser inte att det finns skäl att i dagsläget ändra på nuvarande resurstilldelning inom de konstnärliga utbildningsområdena. I samband med budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99) gavs fler lärosäten än tidigare möjlighet att avräkna inom framförallt designområdet. För att regeringen skulle kunna bedöma omfattningen av bl.a. utbildningsområdet design, men även övriga konstnärliga utbildningsområden, angavs ett högsta antal helårsstudenter som lärosätena kan avräkna inom dessa områden. Om något lärosäte genomför utbildning av fler helårsstudenter än vad som ryms inom den högsta gräns som regeringen beslutat om för det aktuella konstnärliga utbildningsområdet, så medger regeringen att lärosätet får avräkna sådana helårsstudenter mot det utbildningsområde som har lägst prislapp. I samband med att lärosätet lämnar uppgifter till regeringen om utfall på respektive utbildningsområde skall sådana helårsstudenter särskilt redovisas mot utbildningsområdet med den lägsta prislappen. Genom de införda högsta gränserna för vad som får avräknas mot ett konstnärligt utbildningsområde, kan ett lärosäte inte avräkna fler helårsstudenter inom ett konstnärligt utbildningsområde än de som regeringen anger i regleringsbrev för respektive lärosäte. Motivet till möjligheten att avräkna mot den lägsta prislappen är att lärosätet i annat fall inte kan erhålla någon kompensation för helårsstudenter och

helårsprestationer över de högsta antal som regeringen beslutat om i Prop. 2001/02:15 regleringsbrev.

I dagsläget har regeringen ännu inte bedömt konsekvenserna av denna styrningsmodell, varför det inte är rimligt att nu ändra förutsättningarna. När utredaren lämnade sitt förslag var modellen med högsta gränser för vad som får avräknas mot ett konstnärligt utbildningsområde ännu inte genomförd, detta inte kunde beaktas i utredarens förslag.

13.6 Ökade resurser till den grundläggande högskoleutbildningen

Regeringens bedömning: Resurserna inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi bör öka.

Utredarens förslag: En justering av den lägsta ersättningsnivån bör göras. Den bör höjas med 15 procent. Eftersom utredarens förslag enligt uppdraget skall vara kostnadsneutralt föreslås finansieringen utgöras av en sänkning av övriga ersättningsnivåer med drygt fem procent. Förändringen föreslås genomföras under tre år.

Remissinstanserna: Universitet och högskolor är i stort sett eniga och menar att det nuvarande systemet fungerar väl, men resurserna har urholkats. Några remissinstanser påpekar att många fler uppgifter har lagts på högskolorna utan resurstillskott. Så gott som alla högskolor tillstyrker en resursförstärkning för utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi men ej på bekostnad av övriga utbildningsområden. Flera lärosäten förordar en generell förstärkning före t.ex. en expansion av utbildningen.

Flera remissinstanser anser att det behövs förstärkning för att stärka kvaliteten och ge studenterna ökad lärartid, större tillgång till forskande lärare och bättre tillgång till pedagogiska hjälpmedel. En ökning i två steg förordas av flera remissinstanser, först till utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi, därefter till resterande utbildningsområden.

Högskoleverket tillstyrker förslaget om höjning av ersättningen med femton procent för utbildningsområdena för humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi men avstyrker att förstärkningen genomförs genom en omfördelning. Enligt verket behövs det en resursförstärkning så att skillnaden mellan de lägst ersatta områdena och övriga kan minskas. Verket tillstyrker förslaget om ett normeringsarbete i syfte att främja en likformig klassning av kurser vid alla lärosäten

Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) förutsätter att en höjning av den lägsta prislappen med cirka 15 procent görs utan neddragningar inom andra ämnesområden. SFS är kritiskt till att högskolornas redovisningssystem inte är uppbyggda på ett sätt som gör det möjligt att härleda hur stora kostnaderna är per student.

Skälen för regeringens bedömning: Högskolan fick under 1990-talet utstå besparingar dels till följd av den avreglering av högskolan som den dåvarande regeringen genomförde 1993, dels den nödvändiga saneringen av statsbudgeten som innebar besparingar inom all statlig verksamhet. Enligt utredaren har neddragningen drabbat utbildningsområdena för

humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi hårdast. Regeringen delar utredarens och remissinstansernas bedömning att resursläget är allvarligt inom dessa områden. Besparingarna har främst påverkat möjligheter till undervisning i mindre grupper och seminarier. Trots besparingen har högskolan under den senaste tioårsperioden genomgått en kraftig expansion. I samband med en sådan expansion är det väsentligt att kvalitetsaspekterna beaktas. Ett resurstillskott för dessa utbildningsområden blir ett viktigt redskap i ambitionerna att stärka utbildningens kvalitet. Denna insats måste också ses mot bakgrund av det förstärkta system för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolan som riksdagen beslutat om i april 2000 efter förslag i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU:12, rskr. 1999/2000:180) som Högskoleverket svarar för. Resurstillskottet har vidare stor betydelse för att stärka samverkan med andra insatser som presenteras i denna proposition. Framför allt gäller det strävan mot en ökad mångfald, att motverka social snedrekrytering och att främja ett livslångt lärande. Denna målsättning ställer stora krav på lärosätena att vara aktiva i rekryteringsarbetet vilket i sin tur ökar resursbehovet (se avsnitt 7). Vidare kan denna förstärkning bidra till att ge den pedagogiska förnyelsen större kraft (se avsnitt 10). Vid en internationell jämförelse har kvaliteten en avgörande betydelse för studenternas val och därmed de svenska lärosätenas möjligheter att rekrytera utländska studenter (se avsnitt 16).

I dagsläget finns det inget underlag som motiverar att ersättningsnivån för några utbildningsområden sänks för att finansiera en ökning inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Regeringen har aviserat höjningen inom dessa områden i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100). Där framgår att en höjning skall ske inom dessa utbildningsområden med i storleksordningen 100 miljoner kronor fr.o.m. 2002 och sedan ytterligare 100 miljoner kronor fr.o.m. 2003.

Regeringen uppdrog i september 1996 åt Högskoleverket att göra en översyn av nivåerna för per capita-ersättning för olika utbildningsområden. Högskoleverket framförde i rapporten Uppföljning av resurstilldelningssystemet (reg.nr 60-2999-96) att per capita-ersättningarna är historiskt framväxta. Vid övergången till det nya resurstilldelningssystemet var utgångspunkten den befintliga resurssituationen. I samband med reformen gjordes endast korrigeringar i medelstillsdelningen till de humanistiska, samhällsvetenskapliga, juridiska och teologiska utbildningsområdena med utgångspunkt i förslag från Högskoleutredningens betänkande (SOU 1992:44) Resurser för högskolans grundutbildning. Vid Högskoleverkets uppföljning noterades att de vanligaste interna omfördelningarna av resurser för verksamhet, exklusive lokaler och gemensamma funktioner, görs till det humanistiska området, och där specifikt till språkutbildningar.

Regeringens bedömning: Lärosäten bör i ökad utsträckning arbeta med prioriteringar och omfördelningar för att uppnå bärkraftig forskning.

Utredarens förslag: Regeringen bör fortsätta att besluta om examinationsmål för forskarutbildningen inom de olika vetenskapsområdena. Utredningen föreslår en separat medelstilldelning till forskarutbildningen. Resursallokeringen för forskarutbildningen bör göras i två delar. Den första delen innehåller en ram för studiestödet och den andra ersättning för utbildningskostnaderna. Ersättningen för utbildningskostnaderna (taxameterbidraget) erhålls som för grundutbildningen efter fakturering, varvid en helårskostnad föreslås generera hälften och en helårsprestation den andra hälften av taxameterbidraget. För att stimulera benägenheten att ta examen föreslås en examenspremie till lärosätet om 50 000 kronor per doktorsexamen.

De examinationsmål för forskarutbildningen som anges av regeringen i regleringsbrev förutsätter extern finansiering för att nås. Utredningen menar att den externa finansieringen kan innebära ett balansproblem men ser det som ett accepterat och reguljärt inslag som även kan utgöra en kvalitetsfaktor.

Medel för forskning bör fördelas till universitet och högskolor baserat på kvalitet och profilering snarare än ”på tradition”. För att de processer detta förutsätter skall vara meningsfulla måste det finnas faktiska möjligheter att göra omprioriteringar på kort och lång sikt. De krav som statsmakterna ställt på att alla högskolelärare med forskarutbildning också skall ges möjligheter att forska ställer även krav på ökade resurser till universitet och högskolor.

Utredningen anser att styrelserna för universitet och högskolor bör ges en aktivare roll i prioriteringsarbetet. Forskningsanslagen bör fördelas till lärosätena utan uppdelning på vetenskapsområden. Lägsta tillåtna andel bör dock anges per vetenskapsområde. Summan av lägsta tillåtna andelar bör inte överstiga 75 procent av totalanslaget. Statsmakterna bör även framledes styra forskningen genom budgetstyrning. För detta krävs ett bättre beslutsunderlag än tidigare, t.ex. i form av nyckeltal och strategidokument och det är angeläget att motiven för regeringens beslut redovisas. Budgetdialogen bör utvecklas väsentligt.

Remissinstanserna: De flesta lärosäten avstyrker ett system enligt utredningens förslag med en separat medelstilldelning till forskarutbildningen. *Karolinska institutet* menar att forskningen och forskarutbildningen är integrerade varför de inte kan bli egna verksamhetsgrenar, något även t.ex. *Uppsala universitet* och *Kungl. Tekniska högskolan* instämmer i. *Stockholms universitet* menar att förslaget leder till minskad flexibilitet i medelsanvändningen och till oönskade undanträngningseffekter. Positiva till huvudtanken är däremot t.ex. *Göteborgs universitet* och *Lunds universitet*, som dock menar att ersättningsnivåerna för utbildningskostnaden måste vara högre än i förslaget. Flera remissinstanser menar att systemet bör utformas så att statliga anslagsmedel finansierar utbildningskostnaderna för de forskarstuderande som behövs för att uppställda examensmål skall

uppnås. *Vetenskapsrådet* anser att en prestationsrelaterad resurstilldelning, som inte balanseras av ett motsvarande tydligt och kraftfullt instrument för att bedöma forskningsmiljöernas kvalitet, riskerar att allvarligt skada forskningssystemet. Att examenspremien är verkningslös eller behöver utredas ytterligare anser merparten av de instanser som kommenterar förslaget.

En förstärkning av resurserna är angeläget till förmån för framför allt den nyfikenhetsbaserade, fria grundforskningen anser de flesta universitet och högskolor. Flertalet remissinstanser motsätter sig att man tar bort öronmärkningen av medel till vetenskapsområden. *Stockholms universitet* avstyrker t.ex. förslaget och menar att fördelningen av forskningsmedel till vetenskapsområden bör förbli ett centralt politiskt ansvar och en möjlighet för beslutsfattare i riksdag och regering att ange de övergripande riktlinjerna för forskningen nationellt. Bl.a. *Lunds universitet* tillstyrker förslaget och menar att det ökar på frihetsgraderna. *Växjö universitet* menar att behovet av profilering har ökat under senare år och tillstyrker förslaget om ökade omfördelningsmöjligheter. *Sveriges Förenade Studentkårer* påpekar att profileringen av forskningen inte får gå så långt att bredden blir lidande och därmed även forskningsanknytningen av grundutbildningen.

Skälen för regeringens bedömning:

Forskarutbildningen

Åtskilliga remissinstanser ser det som svårt, ja till och med omöjligt, att särskilja medel och kostnader mellan forskarutbildning och forskning. Även regeringen gör bedömningen att en sådan uppdelning i nuläget inte är aktuell. En stor del av forskningen utförs av doktorander och en stor del av forskarnas arbete utgörs av handledning. Insatser och medel riktade till forskning respektive forskarutbildning kommer ofta till nytta inom varandras områden och får därigenom ett mervärde.

Regeringen uppdrog åt Lunds universitet, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan och Växjö universitet att redovisa nyckeltal för forskarutbildningen. Utbildningsdepartementet har för avsikt att fortsätta diskussionen kring nyckeltal (se avsnitt 13.3). Nyckeltal är inte minst viktiga för att kunna säkerställa fungerande kostnadsmodeller för externa finansiärer.

Staten har ett övergripande huvudansvar för forskarutbildningen. Det är dock lärosätena som är ansvariga för forskarutbildningens inriktning och utformning. Sedan 1997 ges varje lärosäte med rätt att utfärda doktorsexamen ett särskilt examinationsmål. Dessa examinationsmål har preciserats efter samråd med respektive lärosäte. Examinationsmålen för perioden 1997–1999 utföll tillfredsställande och visade ett resultat på 6 procent över satta mål. Inför budgetåret 2000 angav regeringen examinationsmål för treårsperioden 2000–2002 (prop. 1999/2000:1). I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) ändrades dessa examinationsmål och gäller nu för åren 2001–2004, detta med anledning av att målangivelser för såväl grundutbildning som forskning och forskarutbildning bör vara i fas med de forskningspolitiska

propositionerna. Antalet avlagda examina under 2000 pekar överlag mot en god utveckling.

Regeringen styr således forskarutbildningens dimensionering genom särskilda examinationsmål. I regleringsbrevet anger regeringen ett lägsta belopp som skall användas för studiefinansiering inom forskarutbildningen av det anvisade anslaget för varje vetenskapsområde. Detta belopp avser finansiering av utbildningsbidrag och anställning som doktorand. Då utbildningen vid universitet och högskolor primärt styrs genom mål avser regeringen att närmare granska nyttan med och behovet av dessa angivna minimibelopp för studiefinansiering.

För att nå examinationsmålen kan lärosäten utnyttja anslag för forskning och forskarutbildning utöver de öronmärkta beloppen. Även extern finansiering av forskarutbildningen kan utgöra en väsentlig och nödvändig förstärkning av lärosätets resurser för ändamålet. Regeringen instämmer med utredningen som menar att externa medel kan utgöra en kvalitetsfaktor och öka kontakten med övriga samhället. Universitet och högskolor har dock alltid det grundläggande ansvaret att tillse att forskningens frihet inte påverkas negativt av de externa medlen.

Forskningen

Det nuvarande resurstilldelningssystemet trädde i kraft den 1 januari 1999. Syftet med resurstilldelningssystemet var att förbättra lärosätenas möjlighet att göra egna prioriteringar samt ge bättre förutsättningar att bedriva fakultets- och ämnesövergripande forskning. Regeringen gör bedömningen att nuvarande medelstilldelning till forskning och forskarutbildning i fyra vetenskapsområden bör bestå.

Det satsas i dag stora resurser på forskning och utbildning. Sverige är ett litet land vilket gör att vi ständigt måste fundera över våra strategiska prioriteringar. I den forskningspolitiska propositionen *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3) utpekades åtta olika strategiskt viktiga områden som regeringen ansåg att Vetenskapsrådet och övriga forskningsfinansiärer bör särskilt uppmärksamma. Dessa var: biovetenskap, informationsteknik, materialvetenskap, humaniora och samhällsvetenskap, konstnärligt utvecklingsarbete, utbildningsvetenskap, vård och omsorgsforskning och miljö och hållbar utveckling. Dessa prioriteringar och områden hade sin grund i de forskningsstrategier som bl.a. forskningsråd och lärosäten redovisade till regeringen (Utbildningsdepartementet) i december 1999 samt vad som framkom i rapporterna från Teknisk Framsyn. Utöver dessa prioriterade områden vill regeringen även peka på behovet av tvär- och mångvetenskap.

I arbetet med prioriteringar och omfördelningar för att uppnå förnyelse och konkurrenskraftig forskning är det forskarna och lärosätena själva som har det grundläggande ansvaret. Lärosätena bör i ökad utsträckning arbeta med profilering av sin forskning. Regeringen gör bedömningen att möjligheten till prioriteringar, omfördelningar och kraftsamlingar i ökad utsträckning bör utnyttjas av lärosäten. I detta arbete har inte minst universitetens och högskolornas styrelser en nyckelroll (se avsnitt 14.1). Som regeringen framhållit i den forskningspolitiska propositionen har Vetenskapsrådet kunskaper och erfarenheter av den nationella och

internationella forskningen och kan därav vara ett värdefullt stöd vid lärosätens arbete med prioriteringar.

Att välja och prioritera innebär också med nödvändighet att välja bort och omdirigera medel. Svårigheterna att göra denna typ av val i den kollegiala struktur som finns inom högskolan är uppenbar. Det finns dock goda exempel på hur prioriteringsarbete och förnyelseprojekt kan genomföras vid universitet och högskolor. Vid Uppsala universitet har projektet Besparingar Avsedda för Strategisk Tillväxt, kallat BASTU, startat under 2000. Detta förnyelseprojekt innebär att varje vetenskapsområde har att föreslå minskningar med 5 procent av anslaget för forskning och forskarutbildning och en procent av anslaget för grundutbildning samt föreslå förnyelse inom samma ramar. Dessa besparingsförslag och förnyelseprojekt granskas och bedöms av tre utländska universitet. Vid Lunds universitet har en forskningsstrategi tagits fram som innebär att ca 2 procent av de statliga forskningsmedlen skall omprioriteras fram till och med 2003. Därigenom skapas ett ekonomiskt utrymme för nya satsningar om totalt 8 procent av de statliga forskningsanslagen vilket möjliggör prioriteringar och förstärkningar av utpekade forskningsområden.

13.8 Högskolans lokalförsörjning

Regeringens bedömning: Regeringens medgivande till långvariga avtal om högskolans lokalförsörjning bör fattas med god framförhållning för att ge bättre planeringsförutsättningar för lärosätena.

Utredarens förslag: Det bör införas en ny modell för när lärosätenas hyresåtaganden skall bli föremål för regeringsbeslut. Regeringen bör godkänna lokalförhyrningar vars sammanlagda värde uppgår till minst 200 miljoner kronor samt då lokalkostnadernas andel av myndighetens totala kostnader, vid tidpunkten för kontraktstecknandet, överstiger 18 procent. Utredaren föreslår vidare att regeringen bör behålla en del av de nuvarande anslagen till högskolorna och universiteten, sammanlagt 1 – 1,5 miljoner kronor per år. Dessa skall Regeringskansliet kunna använda för att upphandla byggnadsteknisk eller annan specialistkompetens för bedömning av hyresåtaganden.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket*, *Lunds universitet* och *Högskolan Dalarna* instämmer i utredarens förslag att regeringen skall godkänna lokalförhyrningar som överstiger 200 miljoner kronor eller om lokalkostnadernas andel är mer än 18 procent av de totala kostnaderna. *Karlstads universitet* och *Umeå universitet* stödjer förslaget under förutsättning att detta avser ett lokalobjekt. *Statskontoret* menar att den grundläggande problematiken vid styrningen av myndigheternas lokalförsörjning är att regeringen kommer in för sent i processen och detta förändras inte genom utredarens förslag. *Statskontoret* pekar också på att förslaget inriktas på stora komplicerade nybyggnationer medan mindre högskolor mer sällan skulle behöva regeringens medgivande trots långa eller mycket långa kontrakt. *Statskontoret* och *Göteborgs universitet* menar att utredarens förslag ställer stora krav på definitionen

av begreppet lokalkostnader. *Örebro universitet* ifrågasätter förslaget i denna del och *Stockholms universitet* avvisar förslaget. Prop. 2001/02:15

De flesta remissinstanserna ställer sig positiva till en fördjupad dialog med regeringen i lokalförsörjningsfrågor enligt utredarens förslag. Flera universitet och högskolor betonar dock myndigheternas ansvar för lokalförsörjningsfrågorna.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar utredarens uppfattning avseende hur en förbättrad dialog mellan myndigheter och regering kan uppnås samt hur myndigheter och regering var för sig kan förbättra kvaliteten i uppföljningsarbetet och i beslutsunderlag. Regeringen avser att, i likhet med utredarens förslag, även fortsättningsvis följa upp myndigheternas lokalplanering i budgetunderlaget och vid behov utveckla de nyckeltal som efterfrågas här. Vidare anser regeringen, liksom utredaren, att samtliga lärosäten bör eftersträva att så långt som möjligt sprida hyresavtalens löptider för att därigenom nå en större flexibilitet i sin lokalförsörjning.

Regeringen instämmer inte med utredarens förslag om att förändra principerna för när myndigheterna skall ansöka om regeringens medgivande. Utredarnas huvudsakliga argument för att ändra nuvarande system är att skifta fokus från hyresavtalens löptid till de mer relevanta totalkostnaderna. Regeringens bedömning är emellertid att de hyresavtal som i dag ges in för regeringens medgivande enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, i de allra flesta fall är just de ekonomiskt mest omfattande. Regeringen anser att det föreslagna systemet är förknippat med en del tolkningssvårigheter. Bristen i det nuvarande regelverket är att även lokalförhyrningar som har en löptid kortare än tio år kan vara av sådan karaktär att ärendet eventuellt borde bli föremål för regeringens prövning. Detta gäller bland annat hyresavtal där hyresgästen åtar sig risker som det normalt ankommer på hyresvärden att hantera. Regeringen bedömer att nuvarande regelverks fördelar är dess enkelhet och lättöverskådlighet, dessutom gäller för lokalförsörjning i stort sett samma bestämmelser i hela statsförvaltningen.

Regeringen får information om myndigheternas övergripande lokalsituation via budgetunderlaget.

I de fall universitetens och högskolornas lokalfrågor kräver regeringens medgivande enligt förordningen om statliga myndigheters lokalförsörjning är det nödvändigt att dialogen fördjupas och att regeringen blir informerad tidigare. De ärenden som inkommer till regeringen för prövning är ofta under stor tidspress. Dessutom är, i vissa fall, ärendena av en sådan karaktär att de negativa konsekvenserna för lärosätena kan bli betydande, om regeringen inte godkänner hyresavtalens löptid. Det är därför av vikt att en ansökan om regeringens medgivande ges in i god tid.

Ambitionerna är att regeringen skall kunna fatta beslut tidigare än i dag. Genom en god framförhållning bör regeringen kunna få ett relevant beslutsmaterial och därmed fatta beslut snabbare. I de flesta fall erfordras dock förhållandevis slutförhandlade kontrakt samt eventuellt en del andra underlag. Om det inte är möjligt att, på ett tidigt stadium, ansöka om regeringens medgivande, bör Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) hållas informerad om myndighetens avsikter.

Med anledning av att vissa kontrakt reglerar ansvars- och risktagandet mellan hyresvärd och hyresgäst finner regeringen det angeläget att på nytt redogöra för motiven till lokalreformen 1993. Syftet med reformen var att effektivisera och rationalisera den statliga lokalförsörjningen och att uppnå en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning för staten. Ett av de viktigaste instrumenten för detta var att skilja brukande av lokaler från ägande och fastighetsförvaltning. Genom att skapa tydliga strukturer för ägande, förvaltande och nyttjande och genom att förbättra redovisningen skulle jämförbarhet mellan lärosäten och mellan fastighetsägare, däribland t. ex. Akademiska Hus AB, uppnås. Riskerna förknippade med lokalförsörjning skulle handhas av fastighetsägarna som tack vare sin kompetens och sin omfattande verksamhet kan bygga buffertar och, i de fall ett statligt ägt fastighetsbolag väljs som hyresvärd, hantera riskerna på ett för staten effektivt sätt. Att myndigheterna inte själva var tänkta att hantera den här typen av risker framgår av bl.a. förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering som föreskriver att en statlig myndighet inte får teckna försäkring för statens egendom hos ett enskilt försäkringsbolag.

Finansiell leasing eller hyreskonstruktioner med liknande innebörd, dvs. där de ekonomiska riskerna och fördelarna som förknippas med ägandet av objektet/fastigheten i allt väsentligt överförs till leasetagaren/hyresgästen medan äganderätten kvarstår hos leasegivaren/hyresvärden, kan inte anses förenligt med intentionerna i lokalförsörjningsreformen. Lärosätena bör inte ingå sådana hyresavtal, eftersom staten då åtar sig alltför stora risker. Dessutom försvåras jämförelser mellan olika förhyrningar då olika avtal innehåller olika mängd risk som betalas via hyran.

14.1 Inledning

Högskolan har en fundamental roll i samhället som bärare av kunskap och för en ständig utveckling av ny kunskap. Genom att staten garanterar forskningens frihet kan det vid universiteten och högskolorna bedrivas ett långsiktigt sökande och skapande av kunskap utan direkta kortsiktiga nyttointressen.

Högskolan och dess verksamhet kan inte jämföras med någon annan statlig eller privat organisation. Vid universiteten och högskolorna skapas, utvecklas, förmedlas och sprids kunskap i en omfattning som saknar motstycke. Det akademiska ledarskapet utgår från den vetenskapliga friheten, de kollegiala strukturerna och att universitet och högskolor är statliga myndigheter i demokratins och det allmännas tjänst. Den myndighetsform som gäller för högskolan är flexibel och möjliggör att en hög grad av autonomi och frihet för utbildning och forskning kan förenas med inflytande och hög rättssäkerhet för studenter samt en öppenhet mot samhället i övrigt. Regeringen anförde i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Skälen till detta är att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerheten. Kraven på offentlighet och insyn tillgodoses också. Vidare är myndighetsformen flexibel och möjliggör en anpassning av styrningen och organisationen till olika statliga verksamheters förutsättningar. Genom mål- och resultatstyrning har statliga myndigheter fått stor handlingsfrihet och ett vidgat ansvar för verksamhetens genomförande inom ramen för tilldelade medel.

I mars 2000 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och analysera universitetens och högskolornas ledning, framför allt rektors och styrelsens roll och ställning vid statliga universitet och högskolor (dir. 2000:18). Uppdraget redovisades i oktober 2000 i betänkandet Högskolans ledning (SOU 2000:101). Betänkandet har remissbehandlats.

14.2 Styrelsens, rektors och styrelseordförandes uppgifter och ansvar

Regeringens bedömning: Förutom att besluta i viktigare frågor om högskolans organisation bör högskolestyrelsen också besluta i frågor om högskolans övergripande inriktning. Styrelsen bör därvid utarbeta principer för strategiska prioriteringar samt fatta de erforderliga beslut som möjliggör genomförande av sådana prioriteringar.

Högskolestyrelsen bör få delegera beslut om delårsrapporter till ordförande som efter samråd med rektor får avgöra ärendet.

Utredarens förslag: Styrelseordförandes uppgifter bör föras in i högskoleförordningen. Högskoleförordningen (1993:100) bör ändras så att styrelsen, förutom att själv besluta i viktigare frågor om högskolans organisation, även skall besluta i viktigare frågor om högskolans

inriktning. Det bör ges utvidgade möjligheter att delegera beslut om delårsrapport, antagningsordning och anställningsordning. Styrelsernas storlek bör minskas.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna ifrågasätter utredarens förslag om att i högskoleförordningen reglera att ordförande skall leda styrelsens arbete, se till att styrelsen fullgör sina uppgifter, sköta de löpande kontakterna med rektor mellan styrelsemötena samt att styrelsen skall utarbeta och fastställa en arbetsordning för sitt arbete, även om uppgifterna i sig är viktiga.

Av de remissinstanser som yttrat sig över utredarens förslag angående styrelsens storlek och sammansättning anser huvuddelen att de externa ledamöterna tillför kunskaper och viktiga impulser från den arbetsmarknad som högskolan utbildar för. Förslaget att till styrelsen utse lärare och forskare från andra lärosäten avvisas av många lärosäten.

Vad gäller förslagen om delegation så tillstyrker flertalet remissinstanser förslaget om att beslut av delårsrapporter får delegeras. Däremot är flera kritiska till att anställnings- och antagningsordning delegeras. *Örebro universitet* anser att detta är instrument där rättssäkerhetsaspekter gör sig gällande och att styrelsen därför bör avkrävas ansvar. De utgör dessutom inte "betungande småärenden".

Förslaget att styrelsen också skall besluta i viktigare frågor om högskolans inriktning har ett mycket starkt stöd i remissopinionen. Enligt *Statskontoret* ligger det helt i linje med styrelseformen styrelse med fullt ansvar.

Skälen för regeringens bedömning:

Styrelsens uppgifter och ansvar

Det finns i Sverige 36 universitet och högskolor med statligt huvudmannaskap. I takt med kunskapens allt viktigare roll för samhällets välbefinnande har universiteten och högskolorna fått en allt större betydelse i samhället för allt fler människor. För att möta denna utveckling har lärosätena under senare år ställts inför stora utmaningar, bl.a. i form av utbyggnaden av högskolan, ökade krav på forskningsprioriteringar samt ökade krav på samverkan lärosätena emellan och med det omgivande samhället. Enligt regeringens idé om den öppna högskolan, som presenteras i denna proposition, bör högskolan under kommande år dessutom bereda fler människor och nya grupper möjlighet till utbildning och utveckling. Dessa utmaningar skall mötas av alla universitet och högskolor oavsett deras storlek, inriktning och skiftande bakgrund. Det ställer krav på starka och handlingskraftiga högskolestyrelser.

Högskolan är i dag starkt avreglerad. Sett i ett europeiskt perspektiv styrs den svenska högskolan av få lagar och förordningar. Ansvaret för hur högskolans verksamhet skall utformas har delegerats till lärosätena. Högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen ger stor frihet för det enskilda lärosätet att utforma sitt styrsystem och själv besluta om vilka frågor som skall tas upp på dagordningen. Det har resulterat i en stor mångfald av lösningar för högskolestyrelsens arbete och den interna organisationen.

Av högskolelagen framgår att styrelsen skall ha inseende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullföljs. I högskoleförordningen anges att styrelsen själv skall besluta i viktigare frågor om högskolans organisation, i viktigare frågor om den interna resursfördelningen, om viktigare föreskrifter samt i frågor av principiell vikt. Dessutom anges mer väldefinierade uppgifter, så som att besluta om årsredovisning, delårsrapporter och budgetunderlag.

Andra frågor än de ovan nämnda skall avgöras av rektor, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning eller styrelsen beslutat något annat. Rektor kan delegera sina uppgifter.

För Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anges särskilda bestämmelser i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet. Även delar av verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på universiteten och högskolorna, inklusive SLU. I högskoleförordningen och i förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet hänvisas till de relevanta delarna i verksförordningen.

Styrelsen bör i sitt arbete vägledas av den vetenskapliga friheten, behovet av prioriteringar och strategiska satsningar samt av de grundläggande värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet.

För att kunna bedriva ett effektivt styrelsearbete och fokusera på frågor som är väsentliga för högskolan i ett långsiktigt och strategiskt perspektiv, bör högskolestyrelsen i ett tidigt skede ägna tid åt att identifiera och definiera den egna högskolans roller och verksamheter, vilken inre organisatorisk form som är mest ändamålsenlig samt vilka frågor styrelsen skall föra upp på dagordningen och hur styrelsen skall arbeta. Vid vissa universitet och högskolor preciserar styrelsen sina uppgifter i en arbetsordning, vilket kan vara ett bra sätt för styrelsen att tydliggöra sitt arbete både inom och utom högskolan. I 18 § verksförordningen föreskrivs att en myndighet i arbetsordning eller särskilda beslut skall meddela de bestämmelser som behövs om myndighetens organisation och om formerna för myndighetens verksamhet. Styrelseordförande skall avgöra vilka frågor som skall tas upp på dagordningen samt tillse att dessa ges vederbörligt utrymme.

Enligt regeringens uppfattning bör högskolestyrelsen särskilt fokusera på de långsiktiga strategifrågorna och på långsiktig uppföljning av strategiska beslut. Detta gäller såväl grundutbildning som forskning och forskarutbildning. För att förtydliga att detta är en av styrelsens viktigare uppgifter avser regeringen att ändra 2 kap. 2 § högskoleförordningen så att högskolestyrelsen, förutom att besluta i viktigare frågor om högskolans organisation, även skall besluta i frågor om högskolans övergripande inriktning.

Beslut som rör högskolans övergripande inriktning bör enligt regeringen innebära att styrelsen utarbetar principer för strategiska prioriteringar samt fattar de erforderliga beslut som möjliggör genomförande av sådana prioriteringar. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att lärosätena i ökande grad och inom ramen för befintliga medel kan göra omprioriteringar och strategiska satsningar. Redan i den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse (prop. 2000/01:3) betonade regeringen att universitetens och högskolornas styrelser har ansvar att utifrån sina särskilda förutsättningar åstadkomma starka forskningsmiljöer, stimulera till profilering och nödvändiga

omprioriteringar samt ta initiativ till nationella och internationella utvärderingar. Det är viktigt att forskargrupper och forskningsområden, där förutsättningarna att bygga upp hög vetenskaplig kompetens bedöms som goda, kan ges särskilt stöd och att stagnerande verksamheter kan avvecklas.

I Utbildningsdepartementets dialoger med universiteten och högskolorna har det framkommit att det vid lärosätena håller på att utarbetas olika mekanismer för att identifiera starka och svaga sidor i verksamheten och för att genomföra omprioriteringar. Mekanismer som flera universitet och högskolor prövar inbegriper omfördelning av resurser, ofta med fördelning utifrån prestationsrelaterade kriterier. Regeringen ser mycket positivt på det arbete på detta område som lärosätena i allt högre utsträckning nu uppvisar.

Uppsala universitet beskriver exempelvis i de forskningsstrategier som enligt uppdrag till universitet och högskolor skulle inges till regeringen (Utbildningsdepartementet) i december 1999 hur man uppfattar högskolestyrelsens roll. Det framhålls att idéerna och förslagen till nya forskningsprofiler kommer från enskilda forskare och grupper av forskare. Enligt universitetet bör högskolestyrelsens uppgift i dessa sammanhang väsentligen vara att uppmuntra goda initiativ, skapa förutsättningar för deras utveckling och när så krävs ekonomiskt stötta sådan forskning. Uppsala universitet anser att styrelsen bör försäkra sig om att forskares idéer snabbt kan omsättas i handling. Därför bör lärosätet kunna ställa tidsbegränsade medel till förfogande så att fakultetsnämnder får möjlighet att genomföra de omfördelningar på längre sikt som i sin tur gör det möjligt att finansiera förverkligandet av projektet. Uppsala universitet påpekar också att det ibland krävs att styrelsen är katalysator för att ny forskning på tvärvetenskapliga områden kommer till stånd. För att kunna fylla dessa behov bygger bl.a. Uppsala universitet upp en central avsättning för rektors strategiska satsningar (se vidare avsnitt 13.7). Universitetet anser att även en tämligen blygsam satsning erfarenhetsmässigt leder till en omfattande förnyelse.

I den forskningspolitiska propositionen Forskning och förnyelse framhåller regeringen att Vetenskapsrådet med sitt nationella och internationella perspektiv skall, om lärosätena så önskar, kunna bistå lärosätena i arbetet med att åstadkomma profilering av forskningen och skapa goda forskningsmiljöer. Forskningsråden har en lång erfarenhet av att kvalitativt utvärdera forskning och forskningsområden, såväl nationellt som internationellt.

Genom att i högskoleförordningen förtydliga styrelsens ansvar för verksamhetens inriktning anser regeringen att regelverket ger goda möjligheter för högskolestyrelsen att på överordnad nivå styra inriktningen av verksamheten och göra omfördelningar för strategiska satsningar.

Högskolestyrelsen har också det yttersta ansvaret för att utveckla och säkra kvaliteten i det egna lärosätets utbildningar. Högskoleutbildning skall stimulera studenterna till ett självständigt och kritiskt förhållningssätt och bedrivs i en kreativ och dynamisk miljö. Det är viktigt att verksamheten håller hög kvalitet och att studier kan bedrivs på ett för studenten effektivt sätt. Fr.o.m. 2001 finns ett förstärkt system i Sverige för att garantera och utveckla kvaliteten i högskolans

verksamhet. Detta beskrivs i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28) och innebär att Högskoleverket har fått ett utvidgat uppdrag som inbegriper kontinuerlig utvärdering av såväl grundläggande högskoleutbildning som forskarutbildning. De kvalitetsutvärderingar som Högskoleverket kommer att genomföra skall utgöra ett stöd för lärosätet, särskilt när utbildningskvaliteten av olika skäl behöver stärkas. Genom Högskoleverkets nationella perspektiv kan kvaliteten i utbildningarna över hela landet säkras och utvecklas. En väsentlig del av kvalitetsarbetet är enligt regeringen att stärka studenternas inflytande över verksamheten.

Utökad delegation

I syfte att skapa utrymme för stora frågor föreslås i betänkandet Högskolans ledning att styrelsen skall få delegera beslut om delårsrapporter till ordförande och rektor i förening. Regeringen har inget att erinra mot att styrelsen ges möjlighet till delegation, vilket dock inte innebär någon ändring av styrelsens ansvar för lärosätets ekonomi och ekonomiska utveckling. Delårsrapporter utgör därvidlag ett viktigt underlag för styrelsen. Styrelsen skall själv avgöra lämpligheten i att utnyttja möjligheten till delegation. I enlighet med den ordning som anges i 2 kap. 5 § högskoleförordningen bör ordförande efter samråd med rektor själv få avgöra ärendet.

I samma betänkande föreslås också utökade delegationsmöjligheter för styrelsen avseende antagningsordning och anställningsordning. Regeringen bedömde i propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141) att högskolorna också i fråga om lärarekrytering skulle ges den frihet som numera kännetecknar regelverket för högskolan. Emellertid fann regeringen vid detta tillfälle att kraven på rättssäkerhet och offentlig insyn motiverar att varje högskolestyrelse fastställer en anställningsordning. Regeringen gör fortfarande samma bedömning och anser att varken antagningsordning eller anställningsordning bör delegeras med hänsyn till rättssäkerheten och inflytandet för studenter, lärare och övriga anställda. Ytterligare ett skäl till varför regeringen inte anser att antagningsordningen bör kunna delegeras till rektor är det förslag som regeringen för fram i avsnitt 8.4 och som innebär en utökad roll för styrelsen att besluta om urvalsgrunder vid antagning till högst tio procent av platserna på utbildningar som vänder sig till nybörjare.

Kollegiala strukturer

Den akademiska friheten bygger på att forskningen granskas kritiskt och prövas av forskarna själva. Detta är grundläggande. Endast forskarna har kompetens att bedöma inomvetenskapliga frågeställningar och resultat. De inomvetenskapliga kriterierna borgar för hög kvalitet i forskningen. Styrelsen skall därför inte besluta om forskningens närmare inriktning och innehåll. Enligt högskolelagen är det fakultetsnämnder eller särskilda organ, där majoriteten av ledamöterna är vetenskapligt kompetenta lärare, som ansvarar för forskningens, forskarutbildningens och

grundutbildningens innehåll och genomförande. Grundutbildningen skall även bedömas utifrån beprövad erfarenhet samt andra i sammanhanget relevanta kriterier. Fakultetsnämndernas och de särskilda organens styrka är att de besitter den bästa sakkunskapen vilket är grundläggande för detaljfördelning av forskningsmedel och för övriga uppgifter som rör forskningens närmare innehåll. De är också viktiga för den interna demokratin med inflytande från lärare och studenter. Studenterna bör ha rätt att ingå i alla beslutande, beredande och utredande organ, vilket regeringen anförde i propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan.

Den grundläggande högskoleutbildningen har en mer omfattande reglering och fler mål än forskarutbildningen och forskningen. Det är högskolestyrelsen som har det yttersta ansvaret för att dessa mål uppfylls. Det är därför rimligt att styrelsen också kan påverka den grundläggande utbildningens inriktning och utformning så att den motsvarar såväl studenternas som arbetsmarknadens behov och önskemål. Arbetsmarknadens behov är särskilt viktigt för högskolans yrkesutbildningar.

Den kollegiala strukturen i form av fakultetsnämnder och liknande organ är grundläggande för den akademiska friheten men kan samtidigt innebära svårigheter att driva igenom förändringar, t.ex. omprioriteringar och omorganisationer. Styrelsen har en central uppgift i att fungera som stöd för rektor i såväl det dagliga arbetet som arbetet med att driva och genomföra strategiska förändringar.

Rektors och styrelseordförandes uppgifter och ansvar

Regeringen vill betona att rektor är verksamhetens främsta företrädare och myndighetens chef med ansvar för den direkta verksamheten och driften av högskolan. Rektors uppgifter regleras, förutom i högskolelagen och högskoleförordningen, i verksförordningen. Med utgångspunkt från 7 § verksförordningen skall rektor se till att verksamheten drivs författningen enligt och effektivt. Samma förordning 8 § stadgar att rektor också ansvarar för högskolans arbetsgivarpolitik. Vidare skall rektor enligt 10 § verksförordningen hålla styrelsen väl informerad om verksamheten. Det innebär att rektor också har ansvar för att förse styrelsen med underlag för långsiktiga och strategiska beslut.

För att ge högskolorna bättre möjligheter att möta utmaningar samt tillföra styrelsearbetet viktiga kunskaper och erfarenheter beslutade riksdagen efter regeringens förslag i propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1996/97:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12) att högskolestyrelsen skall ledas av en kvalificerad och erfaren ordförande som inte är anställd vid den högskola som uppdraget avser och som är utsedd av regeringen. Utredningen Högskolans ledning redovisar positiva erfarenheter av externa styrelseordförande. Särskilt framhålls att högskolan tillförs en resurs med ledarerfarenhet från annan verksamhet samtidigt som erfarenhetsbasen breddas generellt och samhällskontakterna utökas. Den oberoende ställning som en extern ordförande har medför att sakfrågor kan hanteras bättre och strategiska frågor får större tyngd. Rektor får en friare roll i styrelsen och får stöd av styrelsen vid omprioriteringar och kontroversiella beslut.

I rollen som styrelsens ordförande ingår att leda styrelsens arbete samt att upprätthålla kontakterna med rektor mellan styrelsens sammanträden. Ordförande avgör vilka ärenden som skall föras upp på dagordningen samt tillser att dessa ges erforderligt utrymme vid sammanträdena.

Regeringen bedömer att den här givna preciseringen av rektors och styrelseordförandes roller överensstämmer väl med den allmänna uppfattningen. Av Högskoleverkets uppföljning av 1998 års styrelsereform – Att leda universitet och högskolor (2000:15 R) – framgår det att i de fåtal fall där inställningen till vem som är lärosätets främste företrädare avviker från den allmänna meningen kan det finnas risk för framtida konflikter. Eftersom regeringen utser såväl rektor som ordförande bör parterna vid sådana konflikter som inte kan lösas gemensamt kontakta Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) utan dröjsmål för klargörande.

I samma rapport från Högskoleverket konstateras att samarbetet och samspelet mellan ordförande och rektor huvudsakligen har fungerat friktionsfritt och med hög grad av ömsesidigt förtroende.

Styrelsens storlek och sammansättning

Regeringen bedömer att det nuvarande antalet ledamöter möjliggör en bred och balanserat sammansatt styrelse. De externa ledamöterna gör universitetens och högskolornas verksamhet mer genomskinlig för demokratisk insyn samtidigt som de för lärosätena fungerar som en kontaktyta utåt mot det omgivande samhället. I betänkandet redovisas att de externa ledamöterna bedöms bidra till att en intern polarisering undviks och att tonvikt läggs på övergripande strategiska frågor. Av de remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag angående styrelsen framkommer det att de externa ledamöterna uppskattas av lärosätena eftersom de tillför kunskaper och viktiga impulser från den arbetsmarknad som högskolan utbildar för. Det gäller särskilt när ledamöterna har en bakgrund i och erfarenhet av verksamheter som har relevans för lärosätets utbildning och forskning. Genom att styrelseordförande och rektor numera har möjlighet att föreslå externa ledamöter inför regeringens beslut har lärosätena därmed ett visst inflytande när de externa ledamöterna utses. Regeringen ser mot denna bakgrund inte några skäl att ändra vare sig styrelsens storlek eller sammansättning.

Utbildning för rektor, styrelseordförande och styrelsen

Regeringen betonade i propositionen Högskolans ledning, lärare och organisation betydelsen av att alla som har ledningsfunktioner inom högskolan får tydliga mandat och att de utbildas för sina speciella uppdrag. Högskolverket bedömer i rapporten Att leda universitet och högskolor att nuvarande utbildning av ledamöterna i högskolestyrelserna är otillräcklig. Verket framhåller att ansvaret för att genomföra en sådan utbildning i första hand bör åvila universiteten och högskolorna själva, men att även Högskoleverket och Utbildningsdepartementet har en roll. Regeringen har sedan 1995 en samlad chefpolicy, som beskrivs i

propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136). Enligt denna policy skall varje nyutnämnd myndighetschef erbjudas individuell introduktion samt chefsutveckling. Högskoleverket skall enligt förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket främja chefsutvecklingen inom högskolan. År 2001 anordnade verket en introduktionskonferens för samtliga tillträdande styrelseledamöter. Verket genomför numera också regelbundet akademiska ledarskapsprogram som fokuserar på strategiskt ledarskap, högskolans roll och ansvar i samhället samt personlig kompetensutveckling. Även de återkommande mål- och resultatdialogerna mellan lärosätenas ledning och Utbildningsdepartementets ledning, som också omfattar ett enskilt planeringssamtal mellan statsrådet och rektor, är en del av regeringens chefpolicy och syftar till att stärka högskoleledningens arbete och utveckling. Regeringen utgår från att myndighetscheferna i sin tur tillämpar grunddragen i chefpolicyn inom sina egna myndigheter samt att lärosätena erbjuder styrelsens ledamöter adekvat utbildning för uppdraget.

14.3 Tillsättning av och anställningsvillkor för rektor

Regeringens bedömning: Innan högskolestyrelsen avger förslag till rektorskandidat bör lärarna, övriga anställda och studenterna höras på sådant sätt att förslaget är väl förankrat inom hela högskolan.

Högskolestyrelsen bör i sitt arbete med att ta fram förslag till rektorskandidat och prorektorskandidat så långt möjligt alltid utgå från såväl kvinnliga som manliga kandidater. I samband med att högskolestyrelsen lämnar sitt förslag till regeringen bör det anges hur jämställdhetsaspekten har beaktats.

Rektor bör efter anställningstiden om sex år kunna få fortsatt anställning i ytterligare högst två treårsperioder om styrelsen föreslår det.

Utredarens förslag: Styrelsen skall fastställa en arbetsordning för hela proceduren med att avge förslag på rektor till regeringen efter hörande av lärare, övriga anställda och studenter.

Regeringen bör ge högskolorna i uppdrag att belysa hur jämställdhetsaspekten har beaktats då de ger förslag till ny rektor. Utredningen föreslår vidare att befattningen som rektor skall omfattas av förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. samt att rektor får behålla bottenjänst och att det för rektor som inte har annan statlig anställning inrättas särskild bottenjänst som lektor eller professor vid det egna lärosätet.

Remissinstanserna: Många remissinstanser framhåller betydelsen av det interna förankringsarbetet när förslag på rektor tas fram. De flesta instanser tillstyrker därför utredarens förslag som gäller förfarandet när förslag på rektor tas fram. Många av instanserna betonar emellertid att nuvarande skrivning i högskoleförordningen är fullt tillräcklig och att högskoleförordningen inte skall tyngas med den föreslagna skrivningen. Skrivningen i högskoleförordningen, att styrelsen skall ”höra lärarna,

övriga anställda och studenterna”, möjliggör dessutom valförsamling. Flertalet av remissinstanserna anser att det pågår arbete med jämställdhetsaspekten vid rekrytering till högre befattningar inom lärosätena, och att detta arbete är viktigt och inte får minska.

Förslagen avseende rektors anställningsvillkor stöds av flertalet instanser, dock inte av de konstnärliga högskolorna. Dessa anser att de inte har tillräckliga resurser för de ekonomiska åtaganden som garanterad löneutveckling och inrättande av bostadstjänst innebär. De som utses som rektorer vid de konstnärliga högskolorna är oftast frilansande konstnärer, eftersom det finns få statliga anställningar för konstnärligt utbildade. Även många av de instanser som välkomnar förbättrade villkor för rektorer invänder mot att det skall införas en rätt till fast anställning. *Statskontoret* anför att anställning som professor och lektor utgår från vetenskapliga och pedagogiska meriter, medan rektors meriter kan se något annorlunda ut. Den som är mest lämpad som rektor behöver inte vara mest lämpad som lektor eller professor vid en ämnesinstitution. Sådana anställningar bör ske efter prövning i konkurrens. *Högskoleverket* anser att en garanterad löneutveckling är orimlig.

De flesta av de större lärosätena välkomnar förslaget att förbättra villkoren för rektorer eftersom det ger bättre möjligheter att rekrytera kvalificerade personer.

Skälen för regeringens bedömning:

Tillsättning av rektor

Regeringen instämmer i såväl utredarens som remissinstansernas synpunkter vad gäller framtagande av förslag på rektorskandidat. Det är viktigt att lärare, övriga anställda och studerande ges ett starkt inflytande när rektorskandidat tas fram, eftersom det är grundläggande för rektors legitimitet som chef för myndigheten. Vid flera lärosäten används det tidigare förfarandet med valförsamling. Det är en bra metod, men det interna förankringsarbetet kan också ske på annat sätt. Det väsentliga är att samtliga lärare, övriga anställda och studenterna tillförsäkras inflytande. Processen bör fastställas innan styrelsen börjar sitt arbete med att ta fram förslag på rektor.

Jämställdhet vid rektorstillsättningar

Det finns i dag endast sex kvinnliga rektorer (17 procent). Av de sex kvinnliga rektorerna finns tre vid de konstnärliga högskolorna. Under 2000 har det inte tillsatts en enda kvinnlig rektor. Totalt inom statsförvaltningen är 23 procent av myndighetscheferna kvinnor. Regeringen påpekade i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) att denna låga andel visar att det finns åtskilligt att göra på detta område. Akademiskt ledarskap kräver vetenskaplig skicklighet i kombination med goda allmänna ledaregenskaper. Regeringen förutsätter att antalet kvinnor inom universiteten och högskolorna som besitter dessa kvalifikationer och som

därför vore tänkbare rektorskandidater är betydligt högre än vad som faktiskt avspeglar sig i dagens andel kvinnliga rektorer.

Högscoleverket redovisar i rapporten Att leda universitet och högskolor att uppslutningen bakom prioriteringen av jämställdhet som en viktig fråga för högskolestyrelserna är stor på ett principiellt plan. Däremot är bilden mer mångfacetterad vid konkret tillämpning när det gäller några av de viktigaste ledaruppgifterna vid universiteten och högskolorna. Ett viktigt led i att öka jämställdheten vid rektorstillsättningar är att fler kvinnor återfinns på högre befattningar i fakultetsnämnder och särskilda organ. På så sätt kan rekryteringsunderlaget på sikt vidgas. Universiteten och högskolorna bör därför tillse att såväl en kvinna som en man föreslås när ordförande i dessa organ utses. Umeå universitet pekar dessutom på vikten av att det diskuteras hur man skall göra ledarskapet attraktivt som utvecklingsmöjlighet även för kvinnor inom universitet och högskolor.

Enligt regeringens chefpolicy skall det så långt möjligt alltid finnas både en kvinnlig och en manlig kandidat med i det slutliga urvalet. I syfte att intensifiera arbetet med att öka jämställdheten vid rektorstillsättningar avser regeringen att i 2 kap. högskoleförordningen införa en bestämmelse om att högskolestyrelsen i sitt arbetet med att ta fram förslag till rektorskandidat och prorektorskandidat så långt möjligt alltid skall utgå från såväl kvinnliga som manliga kandidater. I samband med att högskolestyrelsen lämnar sitt förslag till rektorskandidat till regeringen bör det anges hur jämställdhetsaspekten har beaktats. En närmare redogörelse för den metod som lärosätet har använt för att beakta jämställdhetsaspekten bör därvid inkluderas.

Anställningsvillkor för rektorer

Rektorer omfattas av avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (Arbetsgivarverkets cirkulär 2001:A7). Regeringen fastställer enligt detta avtal lön och eventuella särskilda anställningsvillkor vid nyanställning samt ny lön vid lönerevision. Regeringen bedömer att rektor även fortsättningsvis bör utses av regeringen. Samma bedömning gör utredaren samt flertalet av remissinstanserna.

Enligt nuvarande regler i högskoleförordningen utser regeringen rektor för en tid om högst sex år. För övriga myndighetschefer, t.ex. generaldirektörer, gäller att fortsatt anställning vid samma myndighet normalt begränsas till tre år. Möjligheten till anställning i ytterligare en eller högst två treårsperioder bör också gälla rektorer.

Rektorer omfattas inte av förordningen om statliga chefspensioner m.m., utan av pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91). Enligt regeringens mening är det angeläget att rektorer efter anställningens upphörande antingen tillförsäkras möjlighet att återgå till tidigare anställning eller tillförsäkras avgångsförmåner enligt gällande praxis, dvs. avgångsvederlag eller pension beroende på ålder vid avgångstillfället. Förordningen om statliga chefspensioner m.m. bör dock inte tillämpas på rektorer bl.a. av det skälet att villkoret för att få hel pension är att vederbörande har uppnått sextio års ålder samt innehaft chefsanställningen i minst tolv år. Det är visserligen regeringen som utser

rektor men det är lärosätet som lämnar förslag på rektorskandidat. Det är också lärosätet som föreslår om rektor bör omförordnas för ytterligare en period. Som framhålls ovan är lärarnas, studenternas och övriga anställdas inflytande vid framtagande av rektorskandidat grundläggande för rektors legitimitet som myndighetens chef. Regeringen styr således inte helt över de villkor som skall vara uppfyllda enligt förordningen om statliga chefs pensioner. Rektorer har också, efter lärosätets eget beslut, rätt att behålla en tillsvidareanställning. Sådan rätt föreligger inte för t.ex. verkschefer.

Det finns inte någon generell lösning vad gäller förmåner vid anställningens upphörande för rektorer. När anställningstiden löper ut kan rektor antingen gå tillbaka till tidigare anställning eller erhålla någon form av pension eller avgångsvederlag. Lärosätena kan naturligtvis också erbjuda avgående rektorer tillsvidareanställning eller projektanställning för annan verksamhet vid högskolan. Pension eller avgångsvederlag kan beviljas av regeringen enligt riktlinjerna i riksdagens s.k. verksledningsbeslut (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 1986/87:226) till en rektor som inte uppfyller villkoren i det statliga pensionsavtalet PA-91 för att få pension. Som villkor för pension enligt verksledningsbeslutet gäller bl.a. att arbetstagaren inte erbjuds fortsatt anställning, har fyllt 60 år och har lång tjänstetid. Sådan pension beräknas och samordnas med andra inkomster enligt reglerna i förordningen om statliga chefs pensioner m.m. Avgångsvederlag betalas ut till den som inte erbjuds fortsatt anställning under förutsättning att det inte finns rätt till pension eller annan anställning att gå tillbaka till. Avgångsvederlaget betalas ut under högst tjugofyra månader till den som haft chefsanställning i minst sex år och avräknas mot andra inkomster. Ett fåtal rektorer har i sina anställningsavtal två alternativa former för avgångsvederlag. Det ena alternativet är som ovan. Det andra alternativet innebär att ett engångsbelopp som motsvarar sex månadslöner utbetalas vid avgångstillfället och utan avräkning mot andra inkomster. Detta andra alternativ bör dock inte längre tillämpas eftersom regeringen lagt fast villkoren för avgångsvederlag för verkschefer och chefer i statliga bolag enligt ovan, dvs. till högst tjugofyra månader.

Den 1 april 2001 trädde vissa ändringar i kraft i det allmänna löne- och förmånsavtalet (ALFA). Ändringarna innebär bl.a. att den som har en tillsvidareanställning skall beviljas ledighet, dock längst tre år, för att ha en annan anställning som omfattas av avtalet för en bestämd tid eller tillsvidare till en viss punkt. Om arbetsgivaren finner att särskilda skäl föreligger kan längre ledighet beviljas. I en fotnot i avtalet anges dock att tidsbegränsningen om tre år inte avser ledighet för att inneha sådan anställning som får tidsbegränsas för längre tid än tre år enligt högskoleförordningen, förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet, förordning om anställningar vid forskningsråd (2000:1472) och motsvarande bestämmelser.

Rektorer har sålunda möjlighet att återgå till annan anställning, eller beviljas pension eller avgångsvederlag enligt gällande praxis. I samband med anställningen bör en ny rektor informeras om de pensions- och avgångsförmåner som gäller, och ges möjlighet att diskutera olika lösningar. I vissa fall kan det bli aktuellt att redan i anställningsbeslutet

fastställa vilka förmåner som i förekommande fall skall utgå vid anställningens upphörande. Prop. 2001/02:15

När rektorsanställningen upphör är det lärosätet som övertar ansvaret för en person som innehar en tillsvidareanställning vid lärosätet. Lön och löneutveckling ansvarar därmed lärosätet för. Enligt verksledningsbeslutet är det också den anställande myndigheten, dvs. lärosätet, som betalar ut och står för kostnaden för ett eventuellt avgångsvederlag.

Rätten till likställdhet inför lagen och skydd mot diskriminering för alla och envar är mänskliga rättigheter som erkänns genom bl.a. Förenta nationernas (FN) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, vissa FN-konventioner och den europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som sedan den 1 januari 1995 gäller som lag här i landet. Enligt Fördraget om Europeiska unionen skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (artikel 6.2).

Genom Amsterdamfördraget 1997 infördes en ny artikel i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) som ger Europeiska unionens råd befogenhet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (artikel 13). Med stöd av denna artikel har rådet beslutat om två direktiv som har till syfte att fastställa en ram för bekämpning av olika slags diskriminering för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna: rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.

I fråga om likabehandling av kvinnor och män finns bl.a. rådets direktiv (76/207/EEG) av den 9 februari 1976 om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor och rådets direktiv 97/80/EG av den 15 december 1997 om bevisbörda vid mål om könsdiskriminering.

Enligt regeringsformen skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 §). Vidare skall domstolar och förvaltningsmyndigheter och även andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och även iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). I regeringsformen slås det också fast att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet (2 kap. 15 §). En lag eller annan föreskrift får inte heller innebära att någon medborgare missgynnas på grund av sitt kön, om ej föreskriften utgör led i strävan att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt (2 kap. 16 §). Dessa bestämmelser gäller även för utländska medborgare som vistas i riket (2 kap. 22 § första stycket 7). Av regeringsformen följer också att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen. Enligt konventionen, som gäller som lag i Sverige, skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning,

nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Inom straffrätten finns det bestämmelser som är av betydelse för att motverka olika typer av diskriminering. Brottsbalken innehåller en bestämmelse om olaga diskriminering (16 kap. 9 §). Enligt denna bestämmelse är det straffbart för en näringsidkare att i sin verksamhet diskriminera någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller på grund av homosexuell läggning genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra. Även personer som är anställda i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt personer som är anställda i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag omfattas av bestämmelsen. För olaga diskriminering döms också anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare som diskriminerar någon genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra.

Vidare kan den som antastar någon handgripligen, ofredar någon genom annat hänsynslöst beteende eller smädar någon genom kränkande tillmälen dömas för ofredande eller förolämpning (4 kap. 7 § resp. 5 kap. 3 §). Dessutom innehåller brottsbalken straffbestämmelser om hets mot folkgrupp (16 kap. 8 §), övergrepp i rättsak och tjänstefel (17 kap. 10 § resp. 20 kap. 1 §) samt om sexuellt utnyttjande (6 kap. 3 §) och sexuellt ofredande (6 kap. 7 §).

På det arbetsrättsliga området finns det fyra lagar som reglerar diskriminering i arbetslivet: jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Studenter (undantaget anställda doktorander) vid universitet och högskolor omfattas inte av arbetsmarknadslagarna med förbud mot diskriminering. Visserligen finns det särskilda föreskrifter i högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet som tar sikte på jämställdhet mellan kvinnor och män samt åtgärder mot sexuella trakasserier, men det saknas särskilda bestämmelser i högskoleförfattningarna om andra former av diskriminerande behandling.

I syfte att stärka studenternas skydd mot diskriminering och motverka förekomsten av diskriminering i högskolan, och eftersom det finns ett behov av en reglering på området, avser regeringen att i en särskild proposition föreslå en lag om likabehandling av studenter i högskolan som innebär att studenter vid högskolan ges ett rättsligt skydd som i allt väsentligt stämmer överens med vad som i flera år gällt på arbetsmarknaden. En lagrådsremiss med detta innehåll har beslutats av regeringen den 26 juli 2001 och är nu föremål för lagrådets granskning. Något förslag till lag om likabehandling läggs därför inte fram i denna proposition.

I fråga om genomförande av de båda EG-direktiven om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet i Sverige, har regeringen

tillsatt en särskild utredare (Ett utvidgat skydd mot diskriminering, N 2001:01, dir. 2000:106). De författningsändringar som föranleds av direktiven ankommer på utredaren att ta ställning till.

Förslagen i lagrådsremissen om likabehandling av studenter i högskolan innehåller bl.a. följande förslag. Lagen skall ha till ändamål att främja lika rättigheter för studenter och för sökande till högskolan och att motverka diskriminering på grund av könstillhörighet (innefattande transsexuella), etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder. Lagen skall gälla högskoleutbildning som bedrivs vid universitet och högskolor med staten, en kommun eller ett landsting som huvudman eller vid enskilda utbildningsanordnare, som har examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Högskolorna skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja studenters lika rättigheter, oavsett deras könstillhörighet, etniska tillhörighet, sexuella läggning eller funktionshinder.

Enligt lagen skall högskolorna vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att någon student utsätts för sexuella trakasserier, etniska trakasserier, trakasserier på grund av sexuell läggning och trakasserier på grund av funktionshinder. Högskolorna skall dessutom ha en skyldighet att utreda omständigheterna kring uppgivna trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

Högskolorna skall årligen upprätta en plan som skall innehålla en översikt över de åtgärder som är behövliga för att främja likabehandling och motverka trakasserier.

Lagen skall innehålla bestämmelser som förbjuder diskriminering på grund av könstillhörighet, etnisk tillhörighet, sexuell läggning och funktionshinder, och lagen skall omfatta såväl direkt som indirekt diskriminering. Förbudet mot direkt diskriminering skall gälla även då en högskola genom att göra lokalerna tillgängliga och användbara kan skapa en situation för en person med funktionshinder som är likartad med den för personer utan sådant funktionshinder, om det skäligen kan krävas att högskolan vidtar sådana åtgärder.

En högskola får inte utsätta en student eller en sökande för repressalier på grund av att han eller hon har anmält en högskola för diskriminering eller medverkat i en utredning enligt lagen.

Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Handikappombudsmannen skall utöva tillsynen över lagens efterlevnad.

Staten, en kommun eller ett landsting som är huvudman för en högskola och en enskild utbildningsanordnare med examenstillstånd skall vara skyldig att betala skadestånd för den kränkning som en student eller en sökande har blivit utsatt för genom att högskolan har åsidosatt förbuden mot direkt och indirekt diskriminering av studenter eller sökande, skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier mot studenter eller förbudet mot att utsätta studenter eller sökande för repressalier.

16 Tillvaratagande av utländska akademikers kompetens

Prop. 2001/02:15

16.1 Inledning

Den särskilda utredare, nedan benämnd mångfaldsutredaren, som tillkallades i oktober 1999 för att lämna förslag till åtgärder inom högskolan för att öka social och etnisk mångfald (dir. 1999:79), hade också ett uppdrag att föreslå åtgärder för att högskolan i ökad utsträckning skall kunna ge kompletterande utbildning till invandrare med utländsk högskoleutbildning för att underlätta deras inträde i arbetslivet. Denna del av utredarens uppdrag redovisades i form av en delrapport i januari 2000, *Den långa vägen till arbete – en översyn av kompletterande högskoleutbildningar för invandrare med utländsk akademisk utbildning* (dnr U2000/219/UH). Delrapporten finns som bilaga till betänkandet *Mångfald i högskolan* (SOU 2000:47), vilket har remissbehandlats. Betänkandet och remissyttrandena behandlas i denna proposition huvudsakligen i avsnitt 7.

Enligt mångfaldsutredaren uppgick antalet i Sverige bosatta personer, som är födda utomlands, till närmare en miljon i slutet av 1998. Ytterligare knappt 800 000 personer, själva födda i Sverige, har minst en förälder som är född i ett annat land. Mellan 1,7 och 1,8 miljoner personer har alltså helt eller delvis utländsk bakgrund. De utrikes födda i Sverige är en mycket heterogen grupp när det gäller utbildningsbakgrund. Generellt sett är utbildningsnivån på de utrikes födda hög. Det finns emellertid inte något fullständigt material som beskriver utbildningsbakgrund hos dem som är födda utomlands. Under 1990-talet har arbetslösheten ökat markant för utomnordiska medborgare. Sedan 1997 har dock ökningen hejats bl.a. tack vare kunskapslyftet och en bättre arbetsmarknad.

Det finns ett utvecklat system för värdering och tillgodoräknande av utländska högskoleutbildningar vid Högskoleverket samt vid universitet och högskolor. De utlåtanden som Högskoleverket utfärdar skall ses som hjälp och råd till lärosäten, arbetsgivare och andra. De svenska universiteten och högskolorna fattar själva beslut om antagning och tillgodoräknande. För reglerade yrken som t.ex. läkare, sjuksköterska, tandläkare och lärare har det sedan länge funnits ett system för bedömning av utländska examina. Det har utvecklats former för olika kunskapstester, provtjänstgöring och kompletteringsutbildningar. Utgångspunkten är de krav som gäller för behörighet eller legitimation i Sverige för det aktuella yrket. Utbildning förberedande för yrke som är reglerat i Sverige bedöms av respektive sektorsmyndighet.

Under hela 1990-talet har ett flertal projekt med kompletteringsutbildningar bedrivits i syfte att ta till vara utländska akademikers kompetens. De har varierat i omfattning och inriktning och huvudsakligen styrts av arbetsmarknadens behov. Projekten har drivits av arbetsmarknadsmyndigheterna i samarbete med universitet och högskolor, fackliga organisationer, landsting samt kommuner. Exempel på projekt som bedrivits eller bedrivs är särskilda satsningar för civilingenjörer, personer inom hälso- och sjukvård, veterinärer, lärare,

socionomer, journalister, musiker m.m. Inom läraryrket har flera projekt bedrivits och under senare år ökat i omfattning. En viktig förutsättning för projekten har varit att arbetsmarknadsmyndigheterna svarat för såväl utbildningskostnader som studiefinansiering.

Enligt förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor skall lärosätena vid behov erbjuda särskild teoretisk och praktisk utbildning, s.k. aspirantutbildning, för invandrare som är folkbokförda i Sverige, har en utländsk högskoleutbildning och har ett annat modersmål än svenska.

Bristande kunskaper i svenska är ett stort problem för arbetslösa invandrare när det gäller att hitta ett arbete. Svenska för invandrare (sfi) skall ge invandrarna kunskaper i svenska språket samt kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet. Regeringen har i regleringsbrevet sedan 1997 uppdragit åt universitet och högskolor att vid behov anordna stödundervisning i svenska. Lärosätena bör uppmärksamma att studenter med utländsk bakgrund bör ges tillfälle att utveckla sin förmåga att använda svenska språket. Vid flera universitet och högskolor anordnas därför utbildning i svenska för studenter med utländsk utbildning. Deltagarna består av både utländska gäststudenter och invandrare.

Sveriges lantbruksuniversitet anvisas fr.o.m. budgetåret 1999 (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:MJU1, rskr. 1998/99:112–113) 3 125 000 kronor per år för att genomföra en kompletterande utbildning för utländska veterinärer. Till utbildningen antogs 17 utländska veterinärer när den startade 1999. Under 2000 har ytterligare 15 utländska veterinärer antagits. Mycket goda resultat har uppnåtts.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 UO 8) avsattes 100 miljoner kronor per år perioden 2001–2003 till ett brett program för att öka sysselsättningen bland invandrare. I programmet ingår insatser för bl.a. kompletterande utbildning för invandrare med utländsk utbildning inom bl.a. hälso- och sjukvårdsområdet, läraryrken och teknik/naturvetenskap samt för validering av utländsk yrkeskompetens. Medlen skall även användas för att genomföra vårdutbildning för arbetslösa invandrare i syfte att tillgodose behovet av tvåspråkig personal inom primärvård och äldreomsorg. Vidare görs en satsning på att förbättra introduktionen för nyanlända och svenskundervisningen för invandrare. En överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare har träffats mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Statens skolverk och Svenska Kommunförbundet. Av medlen för 2001 skall 20 miljoner kronor användas för bl.a. samverkan mellan kommuner med syfte att öka elevunderlaget och effektivisering av svenskundervisningen, metodutveckling (bl.a. alternativa undervisningsmetoder) och skräddarsydda introduktionsinsatser för personer med olika yrkesbakgrund och behov samt kompetensutveckling av sfi-lärare.

Arbetsmarknadsstyrelsen finner i rapporten Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet (Ura 2001:5, ISSN 1401-0844) att det är betydligt ovanligare bland utlandsfödda att ha ett arbete som motsvarar den kunskapsnivå man har inhämtat genom högskoleutbildning. Det är en stor skillnad mellan utlandsfödda som har tagit sin examen i Sverige respektive utomlands. Sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete uppgår

till 64 procent för de utlandsfödda som har en högskoleutbildning från Sverige, vilket är omkring 20 procentenheter mer än för de utlandsfödda som har en utbildning från födelselandet eller annat land än Sverige. Arbetsmarknadsstyrelsen har vidare undersökt vilken betydelse det värderingssystem för utländska högskoleutbildningar som Högskoleverket m.fl. ansvarar för, har för chansen att ha ett kvalificerat arbete. Resultaten pekar på att sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete är större om den utländska utbildningen är helt jämförbar med motsvarande svensk utbildning än om utbildningen är delvis eller inte alls jämförbar. Resultaten bekräftar också vikten av värdering av utländsk utbildning för att underlätta utlandsföddas chanser på svensk arbetsmarknad.

16.2 Kompletterande utbildning för utländska akademiker

Regeringens bedömning: En särskild satsning bör göras under en treårsperiod för att anordna den kompletterande utbildning som avses i förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor för invandrare med utländsk högskoleutbildning. I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen att 10 miljoner kronor per budgetår anvisas för detta ändamål.

Högskoleverket bör få i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter kartlägga, analysera och följa upp antagningen av utländska akademiker till kompletterande högskoleutbildning samt innehållet i dessa utbildningar.

Mångfaldsutredarens bedömning: Det finns ett etablerat system inom högskolan för att stödja utländska akademikers inträde på arbetsmarknaden och systemet är tillräckligt utbyggt och utformat i dag. Utredaren bedömer att de stödformer som behövs är tillräckligt utvecklade.

Utredaren har funnit att följande faktorer är av betydelse för att utländska akademiker skall nå framgång i att etablera sig på arbetsmarknaden:

- Svenskundervisning för utländska akademiker bör ske i högskolemiljö.
- Fortsatt satsning behövs på kompletteringsutbildningar för utländska akademiker inom högskolan. Det är viktigt med en tidig individuell kartläggning av utbildningsbakgrund och kompetens. Därefter bör individuella handlingsplaner tas fram.
- Tidsaspekten – processer för de utländska akademikerna att kunna få nödvändig komplettering för att komma ut på arbetsmarknaden bör gå betydligt fortare.
- Praktik i arbetslivet.
- Ett fungerande system för värdering och tillgodoräknande av utländska högskoleutbildningar.
- En ordnad studiefinansiering.

Remissinstanserna: De remissinstanser som tar upp frågan om kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker är i huvudsak positiva till förslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns i Sverige en stor grupp invandrare med utländsk högskoleutbildning. Fortsatt satsning på olika former av kompletteringsutbildningar för utländska akademiker behövs. Det är viktigt att en tidig kartläggning görs av en utländsk akademikers utbildningsbakgrund och yrkeserfarenheter och att den leder till en handlingsplan för en effektiv komplettering, som underlättar möjligheten att få ett lämpligt arbete.

Som utredaren påpekar finns det ett system för värdering och tillgodoräknande av utländska högskoleutbildningar vid Högskoleverket samt vid universitet och högskolor. Det har emellertid framkommit att det finns problem med att samma högskoleutbildning kan tillgodoräknas olika vid olika högskolor. En annan synpunkt är att utländska högskoleutbildningar ibland bedöms alltför ogeneröst. Ett utvecklingsarbete pågår dock vid Högskoleverket samt universitet och högskolor. En arbetsgrupp inom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har enligt utredaren tagit fram riktlinjer för tillgodoräknande av utländsk högskoleutbildning, som är ett viktigt stöd för det fortsatta arbetet.

Vid planeringen av kompletterande högskoleutbildning, som skall leda till att en utländsk akademiker tillerkänns rätt att i Sverige utöva ett reglerat yrke, som t.ex. läkare, sjuksköterska, tandläkare och lärare, måste högskolorna samråda även med den myndighet som utfärdar behörighetsbevis.

Den utländska akademiker som av en behörig myndighet bedömts behöva vissa kompletterande kurser skall inte kunna utestängas från högskolan enbart på grund av att han eller hon inte uppfyller de formella krav på behörighet som angivits för utbildningen. Regeringen anför i avsnitten 8.2 och 8.3, att den som har s.k. reell kompetens, dvs. den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig den sökta utbildningen, skall anses vara behörig. Högskolorna skall således inte kunna avvisa en sökande som söker t.ex. en kompletterande kurs under åberopande att han eller hon inte uppfyller de formella behörighetskraven. Högskolorna skall i sådana fall pröva om den sökande kan anses ha s.k. reell kompetens och därmed vara behörig.

En rad olika åtgärder har vidtagits för att fler inte sysselsatta invandrare skall få utbildning och arbete. Genom de satsningar som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1 UO 8) kommer bl.a. den enskildes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet att kartläggas redan under asyltiden och introduktionsprogrammen för den enskilde att utformas från individens egna förutsättningar och behov. Kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen samarbetar vid planeringen och genomförandet av introduktionsinsatserna.

Som tidigare har redovisats i avsnitt 7 är behovet av goda kunskaper i svenska av största vikt i arbetslivet. Stödundervisning i svenska språket erbjuds i dag vid universitet och högskolor. Bedömningen av behovet av stödundervisning i svenska samt utformning och omfattning görs av

lärosätet. Det är viktigt att kurser i svenska språket för personer med utländsk högskoleutbildning anpassas direkt till yrkeslivet. Regeringen har givit Statens skolverk i uppdrag att i samråd med Högskoleverket och Svenska Kommunförbundet undersöka de praktiska möjligheterna att ge högutbildade invandrare även sfi i högskolemiljö.

Sedan 1998 finns ett nationellt centrum för svenska för invandrare (sfi) och svenska som andraspråk vid Lärarhögskolan i Stockholm. Som redovisades i propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72, s. 62) bör denna verksamhet bli reguljär, då den kan spela en viktig roll när det gäller att stärka såväl svenskundervisningen för invandrare som undervisningen i svenska som andraspråk i skolan. Under anslaget 25:68 Lärarhögskolan i Stockholm har för 2002 drygt 2,7 miljoner kronor beräknats för verksamheten.

Universitet och högskolor bör samverka kring anordnande av kompletteringsutbildningar för invandrare med utländsk akademisk utbildning. Den kompetens som har byggts upp vid vissa lärosäten, t.ex. Göteborgs universitet och Lärarhögskolan i Stockholm bör utnyttjas effektivt. Samarbete kan bl.a. ske genom distansutbildning.

Som mångfaldsutredaren konstaterar, är erfarenheterna generellt positiva av den särskilda teoretiska och praktiska utbildningen vid universitet och högskolor. I budgetpropositionen för 2002 föreslår regeringen för detta ändamål en satsning om 10 miljoner kronor per budgetår under en treårsperiod. Medlen för 2002 beräknas under anslaget 25:73 Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m. Arbetsförmedlingarna kan i dag ge utbildningsbidrag till de arbetslösa som går nämnda utbildning, vilket regeringen anser är angeläget.

En ordnad studiefinansiering har stor betydelse för framgång i studierna. Gruppen utländska akademiker är inte sällan i 40-årsåldern och har helt andra sociala och ekonomiska förutsättningar än ungdomsstuderande. Regeringen anser i likhet med utredaren att det är viktigt att arbetsmarknadsmyndigheterna även i fortsättningen har möjlighet att erbjuda utbildningsbidrag till utländska akademiker så att de kan ges de förutsättningar som krävs för att kunna fullfölja en kompletterande utbildning. För dem som har fått utbildningsbidrag och antagits till de särskilda kompletteringsutbildningarna samt fått någon form av praktik, har processen enligt mångfaldsutredaren varit framgångsrik.

Kompletteringsutbildningarna för utländska akademiker för att erhålla lärarbehörighet har visat goda resultat. Som utredaren har påpekat kan de även tjäna som förebild för andra yrkesgrupper. Regeringen anser att det är arbetsgivarens ansvar att tillhandahålla praktikplatser under introduktionsperioden för utländska lärare.

Integrationsverket och Högskoleverket har i en skrivelse den 9 maj 2001 (dnr U2001/2109/UH) föreslagit bl.a. att regeringen utser ett antal högskolor som ansvarar för framtagande av kompletterande utbildningar inom vissa områden. Satsningarna på kompletterande högskoleutbildningar bör riktas mot alla yrkesområden och inte enbart mot bristyrken. I skrivelsen framhålls att samhället bör samordna insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för personer med utländsk högskoleutbildning. De båda verken föreslår vidare att regeringen utser ett antal högskolor som ansvarar för att arbeta fram och tillhandahålla

introduktionsperiod för utländska lärare. I de EG-direktiv om ömsesidigt erkännande av examens- och kompetensbevis (89/48EEG och 92/51EEG) som skall garantera EU-medborgare fri rörlighet på arbetsmarknaden förutsätts att det finns en struktur för handledd praktik, som i vissa fall kan erbjudas lärare från andra länder. Verken anser även att Höskoleverket bör få i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter kartlägga, analysera och följa upp kompletteringsutbildningar för utländska akademiker.

En nationell kartläggning och analys samt kontinuerlig uppföljning av kompletterande höskoleutbildningar för utländska akademiker saknas. Det är därför regeringens bedömning att Höskoleverket bör få i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter kartlägga, analysera och följa upp antagningen av utländska akademiker till kompletterande utbildning samt innehållet i dessa utbildningar.

17.1 Högskolans internationalisering

Nationella trender

Sverige har en lång tradition av internationalisering inom den högre utbildningen och forskningen. I slutet av 1960-talet och början av 1970-talet vidtogs olika åtgärder för att systematiskt främja internationaliseringsarbetet vid svenska universitet och högskolor. Flera utredningar och propositioner har sedan den tiden behandlat olika frågor i anslutning till högskolans internationalisering.

Antalet svenska studenter som en kortare eller längre tid läser utomlands (inkl. i Norden) har ökat kraftigt sedan början av 1990-talet. Bidragande orsaker till denna utveckling är bl.a. möjligheten till studiemedel för studier utomlands och utvecklandet av olika program för internationellt studentutbyte. Sverige har mycket generösa regler för studiestöd till studier utomlands. Centrala studiestödsnämnden (CSN) beslutar om studiemedel efter att Högskoleverket bedömt om ett utländskt lärosäte/institution kan anses ha godtagbar standard, vilket är ett av kraven för att få studiestöd. Studenterna har även möjlighet att låna till terminsavgift, resa och försäkring.

Enligt uppgifter från CSN var det närmare 33 000 studenter som uppbar studiebidrag för utlandsstudier under 2000. Därutöver finns ett okänt antal studenter som får olika slag av stipendier för utlandsstudier samt de som finansierar sina studier privat. Av alla studiemedelstagare reste 22 procent ut inom något utbytesprogram under året. Erasmus var det helt dominerande programmet och innefattade nästan hälften av alla utbytesstudenter. De allra flesta, 59 procent, studerade i Europa. I Nordamerika studerade 22 procent, i Norden 9 procent liksom i Oceanien. Det är dock få svenska studenter som väljer att studera i Afrika, Asien eller Sydamerika.

Högskoleverket har genomfört en utvärdering av effekter av utlandsstudier, som redovisas i rapporten *Utlandsstudier, till vilken nytta?* (1999:10 R). I rapporten konstaterar verket att utlandsstudier är en bra investering. Internationalisering i form av utlandsstudier är positivt för staten och för utvecklingen av samhället. Utlandsstudier är lärorika och utvecklande för studenterna. Arbetsgivarna lägger stor vikt vid effekter av utlandsstudier, såsom språkfärdighet, internationell rörlighet, internationella kontakter etc.

Universitet och högskolor har inrättat internationella sekretariat för att handlägga den internationella studentutbytesverksamheten. En rad kurser och utbildningar på engelska har utvecklats liksom formerna för att värdera utländska studiemeriter. Sveriges universitet och högskolor har ett omfattande internationellt samarbete inom grundutbildning, forskarutbildning och forskning. Samarbetet sker såväl i organiserade former som genom informella kontakter. Genom de formaliserade samarbetena kommer årligen drygt 7 000 utbytesstudenter till Sverige. Totalt studerar omkring 13 000 utländska medborgare i den svenska högskolan. Hur många av dessa som är gäststuderande respektive invandrare som stadigvarande bor i Sverige framgår inte av statistiken.

Alla antaganden om framtidens studentströmmar pekar på att antalet människor i världen som skaffar sig högre utbildning kommer att öka, antingen det sker i deras hemländer eller i utlandet. Efterfrågan på utbildning ökar och är långt större än tillgången. Detta är inte minst tydligt i länder utanför OECD. Inom OECD har allt fler länder intresserat sig för att på olika sätt attrahera utländska studenter. Detta har skapat en stor och växande global utbildningsmarknad. På denna marknad är framför allt de engelskspråkiga länderna mycket aktiva. Tyskland och Frankrike har dock nyligen vidtagit särskilda åtgärder för att öka den internationella rekryteringen av studenter. Internationaliseringen av högskolepolitiken hänger samman med en mer generell globalisering av ekonomi och arbetsmarknad och därigenom en ökad internationell rörlighet bland människor.

Allt fler länder marknadsför aktivt sin högre utbildning till utländska potentiella studenter. Motiven för detta kan variera och är inte sällan en blandning av olika skäl. Det handlar om att utländska studenter ses som positiva och kvalitetsstärkande inslag i utbildningen och forskningen. Det kan vara ett led i det egna landets biståndsverksamhet eller ett sätt att på affärsmässiga grunder sälja utbildning.

I Högskoleverkets rapport *Internationella trender på högskoleområdet* (1999:2 AR) lyfts aktuella förändringar och trender fram inom åtskilliga länders universitets- och högskolesystem. Ett mer långsiktigt led i en europeisk harmonisering kan, enligt rapporten, vara den akademiska "uppgrädering" av tidigare gymnasiala och postgymnasiala yrkesinriktade utbildningar som allt oftare lyfts in i och blir en del av högskolesystemet. Samtidigt sker i flera länder en reformering av de långa, traditionella universitetsutbildningarna för att gradvis ersättas av kortare, mer yrkesinriktade utbildningar på universitetsnivå. Förändringarna kan verka gå i var sin riktning i förhållande till hur utbildningarna traditionellt har sett ut och uppfattats. Men om förändringarna ses som en del av samma trend utgör de ytterligare ett exempel på en utveckling mot större enhetlighet i de europeiska ländernas struktur för högre utbildning.

Högre utbildning och forskning är till sin natur internationella verksamheter. Internationalisering är ett begrepp som utgår från det nationella perspektivet. Lärosätenas internationalisering kännetecknas av vetenskapligt utbyte mellan lärare och forskare samt möjligheter för studenter att läsa vid utländska lärosäten och utländska studenter att läsa vid svenska lärosäten. Internationaliseringen av den högre utbildningen och forskningen innebär att den enskilda individen, institutionen och universitetet eller högskolan kan samarbeta och kommunicera med vem som helst var och när som helst. En förutsättning för denna utveckling som innebär ett fritt utbyte av information, idéer och individer har varit ny kommunikationsteknologi, sjunkande priser på resor och politiska förändringar i flera länder. Det innebär att forskare, lärare, administrativ personal och studenter i dag utbyter information och idéer samt träffas personligen mer obehindrat än för ett eller ett par decennier sedan. Nationsgränser överskrids mycket lättare och minskar därmed i betydelse. EU:s utbildningsministrar ställde sig hösten 2000 bakom en

handlingsplan för rörlighet för personer som är under utbildning. Våren 2001 godkände EU:s ministerråd en rekommendation om rörlighet inom unionen för studerande, personer som genomgår yrkesinriktad utbildning, volontärer, lärare och utbildare. I rekommendationen uppmanas medlemsländerna att upphäva kvarstående hinder för rörlighet i form av arbetsrätt, social trygghet, skattelagstiftning, etc.

17.2 Internationella program för utbyte och utveckling

Regeringens bedömning: Den internationella rörligheten bland studenter, doktorander, lärare och annan personal inom högskolan bör öka.

Skälen för regeringens bedömning: Den högre utbildningens internationalisering är ett viktigt inslag i utbildningspolitiken i Sverige liksom i många andra länder. Samtidigt har universitet och högskolor i Sverige fått allt större ansvar för att utveckla den egna verksamheten, vilket även inbegriper ansvaret för att internationalisera verksamheten. Utbyte av studerande, lärare och administrativ personal är ett exempel på ökad internationalisering inom grund- och forskarutbildning, liksom utveckling av bl.a. gemensamma kurser. Regeringen vill understryka vikten av lärosätenas engagemang i olika slags internationella samarbeten och betydelsen av att den internationella rörligheten ökar inom alla områden.

Program inom Norden

Inom Nordiska ministerrådets arbete har utbildningsfrågorna länge haft en central plats. Utvecklingen av den högre utbildningen har hög prioritet i alla nordiska länder och ett nordiskt samarbete inom detta område ger bättre förutsättningar för såväl de enskilda institutionerna som för studenterna.

Redan 1988 beslutade ministerrådet att införa en särskild stipendieordning, Nordplus, med syfte att stödja utbytesverksamhet för lärare, studenter och administrativ personal. Syftet är att stärka den språkliga och kulturella gemenskapen i Norden.

Under 2001 beräknas närmare 3 000 studenter få del av Nordsplusstipendier. I en utvärdering som genomfördes under åren 1999–2000 framkom att studenter från andra nordiska länder värderar studier i Sverige högt.

För att ytterligare öka den nordiska rörligheten undertecknade de nordiska utbildningsministrarna 1996 en överenskommelse om tillträde till högre utbildning som innebär att studenterna skall kunna söka till högskolestudier på lika villkor i samtliga nordiska länder.

Inom Nordiska ministerrådet finns också NorFA (Nordisk forskeruddannelsesakademi) som har till syfte att utveckla och stödja samarbetsaktiviteter med tonvikt på forskarutbildning och forskarrörlighet. NorFA skall dessutom vara ett kunskaps- och informationscentrum om forskarutbildning i Norden. De största

satsningarna görs på forskarutbildningskurser och forskarnätverk, men det finns också ett individuellt stipendieprogram. Antalet forskare och forskarstuderande som deltar i NorFAs olika aktiviteter fortsätter att öka.

Program inom EU

Universitet och högskolor deltar aktivt i EU:s utbildningsprogram Sokrates och Leonardo da Vinci. Sokrates gäller allmän utbildning från förskola till högskola och vuxenutbildning medan Leonardo da Vinci avser yrkesutbildning på alla nivåer (inkl. högskolan). Programmen inrättades 1995 och gällde i en första etapp t.o.m. 1999. Därefter har EU:s ministerråd beslutat om en fortsättning av programmen under åren 2000–2006. Denna andra etapp av programmen utvecklas i huvudsak väl. Till detta bidrar ökad decentralisering av beslut från EU-kommissionen till den nationella nivån, enklare och mer genomblickbara regler, ökad användning av IT i den administrativa hanteringen av ansökningar, m.m.

Sokrates–Erasmus

Universitet och högskolor berörs i första hand av högskoledelen, Erasmus, inom Sokrates. Inom ramen för denna del av programmet ges enskilda studenter möjlighet att förlägga del av sina studier vid utländskt universitet eller högskola. Erasmusperioden skall vara minst tre och högst tolv månader och den studerande har rätt att tillgodoräkna sig studierna vid det utländska universitetet i utbildningen vid sitt svenska universitet/högskola. Utbytet ger inte bara svenska studenter möjligheter till studier utomlands utan utländska studenter har naturligtvis motsvarande möjligheter att bedriva studier vid svenska lärosäten.

Första året Sverige deltog i Erasmusprogrammet (1992) utnyttjade ungefär 1 000 svenska studenter möjligheten att studera utomlands inom ramen för programmet. Samma år kom ungefär 600 utländska Erasmusstudenter till Sverige. Därefter har deltagandet ökat till ungefär 3 000 utresande och 4 200 inresande studenter. Antalet inresande har stadigt ökat sedan starten medan antalet utresande har minskat något sedan läsåret 1998/99 då en topp nåddes på drygt 3 200 studerande.

Det är glädjande att antalet inresande studerande har ökat kraftigt och fortsätter att öka. Det förtjänar att noteras att antalet inresande Erasmusstudenter numera överstiger antalet utresande svenska studenter. Ökningen under de senaste åren består till stor del, men inte uteslutande, av studerande från ansökarländerna, i första hand från Polen. Detta visar att Sverige uppfattas som ett attraktivt land att studera i och förhoppningsvis får det också positiva effekter på lång sikt eftersom många utländska studenter tar med sig ett positivt minne av Sverige ut i yrkeslivet. Minskningen av de utresande studerande bör dock uppmärksammas. Regeringen avser därför att låta genomföra en noggrann analys av orsakerna till denna utveckling i syfte att vidta åtgärder för att främja en ökning av antalet utresande studenter.

I sammanhanget bör noteras att Erasmusstudenterna endast utgör 3 000 av de omkring 30 000 utlandsstuderande. Ungefär 3 000 svenska studenter bedriver studier utomlands inom ramen för bilaterala avtal

mellan svenska och utländska universitet och högskolor. Drygt hälften av de högskolestuderande utomlands studerar på eget initiativ (s.k. free movers) med viss medverkan av svenskt universitet/högskola och ungefär en fjärdedel av de högskolestuderande utomlands bedriver förberedande språkstudier inför studier vid utländskt universitet/högskola.

Erasmus erbjuder inte bara de studerande en möjlighet till rörlighet över gränserna. Även lärare på universitet och högskolor har möjlighet att undervisa vid ett utländskt universitet under högst en termin. Lärarutbyten av detta slag är ett led i de enskilda lärarnas kompetensutveckling och kan dessutom bidra till utvecklingen av pedagogik och ny kunskap i såväl den sändande som den mottagande högskolan. Dessutom bidrar lärarutbytet till att utveckla samarbetet över gränserna mellan universitet och högskolor. En ytterligare betydelsefull aspekt av lärarmobilitet är att de studenter som inte själva kan studera utomlands genom läraren har möjlighet att tillgodogöra sig nya kunskaper och perspektiv.

Erfarenheterna av lärarmobiliteten inom Erasmus är huvudsakligen positiva. Även om en viss ökning har kunnat iakttas under de senaste åren är det emellertid fortfarande alltför få lärare, under läsåret 1999/2000 endast 350 stycken, som utnyttjar möjligheten. Ambitionen tycks vara mycket högre än vad som motsvaras av det verkliga utfallet. Under läsåret 1999/2000 upprättades således preliminära kontrakt för drygt 1 200 svenska lärare. Endast en knapp tredjedel av dessa fullföljdes. Dessutom synes den utlandsförlagda undervisningsperioden vara relativt kort. EU-kommissionens utvärdering av Erasmus visar att ungefär 60 procent av lärarmobiliteten avsåg en tidsperiod som inte översteg en vecka. Enligt samma utvärdering kan problemen i huvudsak beskrivas i följande kategorier:

- för litet ekonomiskt bidrag från EU-kommissionen,
- tung arbetsbörda vid förberedelsen av den utlandsförlagda perioden,
- svårigheter att få ersättare vid hemuniversitetet och
- svårigheter att avbryta forskning och andra aktiviteter vid hemuniversitetet.

Regeringen anser att lärarmobilitet är viktig för utvecklingen av kunskap om den europeiska dimensionen. Den har förutsättningar att öka om återstående hinder undanröjs. EU-kommissionens utvärdering har pekat på arten av dessa hinder, men de behöver analyseras i ett svenskt perspektiv. Regeringen avser därför att låta analysera vilka hinder som föreligger för en utökad lärarmobilitet samt hur dessa hinder kan avskaffas.

Leonardo da Vinci

När det gäller Leonardo da Vinci är inte högskolenärvaron lika tydlig. Detta hänger delvis samman med att programmet inte har någon del som uteslutande riktar sig mot högre utbildning såsom Erasmus inom Sokrates gör. Leonardoprogrammet har också relativt sett mindre budget och större målgrupp vilket innebär att konkurrensen om stöd i princip är

större än i Sokrates. Programmets huvudsakliga delar består av stöd till mobilitet och pilotprojekt. Under den första etappen (1995–1999) av Leonardoprogrammet deltog totalt nästan 1 100 högskolestudenter i mobilitetsåtgärder. Dessa utgör ungefär en tredjedel av samtliga mobilitetsstuderande. Högskolan i Halmstad, Linköpings universitet och Blekinge tekniska högskola har varit mest aktiva av de svenska lärosätena. Under de senaste åren har en viss avmattning kunnat konstateras och under de senaste två åren har endast ungefär 150 studenter årligen utnyttjat Leonardoprogrammet för att praktisera i något annat europeiskt land. När det gäller pilotprojekten så har universitet och högskolor deltagit i 22 projekt vilket representerar en dryg tredjedel av projekten. Även i denna del av programmet kan en viss avmattning av universitets/högskolors medverkan konstateras under de senaste åren.

Totalt har universitetens och högskolornas medverkan i Leonardo da Vinci minskat. De nya mindre högskolorna har visat större intresse för programmet än de större mer traditionellt akademiskt inriktade lärosätena.

Regeringen vill betona vikten av att universiteten/högskolorna aktivt medverkar i de europeiska utbildningsprogrammen. Värdet av mobilitet och lärande över gränserna framstår som omistligt i dagens allt mer globaliserade samhälle. Leonardoprogrammet kan vara ett stöd och en integrerad del av utvecklingen av högskolans samverkan med det omgivande samhället. Det är därför av särskild vikt att öka lärosätenas aktivitet inom det programmet.

Tempus

Inom ramen för Tempus samarbetar EU-länder med partnerländer i de forna Sovjetstaterna (NIS-staterna), Mongoliet och de icke-associerade länderna i Central- och Östeuropa. Tempus har under 2000 blivit ett till volymen betydligt mindre omfattande EU-program, eftersom ansökarländerna numera deltar i Sokrates och Leonardo da Vinci. Målet är att systemen för högre utbildning skall utvecklas och att utbildningssystemen skall kunna samverka med näringslivet och övriga samhället på ett bättre sätt. För svenska högskolelärare och studenter innebär kontakterna med kollegor och studenter i Tempus-länderna att idéer kan utbytas om såväl utbildningens innehåll som dess utformning pedagogiskt och organisatoriskt, ett utbyte som inte sällan även leder till annat samarbete inom forskning eller näringslivssamverkan.

Reglerna för deltagande i Tempusprogrammet är så utformade att varje projekt måste subventioneras kraftigt från det deltagande lärosätet. Kostnader för planering av ansökan samt medel för resor i planeringsfasen får inte heller bestridas av Tempusmedel. De medel från regeringen som disponeras av det svenska Tempuskontoret inom Internationella programkontoret för utbildningsområdet har därför stor betydelse för att underlätta för svenskt deltagande. Som nationell kontaktpunkt för programmet skall Tempuskontoret även ansvara för verksamhet som specificerats i arbetsprogrammet för Tempusprogrammet, nämligen ge hjälp åt sökande vad gäller bl.a. ansökningsprocedur och partnersökning, tillhandahålla information om programmet, ge praktiskt stöd till projektkoordinatorer och

projektmedtagare, samt anordna informationskampanjer om programmet. Stödet till svenskt deltagande inom Tempus genom stödet till den nationella kontaktpunkten inom Internationella programkontoret för utbildningsområdet bör fortsätta.

Programmet Linnaeus–Palme

Linnaeus–Palme är ett utbytesprogram för lärare och studenter på högskolans grundnivå. Det syftar till att stärka svenska lärosätens samarbete med universitet och högskolor i utvecklingsländer. Programmet finansieras av Sida och administreras av Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Sida verkar generellt för att stärka svenska aktörers intresse för utvecklingsländerna. Här ingår även att stimulera den svenska högskolan att etablera och fördjupa sina kontakter med dessa länders lärosäten.

Första ansökningsomgången för 2000/01 genomfördes under hösten 2000. Trots att programmet knappt hunnit marknadsföras inkom sammanlagt 153 projektansökningar från 27 lärosäten till Internationella Programkontoret för utbildningsområdet. Av dessa har 119 beviljats den totala summan av 8 miljoner kronor vilket var 3 miljoner kronor mer än vad som inledningsvis avsattes. I enlighet med beslutade prioriteringar prioriterades planeringsresor och lärarutbyten. Sydafrika och Indien var de länder för vilka flest projekt beviljades. Inom ämnesområdena medicin och hälsovård och inom samhällsvetenskap beviljades flest projekt. Programmet planeras expandera de kommande åren. Avsatta planeringsramar tillåter en fyrdubbling av medlen i förhållande till de medel som avsattes första året, förutsatt att intresset för programmet fortsätter att öka.

17.3 Erkännande av studieperioder och examina

Regeringens bedömning: Till examensbevis som utfärdas efter den 1 januari 2003 bör en bilaga fogas som beskriver utbildningen och dess plats i utbildningssystemet. Högskoleverket bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om innehållet i bilagan.

Högskoleverkets förslag: Till examensbevis som utfärdas efter den 1 januari 2004 bör en bilaga fogas. Bestämmelser om användning och tillämpning bör regleras i högskoleförordningen (1993:100). Retroaktivt utfärdande av bilagan bör vara frivilligt för universitet och högskolor. Det krävs en satsning på såväl utveckling av anslutning till befintlig studiedokumentationsteknik (LADOK) som på lokal anpassning och implementering. Verket bör ge information, utbildning och stöd vid förberedelse för och införande av bilagan. Medel bör reserveras för sådana insatser. Universitet och högskolor bör ges uppdraget att komma överens om ett projekt för att samordna genomförandeprocessen. Användningen bör knytas till LADOK och centrala medel bör anvisas för att utveckla och anpassa tekniken.

För att förbättra och främja användningen av det europeiska systemet för överföring av studiemeriter (European Credit Transfer System, ECTS) måste ansvaret för samordning, information och utbildning tydliggöras. En fast resurs bör avsättas för utveckling av ECTS. Internationella programkontoret för utbildningsområdet bör ges i uppdrag att samordna olika insatser för att främja användningen av ECTS vid svenska universitet och högskolor, framför allt genom att utveckla funktioner för rådgivning, utbildnings- och fortbildningsprogram, seminarier och konferenser för ECTS-användare. I detta arbete bör också uppbyggnaden av ett nationellt nätverk med tillhörande virtuellt diskussionsforum för ECTS ingå.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som tagit ställning till förslagen, är en klar majoritet för ett tillägg i högskoleförordningen som innebär att en obligatorisk bilaga införs till examensbevis från svensk högskoleutbildning. *Mitthögskolan* och fyra konstnärliga högskolor i Stockholm (*Konstfack*, *Kungl. Konsthögskolan*, *Kungl. Musikhögskolan i Stockholm* och *Operahögskolan i Stockholm*) förordar ett frivilligt införande av bilagan. *Mitthögskolan* utfärdar redan i dag ett komplement till sina examensbevis. De konstnärliga högskolorna ser inte något direkt behov av en sådan bilaga och är inte heller anslutna till LADOK.

Samtliga universitet och högskolor, med undantag för *Uppsala universitet*, *Lunds universitet* och *Karolinska institutet*, är för att Internationella programkontoret för utbildningsområdet främjar användningen av ECTS. *Uppsala universitet* menar att ECTS redan har och framöver kommer att få en betydligt vidare tillämpning i internationaliseringsarbetet än den som är knuten till tidsbegränsade internationella utbytesprogram. *Högskolan Kristianstad* använder ECTS även för studenter från Australien och USA, eftersom begreppet börjar bli igenkänt även där.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens mening är en ökad studentrörlighet både önskvärd och nödvändig. En viktig förutsättning för detta är att studenterna kan få sin utländska utbildning tillgodoräknad fullt ut i hemlandet eller ett annat land, antingen det gäller fortsatta studier eller att få sin examen godkänd för att få tillträde till arbetsmarknaden.

Sedan Unesco och Europarådet antog de första konventionerna om erkännande av studier, utbildning och examina under 1950- och 60-talen har antalet studenter som läser i andra länder än sina hemländer ökat dramatiskt. Inte minst har EU-programmet Erasmus bidragit till denna utveckling i Europa. Vidare har den högre utbildningen förändrats i många europeiska länder genom att högskolan har fått ansvaret också för mer yrkesinriktade utbildningar, både kortare och längre, så som skedde i Sverige genom 1977 års högskolereform. Mot bakgrund av denna utveckling blev behovet av en ny konvention tydligt. Särskilt gällde detta tillgodoräknande av utländska studier, som inte fungerade tillfredsställande. I vissa fall kunde studenter tvingas läsa samma kurs två gånger.

År 1997 undertecknades i Lissabon en ny konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i europaregionen inom ramen för Europarådet och Unesco. Den s.k. Lissabonkonventionen ersätter de två organisationernas tidigare sammanlagda fem konventioner på området.

Den undertecknades av 27 stater, men i april 2001 hade 41 stater anslutit sig till konventionen, däribland USA och Australien. Fram till april 2001 har 23 stater ratificerat konventionen. Konventionen omfattar såväl erkännande av utbildningsbevis som berättigar till tillträde till högre utbildning som erkännande av studieperioder och examensbevis för tillträde till högre utbildningsnivåer. Sverige har den 23 augusti 2001 beslutat att ratificera konventionen.

Mot bakgrund av ratificeringen avser regeringen att inom kort fatta beslut om ändring av bestämmelserna i 6 kap. högskoleförordningen om tillgodoräknande. Enligt nuvarande lydelse har en student, som vid en högskola i landet har gått igenom viss grundläggande högskoleutbildning med godkänt resultat, rätt att tillgodoräkna sig detta för motsvarande utbildning vid någon annan högskola. Regeringen avser att ändra denna formulering så att den knyter an till de regler som finns i konventionen. Ändringen kommer att innebära att studenterna skall ha rätt att tillgodoräkna sig viss godkänd grundläggande högskoleutbildning som inte väsentligt skiljer sig från den utbildning för vilken den är avsedd att tillgodoräknas. Därvid förutsätts att, precis som vid tillgodoräknande enligt konventionens bestämmelser, det ankommer på högskolan att visa att det finns väsentliga skillnader.

Regeringen gav i mars 1998 Högskoleverket i uppdrag att utreda tillämpningen av högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande m.m. (dnr U1998/940/UH). Högskoleverket kom fram till att det fanns betydande formella brister vid tillämpningen av högskoleförordningens bestämmelser och också stora skillnader i bedömningen mellan olika slag av utbildningar. Handläggningen av ärendena skedde ofta på för låg nivå och de handlades inte som ett administrativt beslut. Tillämpningen präglades inte heller av den generositet som regeringen och riksdag förutsatt vid högskolereformen 1993, då de nuvarande bestämmelserna infördes. Verket föreslog emellertid inga ändringar av dessa bestämmelser.

Vidare gav regeringen Högskoleverket i februari 2001 i uppdrag att utreda studenternas rättssäkerhet inom högskolan. En av de frågor som ingår i detta uppdrag gäller delegationen av beslutanderätten inom högskolan och om den sker på ett sådant sätt att rättssäkerheten kan upprätthållas.

När det gäller frågan om tillgodoräknande vill regeringen erinra om Utbildningsutskottets yttrande i betänkandet 1992/93:UbU3 att högskolornas frihet att besluta om innehåll i utbildningarna inte få leda till minskade möjligheter för studenterna att flytta mellan lärosäten. Ratificeringen av konventionen och den planerade ändringen av högskoleförordningen kommer att leda till ökade möjligheter för studenterna till förpliktelser för lärosätena vad gäller erkännande och tillgodoräknande.

En direkt följd av konventionen är frågan om att införa en bilaga till examensbevis, ett s.k. Diploma Supplement. En mall för bilagan har gemensamt utarbetats inom Europarådet, Unesco och Europeiska kommissionen. I konventionen åtar sig parterna att främja användningen av bilagan eller likvärdigt dokument vid parternas universitet och högskolor. En sådan bilaga skall ge tillräcklig information om en utbildning i syfte att underlätta tillämpningen av konventionen. Bilagan

kommer också ha betydelse för de studenter som byter lärosäte inom landet och underlätta prövningen vid tillgodoräknande.

Ytterligare ett viktigt instrument i arbetet med frågor som rör erkännande av examina och tillgodoräknande av studieperioder utomlands är det europeiska systemet för överföring av studiemeriter (European Credit Transfer System, ECTS), som utvecklats inom EU:s utbildningsprogram Sokrates-Erasmus. Inför ratificeringen, och inom ramen för den svenska uppföljningen av Bolognadeklarationen, har Högskoleverket på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till en gemensam svensk mall för bilaga till examensbevis och kartlagt användningen av ECTS vid svenska universitet och högskolor.

Högskoleverket föreslår att det i högskoleförordningen regleras att en bilaga skall fogas till examensbevis som utfärdas efter den 1 januari 2004. En majoritet av remissinstanserna är för verkets förslag. Ett par ifrågasätter dock om inte tidpunkten för ikraftträdande kan tidigareläggas. Samtliga universitet och högskolor – även de som redan har utarbetat en egen mall – understryker vikten av att en gemensam nationell mall utformas för denna bilaga, bl.a. med hänvisning till studenternas rättssäkerhet. Enligt 6 kap. 15 § högskoleförordningen skall student som uppfyller fordringarna för examen på begäran få examensbevis av högskolan. Enligt regeringens mening bör det till examensbevis som utfärdas efter den 1 januari 2003 fogas en bilaga som beskriver utbildningen och dess plats i utbildningssystemet. Mot bakgrund av att universitet och högskolor redan i dag översätter examens- och kursbevis, eller använder de särskilda registerutdrag som utvecklats inom ECTS, bör det vara frivilligt för universitet och högskolor att utfärda bilagan till äldre examensbevis. Högskoleverket bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om innehållet i bilagan. I detta ligger att innehållet i bilagan kan variera mellan olika utbildningar.

Bilagan skall utfärdas automatiskt samtidigt med examensbeviset. Regeringen har denna dag uppdragit åt Umeå universitet (Ladokenheten) att ta fram en teknisk lösning för detta. Regeringen har vidare denna dag (den 6 september 2001) uppdragit åt Högskoleverket att informera och utbilda i samband med införandet av bilagan i dess egenskap av svenskt Enic/Naric (European Network of National Information Centers on academic recognition and mobility/National Academic Recognition Information Centre).

Det är viktigt att bilagan till examensbevis kopplas till andra internationella initiativ på utbildningsområdet, som t.ex. ECTS. Enligt regeringens mening bör därför bilagan så långt möjligt innehålla ECTS-uppgifter. Högskoleverkets kartläggning visar att användningen av ECTS i Sverige har varit tämligen okomplicerad. Alla lärosäten använder det dock inte. Två frågor vållar bekymmer, enligt Högskoleverket, nämligen hur den svenska högskolan skall förhålla sig till ECTS-betygsskalan och hur arbetet med ECTS organiseras på bästa sätt inom lärosätena. Högskoleverket föreslår att Internationella programkontoret för utbildningsområdet ges i uppdrag att samordna olika insatser för att främja användningen av ECTS vid svenska universitet och högskolor. Med ett par undantag är samtliga universitet och högskolor för förslaget.

I likhet med Uppsala universitet m.fl. anser regeringen emellertid att användningen av ECTS inte bör begränsas till ett specifikt

utbildningsprogram, utan en vidare användning av systemet bör främjas vid svenska universitet och högskolor, bl.a. mot bakgrund av de allmänna principerna i Lissabonkonventionen och Bolognadeklarationen och kopplingen till bilagan till examensbevis. Regeringen har därför denna dag uppdragit åt Högskoleverket att informera om och följa användningen av ECTS vid svenska universitet och högskolor inom ramen för uppgiften att fungera som svenskt Enic/Naric. Arbetet bör ske i nära samarbete med Internationella programkontoret för utbildningsområdet.

17.4 Europeiskt samarbete – Bolognaprocessen

År 1999 undertecknade 29 länder (samtliga EU:s medlemsländer, EFTA-länderna samt flertalet länder i Öst- och Centraleuropa) den s.k. Bolognadeklarationen om en fortsatt utveckling av det europeiska samarbetet inom högre utbildning, framför allt i syfte att främja studenternas rörlighet mellan de europeiska utbildningssystemen och på arbetsmarknaden. Rörligheten skall underlättas bl.a. genom att öka tydligheten och jämförbarheten hos de olika europeiska utbildningssystemen. Samtidigt skall mångfalden inom den högre utbildningen i Europa värnas. I deklarationen uppställs ett antal mål för att till 2010 skapa "The European Higher Education Area".

Genomförandet av intentionerna i Bolognadeklarationen har följts upp vid ett utbildningsministtermöte i Prag i maj 2001 under ledning av det svenska ordförandeskapet i EU, som också hade ett särskilt ansvar för förberedelsearbetet och den kommuniké som antogs om det fortsatta arbetet fram till 2010 och vidare uppföljning av målen i Bolognadeklarationen.

I den s.k. Pragkommunikén uttalar ministrarna bl.a. att högre utbildning är ett offentligt ansvar. Vidare sätts kvalitetsarbetet i fokus. Som exempel på främjande av den europeiska dimensionen inom högre utbildning nämns utvecklingen av gemensamma examina. Livslångt lärande pekas ut som ytterligare ett viktigt område för den högre utbildningen. Studentinflytande och studenternas delaktighet i processen lyfts fram. Vikten av att göra högre utbildning i Europa internationellt attraktiv uttalas tydligt.

I kommunikén godkänns ansökningar från Cypern, Kroatien och Turkiet om att ansluta sig till processen. Som princip fastställs att länder för vilka EU:s program Sokrates, Leonardo da Vinci och Tempus-Card är öppna kan ansluta sig till processen. Nästa uppföljningsmöte på ministernivå planeras äga rum i Berlin hösten 2003.

De mål som uppställs i Bolognadeklarationen berör medaktörer på samtliga nivåer i processen: Europa, enskilda länder, universitet och högskolor samt studenter. Arbetet med att följa upp målen sker därför på såväl europeisk som nationell nivå. De initiativ som tas i de enskilda länderna redovisas i särskilda rapporter till ministermötena. Inom ramen för den nationella uppföljningen av Bolognadeklarationen har ett antal frågor identifierats som aktuella för svenskt vidkommande. Som en första åtgärd gav regeringen 2000 Högskoleverket i uppdrag att kartlägga användningen av Diploma Supplement (bilaga till examensbevis) och

ECTS (European Credit Transfer System) vid svenska universitet och högskolor. Frågan behandlas i anslutning till Sveriges ratificering av Lissabonkonventionen i avsnitt 17.3 ovan. Regeringen avser att som nästa åtgärd se över den svenska examensordningen, dvs. bilaga 2 till högskoleförordningen, även om den i stort ligger väl i linje med intentionerna i Bolognadeklarationen (se också avsnitt 12 ovan). I förhållande till målen i deklarationen väcks ett par frågor om den svenska examensstrukturen, bl.a. till vilken utbildningsnivå magisterexamen skall höra, enligt den struktur med två nivåer som anges i deklarationen, och frågan om licentiatexamens ställning. När det gäller uppföljningsarbetet i övrigt vill regeringen särskilt framhålla vikten av att arbetet med kvalitetsfrågor intensifieras på såväl nationell som europeisk nivå.

17.5 Rekrytering av utländska studenter till Sverige

Inledning

Mot bakgrund av att den högre utbildningen i Sverige blir alltmer beroende av internationella tendenser och att en global utbildningsmarknad har växt fram under de senaste åren beslöt regeringen i december 1999 att tillkalla en särskild utredare (dir. 1999:100). Utredaren fick i uppgift att undersöka förutsättningarna för att öka antalet studenter från andra länder, särskilt utanför EES-området, vid Sveriges universitet och högskolor. Vidare skulle utredaren studera hur det informeras om svensk utbildning i dessa länder. I uppdraget ingick även att kartlägga den internationella utvecklingen i fråga om avgiftsfinansiering av utbildning samt i vilken omfattning och på vilka grunder andra länder tar ut avgifter av utländska studenter. Slutligen skulle frågan om att avgiftsbelägga utbildning för studenter från länder utanför EES-området utredas.

I oktober 2000 lämnade utredningen betänkandet *Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan* (SOU 2000:92) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats.

Ökad rekrytering av utländska studenter

Regeringens bedömning: Inflödet av utländska studenter bör öka och universitet och högskolor bör i ökad utsträckning internationaliseras. Principen om avgiftsfria studier bör stå fast för universitet och högskolor med statliga anslag.

Utredarens förslag: Målet för rekrytering av utländska studenter och doktorander bör vara att antalet utländska studenter skall öka med 1 000 per år under fem år. Därefter bör en utvärdering ske för fortsatta ställningstaganden. Statistik och redovisning av utländska utbytes- och gäststudenter vid svenska lärosäten bör förbättras. Statistiska Centralbyrån (SCB) bör få i uppdrag att tillsammans med Högskoleverket och Migrationsverket ta fram en kvalitetssäker statistik.

För att göra Sverige attraktivt som studieland bör fler program och kurser erbjudas på engelska. Universitet och högskolor bör få ett särskilt uppdrag att utveckla och erbjuda program med en engelskspråkig ingång. Utbildningen i svenska språket för utländska studenter vid svenska lärosäten bör även förstärkas. Antalet utländska gästlärare inom grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning bör öka.

Utredningen presenterar tre alternativa förslag i frågan om finansiering och avgiftsbeläggning för studenter utanför EES-området:

1. Avgiftsfriheten bibehålls och inga särskilda för staten tillkommande kostnadskrävande åtgärder vidtas.

2. Avgiftsfriheten bibehålls men medel tillförs för 5 000 nya utbildningsplatser vikta för utländska studenter. Kostnaderna för detta alternativ är 525 miljoner kronor.

3. Avgifter får tas ut. Resurser behövs dock för stipendier som inkluderar bidrag till avgifter samt resurser för marknadsföringsåtgärder, sammanlagt 320 miljoner kronor.

Remissinstanserna: Majoriteten tillstyrker förslaget att antalet utländska studenter skall öka med 1 000 per år under fem år och de flesta anser att rekryteringsmål är bra. Några lärosäten anser dock att 5 000 är ett för blygsamt mål. De flesta lärosäten menar också att detta kräver särskilda resurser. Alla är positiva till bättre statistik. *Statskontoret* pekar dock på möjliga integritetsproblem. Remissinstanserna är positiva till att antalet stipendier föreslås öka, men de flesta lärosäten som kommenterat förslagen anser att stipendiemedel bör fördelas av lärosätena direkt.

Göteborgs universitet pekar på lärarnas behov av kompetensutveckling för att stärka deras förmåga att undervisa på engelska. *Sveriges Förenade Studentkårer* m.fl. anser att man inte bör ha kurser bara för utländska studenter utan att även svenska studenter bör kunna välja dessa kurser. Några instanser menar att kurserna inte enbart skall ges på grundutbildningens högre nivåer. Ingen avstyrker dock förslaget. Samtliga instanser tillstyrker att svenskundervisningen stärks. Kommentarer som ges är att kurserna även bör omfatta svensk kultur och svenskt samhälle.

När det gäller möjligheten att avgiftsbelägga studier för studenter utanför EES-området tillstyrker ungefär hälften alternativ 2 och den andra hälften alternativ 3. Av dem som tillstyrker alternativ 2 anser vissa att om inte några nya medel tillförs för åtgärderna kan avgifter bli nödvändigt. *Kungl. Tekniska högskolan* m.fl. anser att ersättningen för utländska studenter måste vara högre än för ordinarie svenska studenter.

Av dem som tillstyrker alternativ 3 framhåller många behovet av en samtidig satsning på stipendier. *Karolinska institutet* anser att det enskilda lärosätet måste få avgöra vilka delar av utbildningsutbudet som bör avgiftsbeläggas. Flera påpekar att lärosätena måste få behålla avgifterna som betalas. *Statskontoret* anser dock att förslaget måste utredas närmare och *Uppsala universitet* anser att ett alternativ till att locka hit studenterna är att satsa på nätbaserad utbildning.

Riksrevisionsverket menar att bristen på detaljerade förslag till finansiering av många av utredningens förslag gör dem mindre användbara som beslutsunderlag.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att inflödet till Sverige av utländska studenter bör öka och att universitet och högskolor i

ökad utsträckning bör internationaliseras. Universitet och högskolor bör sträva efter en ökad rekrytering av utländska studenter och aktivt skapa förutsättningar för en sådan utveckling.

Regeringen instämmer med utredaren i bedömningen att utländska studenter, doktorander, lärare och forskare är en tillgång för undervisnings- och forskningsmiljöernas utveckling och kvalitet vid våra högskolor. Dessa personer bidrar till att förstärka den internationella miljön och mångfalden och främjar förståelsen för andra kulturer och traditioner. Samarbetet har ett värde i sig, men innebär även en kvalitetsprövning av forskningen och utbildningen.

Studenter med erfarenheter av svensk utbildning, svensk kultur och svenskt samhällsliv blir goda ambassadörer för Sverige. De utgör dessutom en rekryteringsbas när svenska företag skall anställa medarbetare i utlandet. Sverige behöver också allt fler högutbildade för att trygga den framtida tillväxten.

Fler utländska studenter

Det finns goda förutsättningar för att Sverige skall kunna bli ett förstahandsval när det gäller utlandsstudier. Vi måste dra fördel av vår långa tradition som framstående kunskapsnation med en högre utbildning och forskning av god kvalitet och med en utbildning som är avgiftsfri.

Vi lever i dag i ett allt mer internationaliserat kunskapssamhälle där utbildning är av avgörande betydelse för såväl individen som samhället. Samhällets välstånd är beroende av att det finns välutbildade medborgare som kan fungera och delta i ett allt mer flexibelt arbetsliv som ständigt ställer högre krav på nya kunskaper och färdigheter. Undersökningar har visat att investeringar i utbildning är en av de mest effektiva vägarna att påskynda den sociala och ekonomiska utvecklingen.

Den högre utbildningen och forskningen tillhör de delar av samhället där internationaliseringen redan är mycket påtaglig och som har en lång tradition av kontakter över nationsgränserna. Studenter, lärare och forskare har i århundraden sökt sig till lärosäten i andra länder eller gjort studieresor till främmande land och därigenom bidragit till spridningen av nya idéer, kunskaper och erfarenheter. Det finns i dag vid åtskilliga lärosäten ett medvetet arbete med att befrämja internationaliseringen. Detta kan bl.a. uppnås genom att utveckla fler kurser och program som är anpassade till ett internationellt behov både innehållsmässigt och språkligt. Det kan även uppnås genom att svenska lärosäten utvecklar kurser i samarbete med utländska lärosäten. Uppdragsutbildning kan vara ett instrument för att öka antalet utländska studenter i den svenska högre utbildningen. Regeringen bedömer att detta arbete bör fortskrida och utvecklas.

Svenska universitet och högskolor har i dag ett betydande antal kurser och program på engelska. Sverige ligger långt framme inom detta område vid en jämförelse med andra EU-länder. Under senare år har utbudet av engelska kurser och program ökat markant. I en enkätstudie utförd av utredningen framgår att efterfrågan av utbildning på engelska stadigt växer och att utbildningsalternativ på engelska med största sannolikhet också kommer att öka framöver. Regeringen ser detta som en riktig och positiv utveckling.

Regeringen avser inte att fastlägga specifika rekryteringsmål för antalet utländska studenter. Innan ett sådant mål eventuellt kan uppställas behövs bättre och tillförlitligare statistiska uppgifter för antalet utländska studenter. Höskoleverket har ett övergripande statistikansvar för den högre utbildningen och bör inom ramen för detta, i samverkan med t.ex. SCB och Migrationsverket, ta fram tillförlitlig statistik för antalet utländska studenter och doktorander.

Fler utländska doktorander och gästlärare

Svensk forskarutbildning har ett gott anseende utomlands och lockar många utländska doktorander till Sverige. Redan i dag finns det ett relativt stort antal utländska doktorander inom forskarutbildningen. Höskoleverkets rapport Doktorander utanför Norden och Europeiska unionen (1998:40 R) visar att drygt 16 procent, drygt 3 000 personer, av doktoranderna läsåret 1996/97 var utländska medborgare. Den största andelen kom från länder utanför EES-området och har rekryterats till forskarutbildningen utanför de formaliserade utbytesavtalen.

Inom framför allt naturvetenskap och teknik har vissa forskarutbildningsämnen svårt att finna svenska studenter och rekryterar inte sällan utländska doktorander i stället. En annan anledning till att det proportionellt sett finns fler utländska doktorander än utländska studenter inom högskolan totalt är förmodligen att doktoranderna som regel erbjuds någon form av studiefinansiering.

En bra och gedigen forskarutbildning med kännedom om och koppling till forskningsfronten i sitt ämne kräver i dag goda internationella kontakter. En del av de internationella kontakterna utgörs av mobilitet bland doktoranderna, något som inte minst är betydelsefullt för ett relativt litet land som Sverige. Regeringen anser att rekryteringen av utländska doktorander bör kunna öka ytterligare. Även inom forskarutbildningen kan utländska doktorander bidra till att öka mångfalden, bredda kompetensen och stärka kvaliteten. Dessa doktorander kan också innebära en förstärkning av återväxten av forskare inom såväl högskolan som resten av samhället.

Det är inte bara viktigt att fler utländska studenter antas till den svenska forskarutbildningen. Regeringen gör bedömningen att även utbytet av doktorander inom olika länders forskarutbildning är viktigt och bör öka. Under 2000 kom knappt 1 000 utländska doktorander till Sverige som var antagna vid ett utländskt lärosäte och som inte avsåg att genomföra hela sin forskarutbildning i Sverige. Under samma period reste drygt 850 doktorander ut, antagna vid svenska lärosäten, för att delta i utbyte om minst tre månader. Det mesta utbytet skedde till och från EU-länder. Nästan hälften av de utresande doktoranderna sökte sig till ett EU-land, medan cirka en fjärdedel åkte till USA.

Utländska gästlärare har mycket stor betydelse för att bygga upp en internationell miljö vid universitet och högskolor. Gästlärarna kan också fungera som förbindelser mellan det egna landet och det svenska lärosätet. De blir därigenom också viktiga i den fortsatta rekryteringen av utländska studenter. År 1999 fanns det 675 utländska gästlärare vid svenska universitet och högskolor enligt Höskoleverkets NU-databas. Denna siffra är dock något osäker. Förmodligen fanns det ett större antal

gästlärare verksamma vid lärosätena. Som regel stannar gästlärare endast kortare perioder (upp till en månad). Prop. 2001/02:15

Universitet och högskolor har, enligt 4 kap. 30 § högskoleförordningen, möjlighet att anställa en gästlärare för begränsad tid, dock högst 3 år. Denna möjlighet förefaller dock inte användas i den utsträckning som det borde vara möjligt. Regeringen ser det som angeläget att lärosätena i ökad utsträckning använder sig av möjligheten att rekrytera gästlärare både inom och utom utbytesprogram.

Avgiftsfria studier

Regeringen anser att principen om avgiftsfria studier bör stå fast för universitet och högskolor med statliga anslag. Så länge svenska studenter har rätt till avgiftsfria studier i den svenska högskolan gäller även den principen för alla EU-medborgare vid studier i Sverige. Avgiften skulle således enligt utredarens förslag endast avse studenter utanför EES-området.

Avgiftsbeläggning av vissa utländska studenter innebär en uppdelning av studenter i olika kategorier med svårbedömda effekter för studenter och lärosäten. Avgifter skulle avsevärt försvåra för studenter från länder med svagare ekonomi. De hittillsvarande erfarenheterna av denna kategori studenter är mycket goda. De är ofta synnerligen motiverade och avslutar sin utbildning i tid. Vid en avgiftsbeläggning skulle en stor mängd nya stipendier behöva skapas för att dessa studenter fortsättningsvis skall ha en möjlighet att studera i Sverige. Det skulle även krävas en betydande administrativ apparat för att handha avgifter och stipendier.

En fortsatt avgiftsfrihet innebär att Sveriges ställning i förhållande till övriga nordiska länder inte rubbas. Det finns en uppenbar risk att inflödet av utländska studenter skulle minska om Sverige införde avgifter när t.ex. våra nordiska grannar och Tyskland fortsätter att erbjuda avgiftsfria studier. Att avgiftsbelägga studierna för studenter som kommer från länder utanför EU riskerar således att motverka syftet att öka andelen utländska studenter i Sverige.

Informations- och marknadsföringsinsatser i utlandet

Regeringens bedömning: Svenska institutet bör få i uppdrag att etablera ett samrådsorgan för samordning av informations- och marknadsföringsinsatser i syfte att öka kunskapen om och intresset för Sverige som utbildningsland.

Utredarens förslag: Det bör upprättas en nationell strategi för hur utbildningspolitiken skall samverka med andra politikområden såsom t.ex. utrikes-, handels-, bistånds- och miljöpolitik. Förverkligandet av den nationella strategin bör samordnas mellan ansvariga departement och myndigheter. Svenska satsningar på utbyte och rekrytering av studenter bör i högre utsträckning även samordnas med EU:s samarbetsprogram inom utbildning och forskning.

Information och marknadsföring av svensk högre utbildning bör bli bättre och Svenska institutet bör få i uppdrag att tillsammans med universitet och högskolor ta fram en informations- och marknadsstrategi för detta. Alla berörda myndigheter bör därefter samverka för att förverkliga denna strategi. Det bör även övervägas om samordning av information och marknadsföring kan ske inom Norden eller inom EU.

Remissinstanserna: Majoriteten är positiva till upprättandet av en nationell strategi, men menar att den inte får utformas så att den hämmar enskilda lärosätens initiativ. De flesta instanserna är även positiva till förslaget att information och marknadsföring av svensk högre utbildning bör bli bättre. Remissinstanserna menar dock att huvudansvaret för marknadsföringen måste ligga på respektive lärosäte, men att en viss samordning är av värde. *Malmö högskola* föreslår att ett nationellt råd för information och marknadsföring införs. *Högskoleverket* föreslår en grundlig marknadsundersökning innan något görs. Ett tydligt informationsmaterial, t.ex. på nätet, efterlyses även av några remissinstanser.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gör ovan bedömningen att inflödet av utländska studenter bör öka, bl.a. för att det innebär en kvalitetsprövning av utbildningen och utgör en framtida rekryteringsbas av högutbildad arbetskraft. För att åstadkomma detta måste kunskapen om och intresset för Sverige som utbildningsland öka hos potentiella studenter i utlandet. Utredningen beskriver olika organisatoriska lösningar för information och marknadsföring av högre utbildning i andra länder, bl.a. Frankrike (EduFrance), Nederländerna (NUFFIC), Storbritannien (British Council) och Tyskland (DAAD). I Sverige ansvarar Svenska institutet för information om den svenska högskolan till utländska studenter, medan Högskoleverket ansvarar för information till svenska studenter. Svenska institutet har också stipendieprogram. Internationella programkontoret för utbildningsområdet ansvarar för information och handläggning av flera olika utbildnings- och stipendieprogram. Andra viktiga aktörer som stipendiefinansiärer är t.ex. Sida och STINT (Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning). Nämnden för Sverigefrämjande i utlandet (NSU) är ett centralt samarbetsforum för allmänt sverigefrämjande där bl.a. Exportrådet, Invest in Sweden Agency (ISA, Delegationen för utländska investeringar i Sverige), Svenska institutet och Sveriges Rese- och Turistråd AB ingår. Någon instans med ett samlat, nationellt ansvar för att marknadsföra svensk högre utbildning utomlands finns emellertid inte. Universitet och högskolor informerar även själva om högre utbildning i Sverige genom samarbeten med utländska lärosäten i olika former (studentutbyten, forskningssamverkan m.m.), deltagande i konferenser, produktion av eget informationsmaterial, etc.

Enligt regeringens mening bör universitet och högskolor som är intresserade av att aktivt rekrytera studenter i utlandet, såväl till grundutbildning som till forskarstudier, få stöd i detta arbete genom en nationell samordning av informations- och marknadsföringsinsatser. Berörda myndigheter bör därför samverka i högre grad än i dag och gemensamt diskutera fram prioriteringar för insatserna. Dessa kan bl.a. ta sin utgångspunkt i de utbildnings- och forskningspolitiska mål som sätts

på såväl nationell nivå som EU-nivå. Regeringen anser, i enlighet med utredarens förslag, att Svenska institutet bör få i uppdrag att etablera ett samrådsorgan för berörda myndigheter och organisationer, som t.ex. företrädare för universitet och högskolor, Högskoleverket, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Sida och STINT. Av betydelse i sammanhanget är Svenska institutets internationella nätverk i form av utlandsmyndigheterna (bl.a. ambassaderna). Invest in Sweden Agency kan bidra med viktiga kunskaper när det gäller formerna för information och marknadsföring. I syfte att samordna svenska satsningar på rekrytering av studenter med satsningar inom andra områden och länder bör också representanter för myndigheter som Exportrådet ingå i samrådsorganet. I uppdraget till Svenska institutet bör även ingå att skapa en elektronisk informationsportal med en samlad information om den svenska högskolan till utländska studenter.

Uppdragsutbildning

Regeringens bedömning: Universitet och högskolor bör utan medgivande av regeringen få möjlighet att bedriva utbildning på uppdrag också av beställare från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-området).

Utredarens förslag: Förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning bör ändras. Universitet och högskolor bör utan medgivande av regeringen få möjlighet att sluta avtal om uppdragsutbildning med parter i andra länder utanför EES-området. Uppdragsutbildningen bör även kunna avse personer som inte är anställda hos uppdragsgivaren. Uppdragsutbildning för företag från länder utanför EES-området bör dock endast avse personer som är anställda i företaget.

Remissinstanserna: Majoriteten av instanserna tillstyrker förslaget. Av dem som tillstyrker ifrågasätter ett par instanser om man når den avsedda målgruppen med detta förslag. *Tjänstemännens centralorganisatio* anser att uppdragsutbildning bör ges som ett led i biståndsverksamheten och inom de områden där tillgången på lärare är god. *Sveriges Förenade Studentkårer* menar att uppdragsutbildning inte bör vara behörighetsgivande.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns ett stort intresse från utländska myndigheter och företag att upphandla uppdragsutbildning från svenska lärosäten. Det gäller inte minst utländska regeringar och myndigheter som önskar sända studenter för utbildning i Sverige. Regeringen gör bedömningen att möjligheter för universitet och högskolor att teckna avtal om uppdragsutbildning med utländska aktörer kan vara ett verktyg att öka antalet utländska studenter vid svenska lärosäten. Det leder även till fördjupade kontakter mellan svenska och utländska lärosäten, företag och myndigheter.

Statliga universitet och högskolor får bedriva uppdragsutbildning enligt förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Regeringen avser att ändra förordningen så att ett universitet eller en högskola får bedriva uppdragsutbildning utan regeringens medgivande även om uppdragsgivaren är från ett land utanför det

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Universitet och högskolor bör således utan medgivande av regeringen få möjlighet att sluta avtal om uppdragsutbildning med en stat eller kommun eller motsvarande offentligt organ utanför EES-området. Även när det gäller företag från länder utanför EES-området bör universitet och högskolor få bedriva uppdragsutbildning av personal utan regeringens medgivande. Prop. 2001/02:15

Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

1 kap. Inledande bestämmelser**5 §**

I ett nytt tredje stycke införs en bestämmelse om att högskolorna aktivt skall främja och bredda rekryteringen till högskolan. Syftet med bestämmelsen är att i högskolelagens inledande del betona vikten av att det vidtas åtgärder för att minska den sociala snedrekryteringen till högskolan, så att studenterna i ökad utsträckning motsvarar befolkningens sammansättning i stort.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

8 §

I paragrafens första stycke anges uttryckligen att även kunskaper från gymnasieskolans specialutformade program utgör kunskapsbasen för den grundläggande högskoleutbildningen. Ändringen motsvarar vad som i praktiken gäller redan i dag.

9 §

Paragrafen innehåller högskolans grundläggande mål, vilka delvis har omformulerats. De nya målsättningarna har sin grund i att högskolans samhällsuppdrag och villkor har förändrats. Morgondagens arbetsliv kommer att ställa ökade krav på, förutom traditionella kunskaper och problemlösning, förmåga att kunna identifiera och urskilja problem. Likaså bör all högre utbildning ge studenterna större förutsättningar att möta förändringar i arbetslivet utifrån förändrade yttre villkor. Även vikten av att kunna kommunicera med personer utan specialkunskaper inom området lyfts fram i paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.2.

Sammanfattning av betänkandet Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan (SOU 2000:47)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 1

Sverige genomgår sedan lång tid en omvandling från ett i kulturellt avseende mer homogent samhälle till ett samhälle med mångfald, vilket givit vårt land en rikedom, som vi inte tidigare haft. Sverige är idag en del av världen på ett helt annat sätt än tidigare. Idag har nästan 20 procent av befolkningen sitt ursprung i ett annat land och i en annan kultur. Att lyckas ta vara på denna mångfald och skapa levnadsförhållanden i Sverige, där människor med olika etnisk bakgrund lever och arbetar tillsammans på jämlika villkor och med respekt för varandras särart, är den största gemensamma uppgiften för vårt land just nu. Ett välfärdssamhälle som vårt bygger på idén om att alla lika värde och att alla lika rätt att ta del av samhällets välbefinnande. Skillnaden i levnadsvillkor mellan olika grupper är emellertid idag stor - och växande - och det finns tecken som tyder på att ett nytt klassamhälle med etniska förtecken håller på att uppstå. På grund av skillnader i traditioner och tänkesätt i olika länder och olika kulturer - och även fördomar och sannolikt även diskriminering - har en invandrare ofta betydande barriärer att klara av innan han eller hon finner en bra bas för tillvaron i Sverige.

Sverige har emellertid goda förutsättningar att skapa tillväxt, välbefinnande och ett välfungerande samhälle genom att inom olika samhällsområden aktivt söka ta tillvara de möjligheter som mångfalden innebär. Men det är bråttom. Det behövs politiskt fokus på mångfaldsfrågorna. Det behövs resurser för de åtgärder vi föreslår i denna rapport, koncentrerat och uthålligt. Utan resurstillskott går frågan om mångfald i högskolan inte att lösa. Den omständigheten att samhällets intäkter ökar genom den goda konjunktur, som nu råder, ger statsmakterna ett unikt tillfälle att visa handlingskraft, inte minst på utbildningens alla nivåer som är en central fråga för att vi som land ska lyckas.

Utbildning erbjuder möjligheter att utjämna skillnader och öka förståelsen mellan individer och grupper. Utbildning ger också individen bättre förutsättningar för att delta i samhällslivet och på arbetsmarknaden. Alla bör ha samma möjligheter att ta del av den utbildning som samhället erbjuder. Skolan har i långa tider varit obligatorisk och därmed varit till för alla. Det är en allmän uppfattning att den skolplikt som infördes i Sverige under förra århundradet och den därav följande allmänna läskunnigheten och utbildningsnivån blev avgörande för Sveriges snabba och framgångsrika omvandling till ett industri- och så småningom välfärdssamhälle. Idag ställs allt större krav på människor ifråga om kunskap och det krävs högskoleutbildning till allt fler av de arbeten som erbjuds. Högre utbildning är inte obligatorisk i betydelsen att alla måste gå igenom högskola. I praktiken är emellertid högskoleutbildning nödvändig för allt fler. Att få flera att vilja ägna sig åt högre utbildning, att göra högskoleutbildningen attraktiv för många och att alla som har förutsättningar och intresse för högskoleutbildning också får möjlighet att skaffa sig en sådan utbildning är därför samhällsintressen av högsta rang.

Sverige behöver en välutbildad befolkning och det har på senare tid satsats starkt på högskoleutbildning. En sådan satsning sker fortsatt genom att resurser för fler platser tillförs högskolan under kommande år. Målsättningen är att 50 procent av en årskull skall påbörja högskolestudier före 25 års ålder mot dagens omkring 30 procent. Antalet studenter i högskolan har ökat starkt under en tioårsperiod och är idag långt över 300 000. Antalet fortsätter att öka. Samtidigt ökar inte efterfrågan på högskoleplatser lika mycket, särskilt inte inom de områden, som statsmakterna gärna ser att ungdomarna väljer, framförallt naturvetenskap och teknik.

Utredningens arbetssätt

Utredningen har enligt sina direktiv arbetat åtgärdsinriktat och inte gjort några större egna undersökningar, utan byggt förslagen på befintligt forsknings- och utredningsmaterial. Förutom genomgång av detta material har genomförts intervjuer, samtal, studiebesök och seminarier som givit oss en bild av högskolans sociala och etniska mångfald samt olika åtgärder som vidtagits i syfte att öka den. Befintligt material har kompletterats med tre egna undersökningar: en intervjuundersökning med studenter vid Högskolan i Halmstad, en intervjuundersökning med studenter vid Lunds universitet samt en undersökning av uppsatser som gymnasieelever skrivit om sitt framtida möte med högskolan. Resultatet av dessa undersökningar redovisas löpande i rapporten, men finns också sammanfattade i bilagor, vilka kan läsas fristående med stor behållning. En särskild undersökning av olika EU-projekt som syftar till ökad social och etnisk mångfald har gjorts. Utredningen har fortlöpande informerat sig om arbetet i andra relevanta utredningar och projekt, såsom mångfaldsprojektet inom Näringsdepartementet och Högskoleverkets bedömning av lärosätenas arbete med bl.a. social och etnisk mångfald. Det material från merparten av Sveriges universitet och högskolor som framtagits inom ramen för bedömningsarbetet har utredningen använt som ett empiriskt material.

Viktiga utgångspunkter som påverkat utredningsarbetet är, för det första att högskolan fått en mycket central roll i den nuvarande samhällsutvecklingen och att det inte minst därför är viktigt att högskolan i en rad avseenden speglar samhällets sociala och etniska mångfald. Högskolan bör helt enkelt ta rollen som varande mitt i samhället i flera olika avseenden. För det andra diskuteras flera av de mångtydiga och i många fall omstridda begrepp som måste användas när man närmar sig frågan om social och etnisk mångfald i högskolan.

Mångfald i högskolan

Social snedrekrytering har diskuterats och studerats under i stort sett hela 1900-talet. En rad åtgärder har också vidtagits och resultatet sett över en längre period har blivit en viss social utjämning av rekryteringen till högre studier. Kunskapsläget nu är dels att den generella sociala utjämningspolitik som bedrevs i Sverige under i synnerhet perioden 1930–1970-tal gjort att den sociala snedrekryteringen i någon mån

minskat, dels att det faktum att den sociala snedrekryteringen motstått förändring sammanhänger med att den är djupt rotad i samhällets socioekonomiska och sociokulturella struktur. I synnerhet anses hemmets utbildningsnivå och ett utbildningsmedvetet föräldrastöd ha stor inverkan på individens övergång till högskolan.

Under andra hälften av 1900-talet har Sverige utvecklats till ett mångkulturellt samhälle. Ledstjärnan för den nya kulturella integrationspolitik, som vuxit fram under 1990-talet, är bevarandet av kulturell mångfald och individens rätt att välja kulturell tillhörighet. Inom forskningen om etnisk mångfald är identitet ett centralt problem, både det svenska samhällets förändrade identitet under andra hälften av 1900-talet när det utvecklats till ett mångkulturellt samhälle och individens kulturella identitet. När vi betraktar högskolan i ljuset av samhällets etniska mångfald pekar vi på tre områden som har särskild betydelse: mångfalden bland studenter och personal, vilken bör spegla mångfalden i samhället; den högre utbildningens betydelse i ett mångkulturellt samhälle eftersom dess reflexiva karaktär kan bidra till större kulturell förståelse samt det förhöjda värdet av kritiskt och självständigt tänkande individer i det identitetspolitiska spänningsfält som finns mellan individ, grupp och samhälle.

Den sociala snedrekryteringen till högskolan kvarstår: sannolikheten för att en individ med högre tjänstemannabakgrund är sex till sju gånger större än att en individ med arbetarbakgrund går vidare till högskolan. Hälften av högskolans studenter är dock första generationens akademiker, medan hälften har akademisk bakgrund. Det betyder att högskolan både är en arena för social mobilitet och akademisk självreproduktion.

När det gäller den etniska rekryteringen till högskolan är kunskapen begränsad och behovet av forskning rörande förhållandet mellan utbildning och etnicitet är stort. De få studier som i Sverige belyst förhållandet mellan etnicitet och social bakgrund i rekryteringen till högre studier betonar att den sociala bakgrunden är den faktor som inverkar starkast. Detta bekräftas också i internationella studier. Andelen studenter med utländsk bakgrund inom högskolan är ungefär som motsvarande andel i befolkningen som helhet men analyser saknas som gör det möjligt att visa hur det förhåller sig med högskolestudier i olika etniska grupper. Med tanke på den segregation och marginalisering som kännetecknar många invandrades situation i Sverige, kan den tendens till etnisk underklassbildning som finns också påverka övergången till högskolan.

Utredningen har tagit fram statistik som belyser högskolepersonalens etniska mångfald. I förhållande till hela befolkningen finns det bland högskolans personal en överrepresentation av personer som är utrikes födda. Denna kategori utgörs inte endast av personer som invandrat utan även av personer från annat land som är tillfälligt verksamma inom högskolan, t.ex. gästforskare. Denna kategori antas vara relativt stor då 10 procent av högskolepersonalen har utländskt medborgarskap, medan den i befolkningen som helhet är 5 procent. När det gäller personer med två utlandsfödda föräldrar motsvarar andelen bland högskolans personal andelen bland personer i arbetsför ålder men den är mindre än i befolkningen som helhet. Andelen personer med en utlandsfödd förälder

är samma som i befolkningen och bland dem i åldern 16–64 år. Sammantaget gör detta att andelen flergenerationssvenskar bland högskolans personal är mindre än motsvarande andel i befolkningen som helhet. Jämför vi med den del av befolkningen som är i arbetsför ålder blir skillnaden något mindre. Det finns skillnader mellan universitet, dvs. lärosäten med forskarutbildning, och högskolor vad gäller personalsammansättningen. Den stora skillnaden är att andelen utrikes födda är betydligt större vid universitet än vid högskolor. Det finns en stor europeisk dominans bland de utrikesfödda, såväl i befolkningen som bland högskolans personal. Andelen födda i Asien och Afrika är mindre bland högskolepersonalen än i befolkningen som helhet.

Fördelningen av personer med utländsk bakgrund på olika tjänstekategorier inom högskolan är ojämn. Den största andelen med utländsk bakgrund finns inom forskningstjänster, medan andelen är mindre inom undervisningstjänster och minst i administrativa tjänster. Forskning är internationell, undervisning är mera "svensk" och administration är påfallande "svensk", är den något svepande slutsats som dras. De största andelarna personer med utländsk bakgrund finns i olika tidsbegränsade forskartjänster. En slutsats som kan dras av detta är att det finns ett karriärproblem för personer med utländsk bakgrund inom högskolan. En stor andel personer med utländsk bakgrund finns också inom kategorin lokalvårdare och ekonomipersonal, alltså långt ned i tjänstehierarkin.

I sammanfattning kan högskolans sociala och etniska mångfald, med avseende på studenter och personal, beskrivas så här: högskolan är samhällsförankrad men i mindre grad mångsocial, internationell men i mindre grad mångkulturell. Jämför vi universitet och högskolor kan de förra sägas vara mindre mångsociala och mer internationella, medan de senare är mer mångsociala och mindre internationella.

Mångfald i utbildning och undervisning

Den kvantitativa tillväxten av utbildningssystemet i allmänhet och högskolan i synnerhet har varit betydande under senare år. Målsättningen är dessutom att högskolan ska fortsätta växa. Utbildning framställs allt oftare som en nödvändighet i det s.k. kunskapssamhället. Utbildning har kommit att bli en del av vårt samhälles normalitet. De uppsatser som gymnasieelever skrivit till utredningen visar en hög grad av upplevd utbildningsplikt: man måste utbilda sig för att bli något, skriver eleverna.

I ljuset av att utbildning blivit en del av vårt samhälles normalitet diskuteras den sociala snedrekryteringen till högre utbildning, vilken hamnar i ett helt annat ljus när utbildning framställs som så viktig som idag. Det framstår då som allvarigare än tidigare att någon hindras från att utbilda sig, inte minst som utbildning nu i mycket högre grad än tidigare bestämmer individuell samhällstillhörighet på ett sätt som liknar lönearbetets roll tidigare. Följaktligen kommer utbildningslösheten att likna arbetslösheten med allt negativt den innebär, inte minst vad gäller samhällstillhörighet, individuell integration och identitet.

Utbildning som normalitet gör att högskolans studentgrupp i en rad olika avseenden blir betydligt mer differentierad än tidigare. Om vi antar

att den tidigare sällning som gav upphov till en relativt exklusiv studentgrupp också innebar en viss likhet i motiv, begåvning etc., helt enkelt mindre mångfald, resulterar den nuvarande situationen i en betydligt större mångfald i en rad olika avseenden. Vår slutsats av detta är att högskolan måste göra en stark satsning på pedagogisk kompetenshöjning bland lärarna för att de bättre ska kunna hantera denna mångfald. Vidare måste högskolan ta ett större ansvar för att introducera studenterna i högskolemiljön.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 1

Mångfald i kvalitetsarbetet

Det kvalitetsarbete som vuxit fram inom högskolan under det senaste decenniet kan ses som ett nödvändigt svar på tendenser till kvalitetsförsämringar. Högskolan måste i den nuvarande situationen på en och samma gång arbeta med att säkra kvaliteten i en i olika avseenden mer differentierad och mångfaldig studentpopulation. Samtidigt måste högskolan också lära sig hantera mångfald på ett sådant sätt att kvaliteten höjs.

I rapporten diskuteras kvalitetsbegreppet och olika dimensioner av den högre utbildningens kvalitet påvisas. Med utgångspunkt från dessa kvalitetsdimensioner visas hur mångfald i sig kan bidra till höjd kvalitet. När det gäller den *vetenskapliga kvalitetsdimensionen* kan mångfalden utnyttjas för att göra en redan existerande vetenskaplig perspektivmångfald än mer mångfaldig. Tänkande som härrör från andra delar av världen än Europa och Nordamerika berikar därvidlag forskningen och utbildningen inom högskolan. I *lärandets kvalitetsdimension* är vetenskaplig perspektivmångfald också av stor vikt. Mångkulturell kompetens är dessutom allt viktigare på en arbetsmarknad som i högre grad präglas av en globaliserad ekonomi och här bidrar etnisk mångfald i undervisning, bland studenter och lärare direkt till höjd kvalitet. Rollförebilder i undervisningen är också av stort värde för lärandet, varför könsmässig, etnisk och social mångfald bland högskolans lärare ökar en allt mera mångfaldig studentgrupps möjlighet att finna sina egna identifikationspersoner. När det gäller den *ekonomiskt/administrativa kvalitetsdimensionen* har vi kunnat konstatera att inom kategorin administrativ personal finns den minsta andelen personer med utländsk bakgrund. Ökning av andelen administratörer inom högskolan med utländsk bakgrund kan bidra till höjd ekonomiskt/administrativ kvalitet därför att medvetande om de speciella tillgångar och problem som kännetecknar en icke-traditionell bakgrund inom högskolan kan förbättra administrativa rutiner, vardaglig resursfördelning, språklig, fysisk och social tillgänglighet inom högskolan. I den *sociala kvalitetsdimensionen* menar vi att ökad mångfald kan bidra till höjd social kvalitet därför att social och kulturell blandning är bra. Detta gäller inte minst med tanke på studenters fortsatta liv och karriärer, i det mångkulturella samhället i allmänhet och inom yrken där man möter personer med många olika bakgrunder i synnerhet. Social och kulturell blandning i högskolan bidrar till mångkulturell och mångsocial förståelse samt minskar etniska fördomar och klassfördomar.

Överväganden och förslag

Sverige har en viktig, outnyttjad resurs i de potentiella studenter som på grund av olika omständigheter, hänförliga till etniska och sociala faktorer, idag inte söker till högskolan. Det är ett samhällsintresse av högsta rang att dels få högskolan att aktivt rekrytera och därefter särskilt stödja dessa individer, dels få dessa potentiella studenter att aktivt söka sig till högskolan och att - när de väl kommit in - finna sig väl tillrätta där, så att de framgångsrikt kan bedriva sina studier och erhålla arbete därefter.

Det behövs resurser för att högskolan skall kunna ta ett kraftfullt tag i frågan om mångfald. Vi föreslår därför att mångfaldsfrågan i högskolan nu prioriteras, koncentrerat och uthålligt, inledningsvis som ett femårigt projekt. Högskolan skall under denna tid bygga upp ett hållbart system för hur mångfalden – etniskt och socialt – skall öka. Olika åtgärder kan under denna tid prövas av olika universitet och högskolor. Regeringen bör avsätta betydande särskilda resurser – förslagsvis 500 miljoner kronor per år – från vilka universitet och högskolor kan erhålla stöd för sitt utvecklingsarbete och sina pilotprojekt under femårsperioden. En utvärdering av satsningen bör ske mot periodens slut.

Utredningen föreslår att följande åtgärder vidtas:

- Obligatorisk introduktionskurs för alla nya studenter. (Formerna för denna utprövas i pilotprojekt vid tio lärosäten under femårsperioden.)
- Collegetermin för att bredda högskolans rekryteringsbas
- Särskilt stipendium kopplat till collegeterminen
- Valbara kurser i svenska språket i högskoleintroduktionskursen
- Språkverkstäder/språklaboratorier inom högskolan
- Svenskundervisning i högskolemiljö för utländska gymnasister och akademiker
- Flexibla urvalsregler kombinerat med aktiva rekryteringsinsatser för social och etnisk mångfald
- Satsning på kompletteringsutbildningar för utländska akademiker
- Mål för rekryteringen av högskolans personal skall finnas vad gäller etnisk mångfald
- Särskilt sakkunniga skall kunna anlitas av lärarförslagsnämnder för att söka med en del av sina akademiska meriter i annat land skall få en rättvis bedömning
- Handlingsplaner för social och etnisk mångfald i högskolan
- Mångfald som kvalitetskriterium
- Resurser för pedagogiskt mångfaldsarbete
- Underlag utarbetas för hur mångfald hanteras kvalitetsbefrämjande i undervisning, forskning och administration
- Medel för ett mångvetenskapligt forskningsprogram om mångfald i högskolan

Åtgärderna skall utvärderas efter fyra år och ytterligare åtgärder bör då
övervägas på nytt.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 1

Sammanfattning av Högskoleverkets skrivelse Tillträde till högre utbildning (dnr U2000/2616/ST)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 2

Högskoleverket har i en skrivelse daterad den 20 juni 2000 framfört sin syn på ett antal aspekter som rör tillträde till högre utbildning. Högskoleverket, som har följt tillämpningen av tillträdesreglerna sedan de infördes 1997, framhåller att mycket tyder på att de nuvarande tillträdesreglerna förstärker snarare än minskar den sociala snedrekryteringen.

Verket anser det angeläget att fasa in förändringar i tillträdesreglerna så att nya regler träder i kraft i samband med att de elever som påbörjade Gymnasieskola 2000 lämnar den nya gymnasieskolan. Verket framhåller också att en ny antagningsprocess (NyA) kommer att tas i bruk inför antagningen till hösten 2004.

Högskoleverket anser att det finns skäl att ta ett samlat grepp om tillträdessystemets olika delar dvs. bestämmelserna om grundläggande behörighet, särskild behörighet samt urval. Högskoleverket redovisar i sin skrivelse riktlinjer som de anser bör vara vägledande i en utveckling av tillträdesbestämmelserna.

Grundläggande behörighet

Högskoleverket hänvisar till en tidigare skrivelse till regeringen (dnr U2000/556/ST) där de anfört att kraven för grundläggande behörighet bör förtydligas. Detta genom att krav införs på lägst betyget Godkänd i svenska B/svenska som andraspråk B och engelska A. Det bör, enligt verket, även övervägas om andra väsentliga ämnen, som exempelvis matematik och samhällskunskap, bör ingå liksom krav på godkänt examensarbete.

Särskild behörighet

Högskoleverket betonar att reglerna för särskild behörighet bör vara konstruerade så att de tillfredsställer krav på tydlighet, överblickbarhet och rättssäkerhet och att de är så flexibla att de inte utgör ett hinder för universitet och högskolor i deras strävan att rekrytera studenter.

Avsikten med de s.k. standardbehörigheterna var att ett begränsat antal standardbehörigheter skulle täcka stora utbildningsområden. Högskoleverket framhåller att dagens standardbehörigheter framförallt är anpassade till program som leder till yrkesexamen och utformades med de gamla utbildningslinjerna som förebild. Utbildningsutbudet och de sökandes val har dock förändrats under de senaste åren samtidigt som allt fler utbildningar är mer tvärvetenskapligt och internationellt inriktade.

Verket anser mot bakgrund av detta att systemet med standardbehörigheter bör förändras. Verket redogör för en alternativ modell som innebär att verket i sina föreskrifter anger dels behörighetskrav för de 35 utbildningar som leder till yrkesexamen, dels anger vilka gymnasiekurser som får användas som särskilda behörighetskrav för övriga utbildningar. Enligt verket kan universitet och högskolor då själva välja behörighetskrav inom dessa ramar. För

utbildningar med konstnärlig inriktning föreslås att det i Högskoleverkets föreskrifter anges att det är tillåtet att få använda färdighetsprov som särskilt behörighetskrav. Högskoleverket framhåller även att de - i samråd med universitet och högskolor, Verket för högskoleservice samt Skolverket - avser att ytterligare utreda frågan om det lämpligaste sättet att organisera de särskilda förkunskapskraven.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 2

Sammanslagning av gamla och nya betyg

De nuvarande bestämmelserna avseende betygsurval innebär – enligt Högskoleverket - att det blir lättare att bli antagen i urvalsgruppen för gamla betyg för varje antagningsomgång jämfört med urvalsgruppen nya betyg. För varje antagningstillfälle blir allt fler av dem med de bästa betygsmeriterna antagna. En annan effekt är att sökande med utländska eller internationella gymnasiebetyg får allt lättare att komma in, eftersom delgruppen tillförs nya sökande med goda meriter och därför gynnas av att provas i urvalsgruppen för gamla betyg. Vid antagningen till höstterminen 1999 antogs i denna urvalsgrupp 48 procent av de behöriga sökande som hade utländsk förutbildning. Motsvarande siffra för sökande med svensk förutbildning var 27 procent. På längre sikt kan urvalsgruppen gamla betyg minska så mycket i förhållande till den nya betygsgruppen att den, när det gäller utbildningar med få platser, inte tilldelas någon eller mycket få platser.

Verket föreslår mot bakgrund av detta att frågan om sammanslagning av urvalsgrupperna för gamla och nya betyg utreds.

Folkhögskolestuderande bör – enligt verket - även i fortsättningen provas i en egen urvalsgrupp. Detta då folkhögskolan har en särställning i det svenska utbildningsväsendet och då det är viktigt att slå vakt om denna utbildningsform.

Meritvärdering

Betygen som urval kan – enligt Högskoleverket - ha negativa effekter på undervisningen i gymnasieskolan, genom att eleverna fokuserar sig på att skaffa ett så konkurrenskraftigt betyg som möjligt. Då kursernas längd och inte svårighetsgraden påverkar jämförelsetalet mest är det många som läser lätta kurser. Problemen har ökat då allt fler elever blivit medvetna om möjligheterna att genom taktiska val av kurser skaffa sig höga betyg.

Verket föreslår därför att det bör analyseras om det går att göra urvalet på grundval av betyg i ett begränsat antal kurser i stället för att räkna på i princip alla betyg. Kurserna som skulle kunna ingå är dels de betyg som ingår i kraven för en ny grundläggande behörighet, dels de kurser som ingår i de särskilda förkunskapskraven för den sökta utbildningen samt eventuellt ytterligare kurser som anses relevanta för högskolestudier trots att de inte ingår i förkunskapskraven. Ett annat alternativ som bör övervägas är att grunda urvalet på en viss andel poäng som ingår i slutbetyget. Högskoleverket anser att det även kan vara av intresse att undersöka möjligheterna att i meritvärderingsmodellen särskilt belöna studier på högre nivå i vissa ämnen.

Högskoleverket anser att konkurrenskomplettering kan vara en bra möjlighet för individen att komma in i högskolan om vederbörande misslyckats i gymnasieskolan. Behörighetsreglerna till komvux tolkas dock mycket olika beroende på i vilken kommun eleverna bor i. Den omfattande kompletteringen på komvux är ett problem dels eftersom studiestarten skjuts upp, dels eftersom nivån på antagningspoängen höjs vilket medför köbildning till attraktiva utbildningar i högskolan. Trots detta anser verket att möjligheten till konkurrenskomplettering bör finnas kvar. Som skäl anges att om möjligheten att konkurrenskomplettera slopas skulle det sannolikt öka den stress som redan förekommer i gymnasieskolan. Vidare hänger konkurrenskomplettering samman med det sätt på vilket gymnasiebetygen meritvärderas. Verket menar att den alternativa modell för meritvärdering som föreslagits sannolikt skulle minska omfattningen av sådan komplettering. Slutligen anser Högskoleverket att det är viktigt att slå vakt om möjligheten för presumtiva studenter att efter gymnasiestudierna förbättra sina chanser att bli antagna till studier vid universitet och högskolor.

Högskoleprovet

Högskoleverket redovisar i sin skrivelse ett antal förändringar avseende högskoleprovet som skulle kunna bidra till att öka provets prognoskraft och bidra till en jämnare social rekrytering.

- En differentierad provpoäng genom exempelvis viktning skulle kunna bidra till ett högre prognosvärde för provet.
- Olika delprov för olika områden som universitet och högskolor kan använda i olika kombinationer efter egna beslut skulle kunna minska avhoppet och öka genomströmningen.
- Genom att ändra balansen mellan olika slags uppgifter eller att basera urvalet på ett medeltal av en individs olika provresultat skulle de negativa effekterna av upprepat provtagning kunna påverkas.
- Att minska värdet av arbetslivserfarenhet för att öka prognosvärdet på provet.
- Åtgärder för att främja olika gruppers chanser som att minska känsligheten för upprepat provtagande enligt ovan samt att undersöka om ambitionerna att minska prestationsskillnaderna mellan kvinnor och män kan ha bidragit till att istället öka känsligheten för social bakgrund. En annan åtgärd som föreslås med anledning av detta är införande av s.k. produktiva delprov.

Breddat utrymme för lokala beslut

Enligt verkets mening bör det utredas om det är möjligt att öka det lokala inflytandet på antagningen. Som exempel skulle lärosätena till en tredjedel av platserna på en viss utbildning kunna få möjlighet att använda andra och lokalt beslutade urvalsgrunder. Denna form av

urvalsgrund bör enligt verket prövas i en försöksverksamhet kopplad till regelbunden rapportering och uppföljning.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 2

Sammanfattning av tjänstemannagruppens förslag till åtgärder avseende rekrytering (dnr U2000/2706/ST)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 3

En tjänstemannagrupp inom Utbildningsdepartementet har i en promemoria daterad den 21 juni 2000 presenterat förslag till åtgärder främst inom antagningssystemet. Förslagen syftar till att underlätta för högskolorna att nå upp till de utbildningspolitiskt fastställda målen om ökad andel direktövergångar till högskolan, minskad social snedrekrytering samt att hälften av en årskull skall ha påbörjat högskolestudier senast vid 25 års ålder.

Rekryteringsfrämjande åtgärder

Tjänstemannagruppen konstaterar att, även om åtskilliga lärosäten redan i dag anordnar aktiviteter för att stimulera och intressera elever i främst gymnasieskolan men också i grundskolan för högre studier, så bör högskolorna intensifiera arbetet med att rekrytera studenter. Gruppen redovisar olika åtgärder som direkt eller indirekt har betydelse för att stimulera personer från studieovana hem att söka sig till högskolan och därigenom bredda rekryteringen till högskolan.

Basårsutbildning

Nuvarande basårsutbildning i högskolan syftar främst till att ge personer som läst ett samhällsvetenskapligt eller yrkesförberedande program i gymnasieskolan behörighet till tekniska eller naturvetenskapliga högskoleutbildningar. Tjänstemannagruppen föreslår att högskolorna i rekryteringsfrämjande syfte bör kunna anordna basårsutbildningen i anslutning till i princip samtliga högskoleprogram där erfarenhetsmässigt antalet behöriga sökande är för lågt med hänsyn till antalet platser.

Meritvärdering

I bilaga 3 till högskoleförordningen (1993:100) finns bestämmelser om hur betyg från bl.a. utbildning vid svensk gymnasieskola och svensk gymnasial vuxenutbildning skall meritvärderas. Vid beräkning av det s.k. jämförelsetalet för sökande med slutbetyg med bokstavs-betyg från programgymnasiet multipliceras siffervärdet för varje betyg med kursen eller specialarbetets gymnasiepoäng (betygsvärde). Det sammanlagda betygsvärdet för alla kurser och specialarbetet som ingår i slutbetyget divideras med det antal gymnasiepoäng för kurser och specialarbetet som ingår i slutbetyget. Betyget i ämnet Idrott och hälsa medräknas endast om det höjer jämförelsetalet eller om kursen utgör särskild behörighet för utbildningen.

Nu gällande bestämmelser om meritvärdering tillämpades första gången inför antagningen höstterminen 1997. Från samma tidpunkt blev det möjligt för sökande att dels ersätta ett betyg som ingår i slutbetyget med ett nytt högre betyg (s.k. konkurrenskomplettering), dels komplettera sitt slutbetyg med betyg på andra kurser som tenderats av i

komvux (s.k. tilläggskomplettering). Rätten att i merithänseende tillgodoräkna sig nya betyg har lett till att allt fler ungdomar direkt efter avslutade gymnasiestudier kompletterar sina betyg i komvux för att öka sina chanser att antas till högskoleutbildning.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 3

Tjänstemannagruppen föreslår att bestämmelserna om meritberäkning ändras så att beräkningen av det s.k. jämförelsetalet inte beräknas på samtliga betyg utan på 90 procent av de gymnasiepoäng som ingår i slutbetyget.

Friare former för urval

Tjänstemannagruppen föreslår att en teknik med friare former för antagning införs. Syftet är att underlätta för högskolorna att *dels* rekrytera studenter från grupper med konstaterad låg benägenhet att söka till högskolan, *dels* öka antalet studenter på utbildningar med otillräckligt antal sökande i förhållande till antalet platser *samt dels* främja livslångt lärande och fortbildning.

Tjänstemannagruppen förslag innebär följande:

- Högskolorna ges i uppdrag att inom en viss ram ”fri kvot”, anta sökande utifrån en helhetsbedömning av meriterna. Gruppen föreslår att ramen för den fria kvoten fastställs till minst 15 procent av högskolans platser för utbildningar som vänder sig till nybörjare vid högskolan. Den fria kvoten föreslås kunna disponeras för en del av platserna inom ett utbildningsprogram eller en kurs eller för alla platser inom en utbildning. För frikvotsantagning skall inga formella men väl reella krav på förkunskaper gälla. Varje högskola bör således bedöma om personen i fråga har tillräckliga kunskaper och erfarenheter samt förutsättningar i övrigt för att kunna tillgodogöra sig studierna. Det innebär att högskolan måste göra en individuell bedömning av den sökandes alla meriter. Den som antagits inom ramen för den fria kvoten bör anses ha uppnått kraven på grundläggande behörighet.
- Andelen platser i betygsurvalet fastställs till minst 60 och högst 75 procent av antalet nybörjarplatser vid högskolan. Av platserna i betygsurvalet skall en viss andel reserveras för sökande som påbörjar högskolestudier senast vid 21 års ålder. Vid meritvärdering av sökande i sistnämnda grupp får betyg som erhållits i konkurrenskompletterande syfte inte tillgodoräknas. Övriga sökande i betygsgruppen får däremot i merithänseende tillgodoräkna konkurrenskompletterade betyg.
- I urvalssystemet bör sökande med gamla respektive nya gymnasiebetyg, dvs. sökande i BL-gruppen och BP-gruppen läggas samman.
- Andelen platser som fördelas på grundval av resultatet från högskoleprovet eller provet i kombination med arbetslivserfarenhet fastställs till minst 10 och högst 25 procent av antalet platser till nybörjare vid högskolan. Om en sökande har resultat från mer än ett högskoleprov skall det genomsnittliga resultatet beaktas.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan (SOU 2000:47)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 4

Remissyttranden har kommit in från Statskontoret, Migrationsverket, Handikappombudsmannen, Riksrevisionsverket, Statens skolverk, Folkbildningsrådet, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Överklagandenämnden för högskolan, Distansutbildningsmyndigheten, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Centrala studiestödsnämnden, Forskningsrådsnämnden, Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mitthögskolan, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Högskolan i Kalmar, Danshögskolan, Dramatiska Institutet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola AB, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Sveriges lantbruksuniversitet, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Stockholms stad, Botkyrka kommun, Nacka kommun, Malmö kommunstyrelse, Lunds kommun, Vellinge kommun, Göteborgs stad, Trollhättans kommun, Skövde kommun, Borlänge kommun, Gävle kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Förenade Studentkårer.

Yttranden har dessutom kommit in från Lärarförbundet, Studentkårerna vid Linköpings universitet, Sveriges Naturvetareförbund, Riksförbundet för kommunal och statlig vuxenutbildning (Rvux), Företagarnas Riksorganisation, Hälsingerådet (för Bollnäs, Hudiksvalls, Ljusdals, Nordanstigs, Ovanåkers och Söderhamns kommuner), Uppsala studentkår, SACO Studentråd, Stockholms universitets Studentkår, Sveriges Vägledarförening.

Sammanfattning av Högskoleverkets rapport Ny inriktning inom magisterexamen (1999:16 R)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 5

Högskoleverket föreslår att regeringen skall inrätta en ny inriktning inom magisterexamen som komplement till dagens magisterexamen. Den nya inriktningen kan ge studenterna yrkesmässig eller ämnesbred specialkompetens på hög nivå, till skillnad mot nuvarande magisterexamen som ger ett ämnesdjup och förberedelse för forskarutbildning.

Den nya inriktningen är likvärdig i fråga om kvalitet med den nuvarande magisterexamen, men har en annan struktur och profil. Den föreslås vara en påbyggnadsexamen med viss inriktning om minst 40 poäng som bygger på kandidatexamen om minst 120 poäng, eller motsvarande svensk eller utländsk examen. Kravet på självständigt arbete är, i likhet med dagens magisterexamen, minst 20 poäng eller två om vardera minst 10 poäng.

Arbetsmarknaden förväntas bli allt mer föränderlig och studentpopulationen allt mer diversifierad. Det är därför av stor betydelse för arbetsgivare, arbetstagare och högskolesektorn att det finns goda möjligheter till utbildning på hög nivå. Den nya examen som föreslås, kan vara en betydelsefull drivkraft i strävandena efter ett livslångt lärande.

Nya möjligheter öppnas för yrkesverksamma som tidigare avlagt en grundexamen och som vill vidareutveckla sin kompetens inom ett delvis nytt område. Möjligheter öppnas även för utländska studerande som har en tidigare grundexamen i sitt hemland att skaffa en påbyggnadsutbildning i Sverige. En ny inriktning enligt den modell som verket föreslår skapar således en mångfald och flexibilitet som underlättar för ökad internationalisering av svensk högre utbildning.

Vidare skapar förslaget en potential för utveckling av nya intressanta utbildningar, då goda förutsättningar för ämnes- och disciplinövergripande examina på magisternivå skapas. Det kan till exempel vara utbildning där flera olika ämnen samverkar och från olika perspektiv belyser ett problem.

Den svenska *magisterexamen* översätts till engelska till *master of*. Den engelska benämningen finns inte som originalbenämning i det svenska regelverket utan är endast en översättning, vilket bör framgå av examensbeviset. Utredningen visar att en del lärosäten inte följer detta samt att många ger vilseledande marknadsföring av de påbyggnadsutbildningar som ges på engelska. Från juridisk synvinkel uppstår därmed flera problem.

Internationellt sett är inget utbildningssystem det andra helt likt, det finns en rad olika typer av magisterutbildningar. Det är viktigt att det egna landets utbildningssystem och examina beskrivs noga i samband med utfärdande av examina, framför allt till utländska studenter. Högskoleverket riktar därför uppmärksamhet mot att arbetet med att introducera *Diploma Supplement* bör prioriteras.

I rapporten pekas också på behovet att göra en generell översyn av den svenska examensordningen, avseende nivåindelningen på det svenska

utbildningssystemet i relation till utvecklingen på det internationella området.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 5

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över Högskoleverkets rapport Ny inriktning inom magisterexamen (1999:16 R)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 6

Remissyttranden har kommit in från Forskningsrådsnämnden, Humanistisk samhällsvetenskapliga forskningsrådet, Medicinska forskningsrådet, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Teknikvetenskapliga forskningsrådet, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska Högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mitthögskolan, Högskolan i Karlskrona/Ronneby, Malmö högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Sveriges lantbruksuniversitet, Chalmers tekniska högskola AB, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Hälsohögskolan i Jönköping, Sophiahemmet, Röda Korsets Högskola, Ersta Sköndal högskola, Verket för högskoleservice, Centrala studiestödsnämnden, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Statens skolverk, Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Sveriges universitets- och högskoleförbund, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Förenade Studentkårer, Sveriges Industriförbund.

Yttranden har dessutom kommit in från Stockholms universitets studentkår, Svensk sjuksköterskeförening, Uppsala studentkår.

Sammanfattning av betänkandet Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan(SOU 2000:92)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 7

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att undersöka förutsättningarna för att öka antalet studenter från andra länder, särskilt utanför EES-området, vid Sveriges universitet och högskolor. I uppdraget ingick även att utreda frågan om att avgiftsbelägga utbildning för studenter utanför EES-området.

Skäl för ökat antal utländska studenter

Globaliseringen är en realitet och även den globala utbildningsmarknaden. Industrieländer som Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Nederländerna, Australien och USA anser det strategiskt viktigt för näringsliv, utbildning/forskning, samhälle och kultur att öka rekryteringen av utländska studenter till den högre utbildningen. Dessa länder marknadsför aktivt högre utbildning till studenter från Asien, Latinamerika och Afrika.

Sverige har många fördelar och det finns många skäl också för oss att öka rekryteringen av utländska studenter och lärare. Det bör ske snarast annars riskerar svenskt arbetsliv och svensk utbildning att hamna på efterkälken.

Vår allt mer globaliserade värld präglas av gemensamma problem som kräver globala lösningar. Gemensamma insatser inom högre utbildning och forskning är angelägna.

Vidare ses utbildning mer och mer som en strategisk investering för att kunna utveckla och förstärka framtida förbindelser med personer, institutioner och företag i andra länder. Svenska företag är beroende av att rekrytera välutbildade medarbetare med internationell kompetens som har kännedom om andra marknader och förhållanden.

Utländska studenter vid svenska universitet och högskolor berikar genom sin närvaro studiemiljöerna vid de svenska lärosätena och bidrar till förståelsen av andra kulturer och är befrämjande för kvaliteten i utbildning och forskning.

Utländska studenter är en potentiell rekryteringsbas för fortsatt forskning och arbete i Sverige. Sverige behöver också fler högutbildade för att trygga tillväxten i generationsskiftet.

Det är ett sätt att bistå utvecklingsländerna i deras arbete med att bygga upp den högre utbildningen.

Export av utbildning är en väsentlig inkomst för många länder.

Svensk högre utbildning håller en hög kvalitet och borde kunna vara intressant på den växande globala utbildningsmarknaden.

Goda förutsättningar

Prop. 2001/02:15
Bilaga 7

Sverige har goda förutsättningar att ta emot fler utländska studenter.
Fördel Sverige

Sverige har många fördelar som vi borde kunna dra nytta av för att locka fler utländska studenter till vårt land.

Vi har en väl utbyggd högskola och ett allmänt gott rykte som utbildnings- och forskningsnation. Vi har några internationellt sett mycket starka forskningsprofiler. Vi delar ut Nobelpriset.

Vi är internationellt inriktade och befolkningen behärskar engelska bra.

Universitet och högskolor har stor erfarenhet av internationellt samarbete och ett relativt omfattande studentutbyte. Vi har många invandrare.

Svenska lärosäten har ett spännande och internationellt utbildningsutbud och tar väl hand om sina gäststudenter. Flera lärosäten har redan genom invandringen många studenter med utländsk bakgrund. De är intresserade av att ta emot fler utländska studenter – förutsatt att de tillförs resurser eller – i första hand – får ta ut avgifter.

Vi har en rad institutioner som bedriver informationsverksamhet utomlands.

Vi är bland världens främsta IT-nationer och har en god tillväxt och har flera välkända exportprodukter. Till detta kommer att vi är ett vackert land med en rik natur och ett stort kulturutbud.

Olika åtgärder behöver dock vidtas för att öka antalet studenter i första hand från länder utanför EES-området. Självfallet skall även fortsättningsvis studenter från Europa uppmuntras att studera i Sverige men enl. direktiven gäller uppdraget i första hand rekrytering av studenter från länder utanför EES-området.

En nationell strategi bör upprättas

Utbildningspolitiken bör bedrivas i ett större sammanhang och samverka med andra politikområden såsom t.ex. utrikes-, handels-, bistånds- och miljöpolitik. Förverkligandet av den nationella strategin bör samordnas mellan ansvariga departement och myndigheter. Detta behövs för att få en starkare internationell genomslagskraft.

I den nationella strategin bör vissa regioner och ämnesområden utpekas som särskilt intressanta. Det är naturligt att vissa regioner t.ex. länderna i vårt närområde ges prioritet. Vidare bör ämnesområden där vi har en stark utbildning och forskning särskilt framhållas.

Fler attraktiva utbildningar på engelska

För att göra Sverige attraktivt som studieland måste fler intressanta utbildningar kunna erbjudas på engelska. För att stimulera detta bör ett särskilt stöd utgå.

Internationell jämförbarhet

Prop. 2001/02:15
Bilaga 7

En särskild examen – internationell master – bör införas för studenter med treårig utländsk grundexamen. Utbildningen skall omfatta minst två terminer.

Det är viktigt att alla lärosäten har en generös och pragmatisk inställning till tillgodoräknande och erkännande av utländska utbildningar.

Det svenska språket måste värnas

Vi är ett litet land med ett litet språk. Bara Sverige kan värna om det svenska språket – högskolan har ett särskilt ansvar att bidra till det. Av rekryteringsskäl måste dock utbildningar erbjudas på engelska. Samtidigt är det angeläget att insatser görs för att utbildning på svenska och i svenska språket för utländska studenter vid svenska lärosäten. Utbildning i svenska språket bör även förstärkas i länder av strategisk betydelse.

Studentbostadsbristen i storstadsområdena måste avhjälpas

Bristen på bostäder, särskilt i storstadsområdena, måste snarast få en lösning. Utan tillräckligt antal studentbostäder kommer det vara svårt att rekrytera fler utländska studenter.

Lättnader i regelverket

Reglerna för uppehållstillstånd för studenter och doktorander utanför EES-området bör ändras så att det är möjligt för dem att arbeta under terminstid. Vidare bör det vara möjligt att efter examen kunna stanna kvar för att arbeta i Sverige.

Ökade möjligheter till uppdragsutbildning

Bestämmelserna om uppdragsutbildning bör ändras. Universitet och högskolor bör kunna få möjlighet att sluta avtal om uppdragsutbildning med utländska myndigheter (motsvarande) eller internationella organisationer.

Fler gästlärare och doktorander

Antalet utländska gästlärare inom grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning bör öka. Resurser för detta bör avsättas.

Resurser för några internationella forskarskolor bör ställas till förfogande. Dessa bör omfatta ämnen som är intressanta ur forsknings- och rekryteringsperspektiv för Sverige och av stort gemensamt internationellt intresse.

Svenska institutet bör få i uppdrag att tillsammans med universitet och högskolor ta fram en informations- och marknadsföringsstrategi för svensk högre utbildning. Berörda myndigheter bör därefter samverka för att förverkliga denna strategi. Vid exportsatsningar i utlandet bör marknadsföring av svensk högre utbildning och forskning ingå.

Extra resurser bör under en tid gå till universitet och högskolor samt Svenska institutet för marknadsföring av den svenska högskolan.

En ökning med 5 000 studenter på 5 år

Det övergripande målet för rekrytering av utländska studenter och doktorander bör vara att antalet utländska studenter skall öka med 1 000 per år under fem år. Därefter bör en utvärdering ske för fortsatta ställningstaganden.

Ökning av antalet stipendier

Antalet stipendier bör öka så att fler studenter från Östeuropa och utvecklingsländerna kan studera i Sverige. Stipendierna kan antingen omfatta bidrag till studieavgifter (om sådana införs) och/eller till uppehälle.

Kostnader och finansiering

Utredningen presenterar tre handlingslinjer. Dessa innebär för staten olika kostnadskonsekvenser.

1. **Avgiftsfriheten bibehålls och inga särskilda** för staten tillkommande kostnadskrävande **åtgärder vidtas**. Enligt detta alternativ bör åtminstone den nationella strategin upprättas. Detta alternativ innebär att inga resurser tillförs och avgifter inte tillåts. Det skulle innebära att svenska studenter trängdes undan. *Utredningen vill inte förorda detta alternativ.*

2. **Avgiftsfriheten bibehålls.** För att inte tränga ut svenska studenter tillförs medel för nya utbildningsplatser. 1 000 nya platser/år i fem år kostar sammanlagt 250 milj. kr. Kostnaderna för stipendier (32 milj. kr.) samt marknadsföring och de övriga åtgärder som föreslagits uppgår till sammanlagt 275 milj. kr under femårsperioden. En utgångspunkt är att minst lika många utländska studenter som dagens även fortsättningsvis skall studera i Sverige. Kostnaderna för detta alternativ 525 milj. kr.

3. **Avgifter får tas ut.** I detta fall behövs inga nya statliga medel för nya platser. Resurser behövs dock för stipendier som även inkluderar bidrag till avgifter (77 milj. kr.) samt resurser för marknadsföringsåtgärder m.m., sammanlagt 320 milj. kr. I framtiden bör det också innebära inkomster från ett antal utländska studenter motsvarande dagens.

Många länder tar ut avgifter för utländska studenter. USA uppskattar att bruttoinkomsten av de utländska studenternas närvaro i USA uppgår till omkring 12 miljarder dollar. Även för andra länder som

Storbritannien och Australien är inkomster från utländska studenters närvaro betydande. Tyskland har valt fortsatt avgiftsfrihet.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 7

Beträffande handlingslinjerna 2 och 3 avstår utredningen från att ta ställning men presenterar för- och nackdelar med de bägge alternativen. Vid valet mellan alternativen ställs en lång svensk utbildningspolitisk tradition – principen om avgiftsfrihet för den enskilda studenten – mot möjligheterna att tjäna pengar/hålla kostnader nere. Eftersom förslag till finansiering måste lämnas för åtgärder som innebär kostnadskonsekvenser kan avgiftsalternativet ses som ett förslag till finansiering av nya platser.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Advantage Sweden – Insatser för ökad rekrytering av utländska studenter till den svenska högskolan (SOU 2000:92)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 8

Remissyttranden har kommit in från Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mithögskolan, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan i Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Sveriges lantbruksuniversitet, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Centrala studiestödsnämnden, Högskolans avskiljandenämnd, Distansutbildningsmyndigheten, Internationella Programkontoret för Utbildningsområdet, Folkbildningsrådet, Forskningsrådsnämnden, Vetenskapsrådet, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT), Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA), Migrationsverket, Integrationsverket, Svenska institutet, Boverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Närings- och teknikutvecklingsverket, Turistdelegationen, Riksförsäkringsverket, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Universitetslärarförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges Förenade Studentkårer, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Yttranden har dessutom kommit in från Uppsala studentkår, Studentkåren vid Filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet (StuFF), Umeå naturvetar- och teknologkår (NTK), SACO Student.

Bakgrund

Högskolan är idag en mycket omfattande och komplex verksamhet. Den statliga högskolan omfattar 13 universitet och 23 högskolor. Vid de svenska universiteten och högskolorna finns för närvarande mer än 300 000 studenter och ca 50 000 anställda. Den samlade ekonomiska omslutningen för utbildning och forskning vid universitet och högskolor uppgick år 1999 till mer än 40 miljarder kronor. Högre utbildning och forskning i Sverige finansieras till helt dominerande del med statliga medel.

Fram till år 1977 fattade statsmakterna synnerligen detaljerade beslut om både själva verksamheten och resursanvändningen. Genom högskolereformen år 1977 trädde en rad förändringar i kraft, som innebar att statsmakternas beslut blev mer övergripande och utrymmet för lokalt beslutsfattande vid universitet och högskolor ökade.

Från år 1993 infördes ett mål- och resultatsystem för högskolans grundläggande utbildning, där statsmakterna satte målen och lärosätena gavs i uppdrag att uppfylla dem inom givna ramar. Bl.a. var ett syfte med 1993 års system att utbildningsutbudet skulle anpassas efter studenternas efterfrågan. Från år 1997 gäller emellertid att universitet och högskolor bör anpassa utbildningsutbudets inriktning till områden där behovet av välutbildad arbetskraft bedöms öka.

Stora förväntningar knyts till högskolans möjligheter att påverka ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Få studier har emellertid gjorts om detta. Från flera håll efterlyses därför forskning om högre utbildning och forskning och dess betydelse för och effekter på samhället.

Uppdraget

Vårt uppdrag har gällt frågor om statsmakternas styrning av utbildning och forskning vid universitet och högskolor. Det har omfattat både utvärdering av det nuvarande systemet och förslag till förändringar. Huvuduppgifterna har gällt mål, ersättningsnivåer och resurstilldelningssystem för både den grundläggande högskoleutbildningen, forskarutbildningen och forskningen.

Utgångspunkten enligt direktiven har emellertid varit att grunderna i det nuvarande mål- och resultatsystemet för den grundläggande utbildningen skall ligga fast.

Vi har lagt oss vinn om att samla in ett brett material om erfarenheterna av det nuvarande systemet och önskemål om förändringar från alla beslutsnivåer i systemet.

Mål för grundläggande utbildning

I principen om mål- och resultatstyrning, som för närvarande generellt gäller för statlig verksamhet, ligger att statsmakterna sätter mål för

verksamheten och att myndigheterna inom givna ramar strävar efter att nå målen. Resultatet ligger sedan till grund för mål under kommande period.

Mål- och resultatstyrning för högskolan innebär att statsmakterna skall svara för övergripande utbildningspolitiska överväganden. Det enskilda lärosätet skall inom givna ramar svara för verksamheten.

Mål- och resultatsystemet som styrsystem ligger fast.

Målen för högskolan, som de angivits och anges i regleringsbrev, växer i antal och är av disparat karaktär. De behöver ses över.

Examensmål bör även framdeles anges i regleringsbreven. Målen bör avse en generell examen – magisterexamen – samt som nu ett fåtal yrkesexamina, som omprövas inför varje planeringsperiod.

Det ingår i statsmakternas övergripande ansvar för det svenska utbildningssystemet att översiktligt ange hur utbildningsutbudet ska fördelas mellan olika utbildningsområden. De kritiska områdena för närvarande är naturvetenskap och teknik. Statsmakterna bör därför föreskriva vilket utbildningsutbud, mätt i helårsprestationer inte helårsstudenter, som minst ska återfinnas inom naturvetenskaplig eller teknisk utbildning.

Om andelen ungdomsstuderande av utbildningspolitiska skäl bör öka, skall detta inte styras genom ”nybörjarplatser” utan genom antagningssystemet eller eventuella mål för antal eller andel studenter under viss ålder. Målet bör vidare sättas i termer av hur många som fullföljer högre studier (helårsprestationer) och inte hur många som påbörjar studier.

Utbildningspolitiska mål för fort- och vidareutbildning och för ökad tillgänglighet i form av distanskurser och deltidskurser kan uttryckas i form av minsta antal helårsprestationer för berörd kategori och lärosäte. Samma ”prislappar” bör gälla som för annan utbildning. Vi har övervägt att föreslå studieavgifter för fort- och vidareutbildningskurser, men för närvarande avvisat tanken.

Profilering av lärosäten kan ske på utbildningsområdesnivå och med fördel hanteras i budgetdialogen. Förnyelse och kontinuitet av utbildningsutbudet och dess innehåll anser vi vara en fråga för det enskilda lärosätet.

Vi föreslår ett system med indikatorer som skall utgöra grund för analys av resp. lärosätes resultat och måluppfyllelse och därmed dess förmåga och möjlighet att fullgöra sina uppdrag.

Vi konstaterar att kvalitetsbevakning och -utveckling är en bärande del av det totala styrsystemet för universitet och högskolor, men det bör hållas isär från de direkta resursfrågorna. Förenklat uttryckt bygger våra förslag på att kvaliteten i utbildningen hålls på en hög nivå och att granskning och kvalitetsutveckling sker.

Kvantitativa mått på jämställdhet kan lätt uppställas. Men vi finner att jämställdhet också bör betraktas som en kvalitetsfråga. Jämställdhetsarbetet bör därför även fortsättningsvis ingå i den kvalitetsgranskning Högskoleverket svarar för.

Vi delar mångfaldsutredningens uppfattning att social och etnisk mångfald bör stimuleras fram t.ex. genom ökad frikvotsantagning.

Högskoleverket föreslås få till stadigvarande uppgift att svara för analyser av tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade.

Vi förordar att systematiska uppföljningar görs av arbetsmarknadssituationen för dem som lämnar universitet och högskolor efter genomförd utbildning.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 9

Den s.k. småämnesproblematiken bör lösas genom en särskild resurstilldelning, som tas upp i budgetdialogen. Planerings- och uppföljningsprocessen är väsentlig i ett mål- och resultatsystem. Det innebär att såväl omfattningen av som formerna för den s.k. budgetdialogen både mellan Utbildningsdepartementet och högskolorna och inom högskolorna måste utvecklas. Särskilt konsultativt stöd bör biträda såväl Utbildningsdepartementet som högskolorna i denna utveckling. Det är också vår bedömning att departementets kapacitet och kompetens på handläggarsidan bör stärkas – detta som en följd av systemets storlek och komplexitet.

Resurstilldelning till grundläggande utbildning

Det är en samstämmig uppfattning bland universitet och högskolor och statsmakterna att det nuvarande systemet för resurstilldelning fungerar väl. Men det har huvudsakligen fungerat i tillväxt. Eftersom huvuddelen av lärosätenas kostnader är svåra att påverka på kort sikt och minskade intäkter slår igenom direkt är avsaknaden av en tillräcklig reserv eller en buffertfunktion besvärande. Detta är emellertid en principiell fråga för hela statsförvaltningen.

Resurserna för grundläggande utbildning har urholkats. Vi bedömer att detta är särskilt allvarligt för den lägsta ersättningsnivån; nämligen utbildningsområdena HSJT.

Vi anser att en justering av särskilt den lägsta ersättningsnivån är nödvändig. Vi föreslår därför att den lägsta ersättningsnivån höjs med 15 %. Eftersom vårt förslag måste vara kostnadsneutralt innebär det att vi för att finansiera detta föreslår en sänkning av övriga ersättningsnivåer med drygt 5 %. Förändringen bör genomföras under tre år.

Vi föreslår också att en ny indelning av ersättningsnivåer efter utbildningens art, som innebär färre nivåer och minskad spännvidd mellan nivåerna, utreds närmare.

Klassificering av kurser skall ske öppet och med full insyn. Vi föreslår att normerande diskussioner förs i SUHF:s regi.

Resurstilldelning för Konstnärlig utbildning

Den konstnärliga utbildningen är för närvarande indelad i sju olika utbildningsområden. Det totala antalet helårsstudenter understiger 4 000. Per capita-ersättningen varierar mellan 150 000 kr och 400 000 kr. De konstnärliga högskolorna i Stockholm är små – några mycket små – mätt i antal helårsstudenter. Med lågt studentantal och hög ersättning per student blir en resurstilldelning som enbart grundar sig på antalet studenter och helårsprestationer besvärlig vid förändrat studentantal. Flera lärosäten som tidigare inte fått tillämpa de konstnärliga utbildningsområdena önskar detta. Några har också fått denna rättighet.

Vi föreslår att de sju olika konstnärliga utbildningsområdena ersätts med ett enda konstnärligt utbildningsområde. Ersättningen per

helårsstudent resp. helårsprestation för detta utbildningsområde bör vara lägre än de nuvarande lägsta ersättningsbeloppen bland de konstnärliga utbildningsområdena. Det nya konstnärliga utbildningsområdet får tillämpas av samtliga lärosäten som enligt regleringsbrevet har rätt till detta.

Utöver per capita-ersättningarna erhåller lärosäten med rätt att utfärda konstnärlig högskoleexamen samt bildlärar- och musiklärarexamen en fast tilldelning. Den fasta tilldelningen bör fastställas efter dialog med berört lärosäte.

Vi föreslår att idrott får ett likartat system.

Vi föreslår att statsmakterna i vissa fall skall kunna ange ett maximalt antal helårsstudenter och/eller helårsprestationer inom vissa områden. Det konstnärliga området skulle kunna vara ett sådant område.

Forskarutbildning

Forskarutbildningens volym har stigit kraftigt. Intentionerna är att den skall öka ytterligare. Antalet aktiva forskarstuderande är nu större än antalet gymnasister 1952.

Det finns en gemensam trend i forskarutbildningens utveckling i europeiska länder och USA. Denna är flera nya och yngre forskare, internationella jämförelser och internationell konkurrens. En klar tendens är också att utbildningsdelen i forskarutbildningen ökar och att kraven på volym och genomströmning likaså ökar. Forskarutbildningen blir mera utbildning och mindre forskning. Det innebär också att forskningsvolymen minskar.

Statsmakternas styrning av forskarutbildningens omfattning och inriktning görs idag genom tilldelning av vetenskapsområden, examensmål och öronmärkning av minimiresurser för studiefinansiering i forskarutbildningen.

Forskarutbildningen är mycket differentierad och organisatoriskt spridd. Forskarutbildning bedrivs i minst 600 ämnen vid ca 1 000 institutioner.

Formellt ansvarig för forskarutbildningen enligt högskoleförordningen är fakultetsnämnd.

De examensmål som anges av regeringen i regleringsbrev förutsätter extern finansiering för att nås. Detta gäller särskilt de medicinska, naturvetenskapliga och tekniska vetenskapsområdena.

Vi delar uppfattningen att den externa finansieringen innebär balansproblem. Å andra sidan är externfinansierad forskning och forskarutbildning ett accepterat och reguljärt inslag. Den kan också, när projekten är utsatta för fackmässig kvalitetsgranskning, utgöra en kvalitetsfaktor.

Vi anser att statsmakten bör, som för närvarande, för berörda lärosäten besluta om examensmål för forskarutbildningen inom de olika vetenskapsområdena.

Vi föreslår en separat medelstilldelning till forskarutbildningen. Resursallokeringen för forskarutbildningen bör göras i två delar. Den första delen innehåller en ram för studiestödet och den andra ersättning för utbildningskostnaderna.

Studiestödet anges som nu som ett lägsta-belopp. Ersättningen för utbildningskostnaderna (taxameterbidraget) avräknas, som för grundutbildningen vid årsredovisningen, varvid en helårsdoktorand föreslås generera hälften och en helårsprestation hälften av taxameterbidraget. Ersättning utgår upp till ett takbelopp.

Externa finansiärer av forskarstuderande debiteras i princip taxameterbidrag med samma belopp som de internt finansierade. Det innebär också att taxameterbidrag från anslagen till vetenskapsområden endast kan utgå för forskarstuderande som uppbär studiestöd från anslag till vetenskapsområden.

För att stimulera benägenheten att ta examen föreslås lärosätet få en examenspremie om 50 000 kr per doktorsexamen. Om kostnaderna för detta skall finansieras inom nuvarande resursram måste examensmålen, lägstbeloppen och taxameterbidragen för studiestöd sänkas i motsvarande mån.

Vi anser att det är viktigt att de forskarskolor som nyligen föreslagits, knyts till den reguljära forskarutbildningen och att berörda fakultetsnämnder således skall vara ansvariga för verksamheten och dess genomförande. Resursallokeringen bör ske över anslagen till lärosäten för forskning med precisering av uppdragen i regleringsbrev.

Forskning

De förslag vi framför syftar till att fördela medel för forskning vid universitet och högskolor baserade på kvalitet och profilering snarare än "på tradition". För att de processer detta förutsätter skall vara meningsfulla måste det finnas faktiska möjligheter att göra omprioriteringar på kort och lång sikt. Som vi visar är dessa för närvarande mycket begränsade.

Vi förutsätter därför att nya resurser kommer att tillföras systemet. För detta talar också de övergripande och principiella argumenten om pluralism och möjligheter till självständiga forskningsinsatser från universitetens och högskolornas sida. De krav, som statsmakterna ställt på att alla högskolelärare med forskarutbildning också ska ges möjligheter att forska, ställer även krav på ökade resurser till universitet och högskolor.

Anslagen för forskning till universitet och högskolor måste bli föremål för självständiga prioriteringar. Fördelningen skall göras utifrån högt ställda vetenskapliga kvalitetskrav och relevans för forskningens utveckling. Anslagen är inte en "basresurs" som står till förfogande för andra aktörer i forskningssystemet.

I högskoleförordningen bör föreskrivas att universitet och högskolor (på samma sätt som forskningsråden) skall fördela forskningsmedel efter noggranna vetenskapliga kvalitetsbedömningar. Verksamheten skall regelbundet utvärderas.

Vi förutsätter att den nya forskningsrådsorganisationen inom sina ekonomiska ramar fortsätter att initiera och stödja profilskapande forskning med god kvalitet.

Kravet på profilering av forskningen inom högskolan måste balanseras mot kravet på bredd inte minst för att tillgodose kravet på forskningsanknytning av grundutbildningen.

Vi anser att styrelserna för universitet och högskolor bör ges möjlighet att spela en aktivare roll i prioriteringsarbetet inte minst för att därigenom bättre tillgodose behov av forskning över områdesgränser och samverkan med andra lärosäten. Besluten skall fattas efter kvalificerad vetenskaplig beredning.

Forskningsanslagen bör fördelas till lärosätena utan uppdelning på vetenskapsområden. Lägst-andelar bör dock anges per vetenskapsområde. Summan av lägst-andelarna bör inte överstiga 75 % av totalanslaget.

En normerande definition av profilbegreppet är inte önskvärd att försöka göra än. Begreppet bör utvecklas och successivt förtydligas – sannolikt som en mångfald av innebörder – inom ramen för dialogen mellan statsmakter och lärosäten.

Vi föreslår att statsmakterna även framdeles styr forskningen genom budgetstyrning. Det krävs emellertid ett bättre beslutsunderlag än tidigare, t.ex. i form av nyckeltal och strategidokument, och det är angeläget att motiven för besluten redovisas. Budgetdialogen bör utvecklas väsentligt.

För att öka möjligheten för statsmakten att göra avvägningar efter kvalitets- och profilgrundade kriterier föreslås följande åtgärder:

- Budgetdialogen utvidgas.
- I underlaget skall finnas nyckeltal.
- Profilskapande verksamhet skall redovisas.

Lärarnas arbetstid för forskning skall finansieras av medel anvisade för forskning. Medel anvisade för grundutbildning skall i sin helhet användas för utbildning.

Kostnader för att uppfylla ”den tredje uppgiften” måste få belasta anslagen för grundutbildning resp forskning/forskarutbildning. Lärosätena bör ange i årsredovisningen vilka belopp som använts för samverkansändamål.

Högskolans lokalförsörjning

Då det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande utbildning, infördes 1993/94 innebar det också förändringar för lokalförsörjningen. Fr.o.m. 1994/95 har lärosätena eget lokalförsörjningsansvar, som innebär att de själva avgör lokalernas läge, storlek och standard samt tecknar avtal med hyresvärden, antingen Akademiska Hus eller någon annan. Mycket av det arbete med planering, utredning och medverkan i byggprocessen samt hantering av hyresavtal som tidigare gjordes av Byggnadsstyrelsen sköts nu alltså av universitet och högskolor. Incitament att effektivisera lokalanvändningen har skapats, eftersom frigjorda resurser kan användas för andra ändamål efter egna beslut.

Våra bedömningar och förslag är som följer:

På aggregerad nivå har vi funnit att hyreskostnadsutvecklingen och anslagstilldelningen följs åt. Utvecklingen har varit långsammare. Detta utesluter självfallet inte att enskilda lärosäten kan komma få problem i vilka lokalfrågorna är en viktig beståndsdel.

Allmänna förslag

- Samtliga lärosäten bör se över sin lokalportfölj och så långt som möjligt försöka sprida kontraktstiderna. Därmed skapas en högre grad av flexibilitet genom att en del lokalåtaganden kan avvecklas på kort sikt.
- Åtgärder för att på ett avgörande sätt förbättra styrningen förutsätter att statsmakten avdelar resurser för att upprätthålla en konstruktiv dialog med samtliga lärosäten.
- Vi föreslår att regeringen skall godkänna lokalförhyrningar vars sammanlagda värde uppgår till minst 200 miljoner kronor och/eller som medför att förhållandet lokalkostnader totala kostnader vid tidpunkten för kontraktstecknandet överstiger 18 %.
- En marginell del av anslaget till högskolorna och universiteten (1-1,5 milj kr) bör innehållas av regeringen för att regeringskansliet skall kunna upphandla byggnadsteknisk eller annan specialkompetens för bedömning av hyresåtagandet.
- En arbetsordning för hantering av lokalförsörjningsfrågorna bör införas på samtliga lärosäten.
- Regeringsbeslutet att infordra uppgifter om lokalförsörjningen från lärosätena bör permanentas och bli rutin. Innehållet bör utvecklas succesivt i takt med regeringskansliets resurser.
- Arbetet med att utveckla god redovisningssed inom sektorn bör fortsätta och också prioriteras. Styrning med nyckeltal bör uppmuntras.
- Lärosätena bör ta initiativ till och i samverkan arrangera en kvalificerad utbildning kring lokalförsörjningsfrågorna.

Övriga iakttagelser

Frågor om Akademiska Hus såsom bolagets avkastningskrav, hyressättnings- och avtalsprinciper och dess dominans på denna del av fastighetsmarknaden bör enligt vår mening uppmärksammas.

Det nuvarande systemet för lokalförsörjning anses av högskolorna vara avsevärt bättre än det som användes fram till 1994.

Den nya tekniken kommer att påverka lokalförsörjningen, men den ekonomiska nettoeffekten tros bli marginell.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Högskolans styrning (SOU 2000:82)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 10

Remissyttranden har kommit in från Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mithögskolan, Högskolan i Karlskrona/Ronneby, Malmö högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Sveriges lantbruksuniversitet, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Högskolans avskiljandenämnd, Distansutbildningsmyndigheten, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Skog- och jordbrukets forskningsråd, Centrala studiestödsnämnden, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Förenade Studentkårer.

Yttranden har dessutom kommit in från Sveriges Ekonomiföreningars Riksorganisation, Uppsala studentkår Samhällsvetenskapliga, Teologkåren Lunds universitet Tomas Holdar Lunds Humanistkår Gabriella Walfridsson, Lunds Doktorandkår Christian Unmack kårordförande, Kungl. Vitterhets Historie och Antikivtetsakademien, Teknologkåren vid Luleå tekniska universitet m. fl. teknologkårer, SULF, STUFF Linköpings universitet, Industriförbundet, Svenska kommunalarbetsareförbundet, Stockholms universitets studentkår, Consensus Hälso Univ. studentkår, Uppsala studentkår, RBU, Lärarhögskolans studentkår i Stockholm, Arkitekturskolan KTH - Sektionen för arkitektur CTH – Arkitekturprogrammet LTH, Sveriges personalvetares riksförening, Naturvetareförbundet, Uppsala universitet vicerektor, Civilingenjörsförbundet, Doktorandnämnden Uppsala studentkår, Sveriges Doktorander, Uppsala universitet vicerektor för vetenskapsområdet.

Den svenska högskolan har byggts ut kraftigt under de senaste årtiondena och i dag finns det 36 universitet och högskolor med statligt huvudmannaskap. De enskilda lärosätena har samtidigt ställts inför stora utmaningar i form av bl. a. starkt ökat elevantal, ökade krav på effektivisering, prioriteringar inom forskning och utbildning, internationalisering, ökad samverkan med det omgivande samhället. Dessa utmaningar skall mötas av alla oavsett universitetens och högskolornas läge, storlek, inriktning och skiftande bakgrund vad gäller verksamhet och traditioner.

Såväl styrelsens som rektors ansvar i den nya organisationen har blivit allt viktigare, inte minst i en miljö som också innefattar en betydande grad av internt och delvis kollegialt självstyre. Enligt regeringens bedömning, i propositionen om Högskolans ledning, lärare och organisation (prop.1996/97:141), är det en fördel att uppdraget som ordförande är skilt från anställningen som rektor och funktionen som verkställande ledamot i styrelsen. En sådan uppdelning sägs ge en tydligare rollfördelning mellan den beslutande och den beredande och exekutiva funktionen, och ger därmed högskolorna bättre möjlighet att möta utmaningarna.

Mot bakgrund av att högskolornas förändrade ledning har funnits i snart tre år och de erfarenheter som vunnits under denna tid samt den utveckling av högskolornas samverkan med det omgivande samhället som skett genom stöd av högskolelagen, bör enligt regeringen en utvärdering genomföras.

Enligt direktiven skall utredaren utvärdera och analysera rektors, styrelseordförandens och styrelsens roller, ansvarsfördelning och samarbetsformer. Kartlägga ledningsstruktur kring rektor - likheter och skillnader mellan högskolan med dess kollegiala struktur och andra myndigheter och med aktiebolag. Utvärdera rektors och styrelsens nya roll i ett system med tradition av kollegialt självstyre. Kartlägga och utvärdera de system som använts för rektorsrekrytering och hur jämställdhetsaspekter beaktats i dessa sammanhang samt jämföra med motsvarande process och med villkoren vid chefsanställning i andra myndigheter.

Utredaren skall lägga fram eventuella förslag till förändringar i regelverket för högskolan.

Beslutet om införande av en extern styrelseordförande för högskolestyrelsen ligger fast, liksom att regeringen anställer rektor.

Arbetsätt

Parallellt med departementets utredning initierade Högskoleverket en utvärdering av den reform av högskolestyrelserna som genomfördes år 1998. Då de båda utredningsuppdragen delvis sammanföll inleddes ett samarbete. De frågeställningar i de båda utredningarna som lämpade sig härför sammanställdes i en gemensam enkät till ordförande i universitet och högskolor och rektorer. Enkätsvaren avgavs anonymt och har

behandlats konfidentiellt. Detta arbete har redovisats i en rapport "att LEDA UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR, En uppföljning och analys av styrelsereformen 1998", Högskoleverkets rapportserie 2000:15 R. Vid ett seminarium med ett 50 - tal rektorer och ordförande anordnat av Högskoleverket presenterades och diskuterades svaren från enkäterna och deltagarna hade även möjlighet att framföra sina synpunkter i grupparbeten och i en paneldebatt.

En särskild enkät har även skickats till förvaltningschefer/motsvarande. Förutom enkäter har djupintervjuer med rektorer och ordförande i ett antal universitetsstyrelser genomförts. Även intervjuer med förvaltningschefer samt externa representanter, lärarrepresentanter, fackliga representanter och studeranderepresentanter i styrelserna har genomförts.

Dessutom har kontakter tagits med generaldirektörerna för Arbetslivsinstitutet, Försvarets materielverk och Försvarets forskningsanstalt i syfte att jämföra med andra myndigheter, Sveriges Universitets- och Högskoleförbund och Sveriges Universitetslärareförbund för att diskutera rektorers anställnings- och pensionsvillkor, personer med ledande befattningar inom svenskt näringsliv samt personer inom universitet och högskolor som står utanför styrelserna.

Styrelseformer

Det finns tre ledningsformer för statliga myndigheter och verk, nämligen enrådighetsverk med ett rådgivande insynsråd, styrelse med begränsat ansvar (SBA) och styrelse med fullt ansvar (SFA). Vanligast är styrelse med begränsat ansvar. Bland myndigheter med många anställda (inräknat affärsverk, universitet och högskolor) dominerar ledningsformen styrelse med fullt ansvar. Det förekommer också blandformer mellan dessa huvudalternativ. Gemensamt för alla är att regeringen utser myndighetschefen och en majoritet av styrelseledamöterna inklusive ordföranden. Ofta utser regeringen hela styrelsen och (för enrådighetsverk) insynsrådet.

I regeringens senaste rekommendationer för hur dess myndigheter skulle ledas utfärdade i samband med den förvaltningspolitiska propositionen 1995 skall enrådighetsverk och styrelse med fullt ansvar vara huvudalternativen, men flexibilitet vid val av ledningsform kan tillåtas utgående från myndigheternas verksamheter och mål.

En styrelse med fullt ansvar skall kunna agera kraftfullt. Det är en vedertagen åsikt och en väl beprövad erfarenhet att styrelsen inte får vara för stor för att kunna agera på detta sätt. Den skall fungera som ett väl sammansvetsat team och även om ledamöternas åsikter initialt skiljer sig åt kunna komma fram till en enig ståndpunkt i viktiga frågor. Den optimala styrelsestorleken anses vara sju till nio ledamöter. Även myndighetsstyrelser med fullt ansvar har begränsat utrymme för sitt agerande eftersom regeringen har andra styrmedel än instruktioner och förordningar som begränsar styrelsens beslutsbefogenheter. Regeringen utser myndighetschef och sätter de ekonomiska ramarna; den ger direktiv och uppdrag i regleringsbrev mm.

På ett insynsråd och även en styrelse med begränsat ansvar ställs inte samma krav. Här skall intressenter ges insyn eller möjlighet att påverka verksamheten. Beslutskraften hos styrelsen får komma i andra hand.

Personer som har sin normala hemvist i bolagsvärlden och hamnar i en myndighets styrelse – särskilt inom högskolevärlden – finner sig ha mycket begränsat handlingsutrymme. De känner sig klämda mellan regeringens styrning och det interna självstyret och friheten hos forskarna som var och en har stort inflytande över sin verksamhet.

Den fria forskningen och det kollegiala systemet ger universitet och högskolor en särställning som gör att de ej kan jämföras med andra myndigheter där generaldirektören har en tydligare chefsroll inom myndigheten. Inom universitet och högskolor krävs en legitimitet i verksamheten hos chefen/rektor. Rektor arbetar inte enbart på uppdrag av departementet och styrelsen. Han eller hon ses av verksamheten som den främste företrädaren för verksamhetens intressen. Det akademiska ledarskapet är enligt vår bedömning mer mångfacetterat än att vara generaldirektör alt VD i näringslivet. Det har tidigare i olika sammanhang diskuterats att skapa en egen myndighetsform för universitet och högskolor.

I privata bolag utser bolagsstämman styrelsen och dess ordförande och styrelsen utser i sin tur VD. Det har diskuterats att samma principer borde tillämpas inom universitetsvärlden, dvs att regeringen utser styrelseordföranden och styrelsen utser rektor. Å andra sidan utser regeringen myndighetschefen i andra statliga myndigheter, vilket talar för att detta bör vara fallet också inom högskolevärlden. Ett argument som talar för nuvarande princip är att rektor såsom främste företrädare för sitt universitet eller sin högskola bör ha den status som det ger att vara utsedd av regeringen.

Om företagsprinciper tillämpades på styrelsens sammansättning skulle varken rektor, lärare eller studenter vara representerade som ledamöter i styrelsen. Liknande princip tillämpas för övrigt också i vissa större affärsdrivande statliga verk, såsom Försvarets materielverk.

Universitetsstyrelserna har vad gäller sammansättning och funktion drag från många olika styrelseformer – bolagsstyrelser, myndighetsstyrelser av olika dignitet – med inslag av den akademiska traditionen och dess kollegiala inflytande.

På längre sikt borde det skapas en egen myndighetsform för högskolan anpassad till de krav som forskningen och utbildningen ställer och i ännu högre grad kommer att ställa i framtiden. Vi har inte närmare analyserat vad den skulle behöva innebära för förändringar i relation till dagens form. Myndighetsformen bör dock utformas så att den främjar arbete med långsiktiga planer och satsningar, samverkan med externa samarbetspartners, innovations- och entreprenörsverksamhet, motiverar engagemang i extern utbildningsverksamhet för att ge några exempel. Detta skulle underlättas om lärosätena ges möjligheter att bygga upp myndighetskapital och bilda bolag.

Förslag:

- Regeringen bör tillsätta en separat utredning om en egen myndighetsform för universitet och högskolor

Styrelsens uppgifter och beslutsbefogenheter anges i Högskolelagen och Högskoleförordningen. I högskolelagen anges i 2 § i vilka frågor "styrelsen själv skall besluta". Vissa av dessa frågor är mycket väldefinierade till sin natur, det gäller årsredovisning, delårsrapporter, budgetunderlag, Riksrevisionsverkets revisionsberättelse och revisionsrapporter. I andra fall anges en mera flytande gräns för vad som "styrelsen själv skall besluta", t. ex. "viktigare frågor om högskolans organisation", "viktigare framställningar i övrigt" (andra än budgetunderlag), "frågor i övrigt som är av principiell vikt". Endast ett fåtal universitet och högskolor har i en arbetsordning för styrelsen preciserat dessa punkter.

Högskolorna gavs i reformen 1998 styrelser med fullt ansvar. Emellertid fick styrelserna en utformning som har många inslag från enrådighetsverkens insynsråd. De har representanter för olika intressenter i högskolornas verksamhet, dess egna lärare och studenter. Den av regeringen tillsatta majoriteten representerar bl.a. uttalat politiska block och ofta finns även kommunal- och landstingsintressen företrädade. Styrelserna är stora, 15 ledamöter plus ett antal fackliga representanter – vanligen tre – med närvaro- och yttranderätt.

Vi anser att det finns starka skäl för att minska styrelsernas storlek och föreslår att så sker. Allas intressen skulle främjas av detta. De övriga förslag vi lägger fram innebär en justering mot en mera renodlade SFA-form. Samtidigt vill vi föreslå att regeringen startar försöksverksamhet med några olika ledningsformer.

Förslag:

- Minska antalet ledamöter i högskolestyrelser till totalt 11, med sammansättningen 5 ledamöter och ordförande utsedda av regeringen, rektor, 2 lärarrepresentanter och 2 studeranderepresentanter. Fackliga representanter ges närvaro- och yttranderätt.
- Bland de externa ledamöterna bör det professionella inslaget öka, t. ex. genom att ta in lärare/forskare från andra högskolor.
- Regeringen bör starta försöksverksamhet inom högskolesektorn med andra styrformer t.ex. enrådighetsformen med insynsråd och "extremform" av SFA med liten professionell styrelse.

Högskoleförordning (HF) och de delar av Verksförordningen (VF) som gäller för högskolestyrelser säger inget om styrelseordförandens uppgifter. Detta bör skrivas in i HF. Man kan här peka på bolagslag och bolagsordningar som relativt detaljerat definierar vad styrelseordföranden skall göra.

Förslag:

För i HF in följande:

- Ordföranden skall leda styrelsens arbete och se till att styrelsen fullgör sina uppgifter.
- Ordföranden skall sköta de löpande kontakterna med rektor mellan styrelsemötena.

Det skulle vara klargörande för alla parter och därmed en stor fördel att samla hela regelverket för högskolans ledning på en plats i HF. Huvudparten av universiteten och högskolorna har tagit fram eller arbetar med att ta fram en arbets-/besluts-/delgationsordningen för verksamheten. En för styrelsen mer specificerad arbetsordning än vad som anges i högskoleförordningen är dock mindre vanligt förekommande. Styrelsens grepp om sitt uppdrag och sin tidsplanering skulle främjas av att styrelsen tillsammans med den verkställande ledningen utarbetade en arbetsordning för sitt arbete. Arbetet som leder fram till arbetsordningen kan i sig själv ses som en utbildningsprocess.

Förslag:

Vi föreslår

- att regelverket för styrelse och rektor samlas på en plats i HF. Principförslag till ett sådant sammanhållet regelverk för styrelse, styrelseordförande och rektor presenteras i avsnitt 11.
- att i HF påbjuds att styrelsen skall utarbeta och fastställa en arbetsordning för sitt arbete.

Näringsdepartementet har föredömligt tagit fram en ägarpolicy i vilken det finns förslag till innehåll i styrelsens arbetsordning. Detta förslag grundar sig på det i aktiebolagslagen gällande kravet på att styrelsen årligen fastställer en arbetsordning. Dokumentet kan i princip i sin helhet utgöra grund för ett motsvarande förslag till arbetsordning för universitet och högskolors styrelser.

Förslag:

- Utbildningsdepartementet bör på samma sätt som Näringsdepartementet utarbeta en ägarpolicy för sina universitet och högskolor.

Styrelseordförande och externa ledamöter i högskolestyrelser klagar ofta på att de har liten möjlighet att påverka verksamheten trots att de arbetar i en styrelse med fullt ansvar. Emellertid är beteckningen styrelse med fullt ansvar missvisande framförallt mot bakgrund av de begränsningar som regeringen sätter genom de direktiv och uppdrag den ger utanför högskolelag och förordning.

Styrelserna har trots detta stor makt. Ett framgångsrikt sätt för en styrelse att arbeta i högskolesystemet är att fokusera på de långsiktiga strategifrågorna och på långsiktig uppföljning av strategiska beslut. Styrelserna upplever emellertid att det inte ges tid för detta på grund av alla småfrågor och att strategifrågor inte kommer upp på dagordningen annat än som korta beslutsärenden där styrelsen får anta en färdig plan. För att skapa ytterligare utrymme för stora frågor borde HF ge styrelsen utvidgad delegationsmöjligheter.

Förslag:

Ändra i HF under "Styrelsen skall besluta om":

- Styrelsen får delegera beslut om delårsrapport till ordförande och rektor i förening.

- Styrelsen får delegera beslut om antagningsordning och anställningsordning till rektor.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 11

I förordningar nämns inte klart uttalat styrelsens ansvar för långsiktiga strategifrågor trots att det måste vara en av styrelsens viktigare uppgifter att hantera dessa.

Förslag:

Nu sägs i HF att "styrelsen skall själv besluta i viktigare frågor om högskolans organisation". -Det

föreslås ändrat till: "styrelsen skall själv besluta i viktigare frågor om högskolans inriktning och organisation".

En av styrelsens beslutspunkter enligt HF gäller revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt förordningen (1995:6786) om intern revision vid statliga myndigheter m. fl. Internrevisionens uppgifter tolkas av styrelserna ofta snävt att omfatta endast ekonomiska förhållanden. Internrevisionen är ett bredare uppdrag än styrelser normalt utnyttjar. Genom fastställande av revisionsplan kan styrelsen följa upp olika delar av verksamheten och åtgärder med anledning av de beslut styrelsen fattat.

Förslag:

- Innebörden av internrevision i statliga myndigheter bör klargöras för högskolestyrelserna av departementet. Det kan lämpligen ske i utbildningsinsatser gällande denna och andra frågor.

Högskolans ledningsform är en "blandform" av de tre ledningsformerna som används i statliga myndigheter. Vad gäller ansvarsfrågor kan man finna ytterligare en punkt där regelverket för högskolan inte följer mallen för SFA. Enligt den senare ansvarar styrelsen för att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. I nuvarande regelverk för högskolan har rektor denna uppgift (Hänvisning i 1 kap. 5 §, HF till 9 §, VF).

Det är logiskt att det är styrelsens ansvar att se till att regeringen får det underlag den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten. En ändring av regelverket i den riktningen skulle också innebära en anpassning till SFA-modellen.

Förslag:

- Nuvarande 9 § i VF flyttas (som tidigare föreslagits) till HF och förs in i nuvarande 2 kap 2§ (HF) med lydelsen: Styrelsen för en högskola har ansvaret för att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

Rektorstillsättningar och pensionsförhållande

I HF sägs att styrelsen avger förslag på rektor till regeringen efter hörande av lärare, övriga anställda och studenter. De procedurer som använts för hörande skiljer sig från fall till fall. I några fall har själva

valproceduren lett till turbulens. Detta har oftast berott på att denna inte varit helt fastlagd och dokumenterad från början, plötsliga ad hoc förändringar har skett under arbetets gång och tillsatta arbetsgrupper har misstolkat sitt uppdrag eller gett sig själva utvidgat uppdrag.

Vid de större universiteten har även det tidigare förfarandet med valförsamling använts även efter förändringen i HF. Någon gång har detta skett på begäran av aktuell rektorskandidat som på detta sätt velat försäkra sig om en dokumenterad förankring av sin kandidatur hos de berörda.

Förslag:

- I HF skrivs in att styrelsen innan den börjar sitt arbete med att ta fram förslag på rektor att avge till regeringen skall fastställa en arbetsordning och tidsplan för hela proceduren.

- I HF bör också möjligheten till att använda valförsamling anges vid sidan av förfarandet med hörande.

De enda myndighetschefer som inte omfattas av chefs pensionen är rektorerna. Idag rekryteras endast ett fåtal rektorer intern inom den egna högskolan. Sveriges Universitetslärareförbund har gett förslag till förändringar för att även rektorer skall få en tryggad framtid efter avslutat uppdrag som rektor. Det finns också anledning att stärka det lokala inflytandet över rektors villkor genom att delegera till styrelsen att sätta lön och fastställa övriga anställningsvillkor.

Förslag:

- Regeringen beslutar även fortsättningsvis om anställning av rektor.
- Befattningen som rektor omfattas normalt av förordningen 1995:1038 om statliga chefs pensioner mm.

- Regeringen delegerar rätten att fastställa lön och övriga anställningsvillkor vid nyanställning och ny lön vid lönerevision till styrelsen för berört lärosäte.

- Rektor får behålla bottentjänst

- För rektor som ej innehar annan statlig anställning inrättas särskild bottentjänst som lektor/professor vid det egna lärosätet. Sådan bottentjänst bör inrättas vid tillträdet som rektor. Nuvarande rektorer som saknar bottentjänst bör också erbjudas bottentjänst. Bottentjänsten kan om det är ändamålsenligt, flyttas till annat lärosäte eller annan statlig myndighet.

- Rektor som återgår till bottentjänst vid eget lärosäte eller annan statlig myndighet garanteras efter sex år som rektor oförändrad lön och löneutveckling som rektorer.

Även för omförordnande av rektorer bör samma villkor gälla som för generaldirektörer.

Förslag:

- Rektor omförordnas normalt för en treårsperiod.

Idag finns endast 6 kvinnliga rektorer, ca 17 % av totala antalet. Svårigheten att uppnå jämställdhet inom rektorskåren beror säkert på att rekryteringsunderlaget är litet inom många fakulteter. Man måste se till att basen för rekrytering av kvinnor till högre ledarbefattningar blir större inom de flesta fakulteter. Vägen till 50 - 50 -procentig fördelning kvinnor - män på rektorsposterna är därför lång. Man måste således fortsätta de satsningar som sker för att få flera kvinnor på doktorand-, postdoktors- och forskarassistenttjänster och man måste öka rekryteringen av kvinnor till professorstjänster. Kvinnor måste i större omfattning ges erfarenhet av ledningsarbete på institutions- och fakultetsnivå, i arbetsgrupper, i kommittéer och som pro-och vicerektorer. De bör ges möjlighet till och uppmuntras att delta i ledarskapsutbildningar. Alltför många uppdrag för en enskild person kan dock bli en belastning och ingen hjälp på en karriärväg mot de främsta förtroendeuppdragen inom högskolan. Dessa uppdrag bygger på ett stort internt förtroende, vilket inte vinnas enbart genom förtroendeuppdrag inom högskolan utan också kräver god forskningsmeritering.

Regeringen bör kunna lägga större tryck på högskolorna att arbeta med jämställdhetsaspekten genom att ge dem i uppdrag att belysa hur denna beaktats då de ger förslag till ny rektor.

Förslag:

Den enskilda högskolan:

- Fortsätt de särskilda satsningarna för att öka antalet kvinnor i forskarutbildning och på alla nivåer inom forskare- och lärarkåren vid högskolan. (Att beakta även av regeringen)
- Utnyttja kvinnors ledaregenskaper i högre grad på olika chefspositioner inom högskolan.
- Ge kvinnor möjligheter till och uppmuntra dem att i större omfattning delta i chefsutbildningar.
- Skapa nätverk för befintliga och potentiella kvinnliga chefer.

Regeringen:

- Ge högskolorna tydliga direktiv att i sina förslag till rektorskandidater belysa jämställdhetsaspekten

Konflikter i ledningen

Som har påpekats är SFA en oklar styrelseform, särskilt i den utformning den getts för högskolan. Oklarheten medger flexibilitet i tillämpningen men kan leda till konflikter i ledningen genom att rektors och ordförandens roller inte är klart definierade och avgränsade.

Det har framhållits vid intervjuer att det är önskvärt att styrelseordförande (och helst även externa styrelseledamöter) har erfarenhet från eller på annat sätt vunnit kunskap om högskolevärlden. Det har också framhållits att det är nödvändigt att de ges utbildning i frågor som rör högskolan, dess specifika kultur och sätt att arbeta, regelverket som gäller för den, dess beroende av regeringens styrning mm.

Detta lägger stort ansvar på regeringen särskilt vid utseende av styrelseordförande. Det är viktigt att rektor hörs när regeringen tar fram kandidat till ordförandeposten. Likaså bör både ordförandens och rektors synpunkter inhämtas vid utseende av övriga allmänrepresentanter i en styrelse.

Skulle konflikter uppstå bör de kunna klaras upp inom styrelsen eller t.o.m. mellan berörda personer utan extern inblandning. Eventuellt kan de berörda själva eller styrelsen anlita medlande samtalspartner. Lyckas man inte hantera frågan på lokal nivå skall regeringen kontaktas.

Förslag:

- Rektor skall höras när regeringen tar fram kandidat till ordförandeposten. Likaså bör både ordförandens och rektors synpunkter inhämtas vid utseende av övriga allmänrepresentanter i en styrelse.

- Styrelseordförande (och helst även externa styrelseledamöter) bör ha erfarenhet från eller på annat sätt vunnit kunskap om högskolevärlden

- Ledamöterna skall ges utbildning i frågor som rör högskolan, dess specifika kultur och sätt att arbeta, regelverket som gäller för den, dess beroende av regeringens styrning mm.

- Om konflikter eller tvister uppstår är det angeläget att de löses snabbt. Det har visat sig att de annars lätt växer och blir allt svårare att lösa. Detta bör beaktas på det lokala planet och även av regeringen som bör ha beredskap att snabbt agera om den kontaktas i ärenden av denna typ.

Ledningsstruktur kring rektor - kollegialt inflytande

Förutom prorektor har ca 30 % av universiteten och högskolorna valt att arbeta med flera pro- och vice rektorer med specifika uppdrag, som t.ex. grundutbildning, forskarutbildning, IT, kvalitet. Rekrytering av prorektorer/vice rektorer har ofta följt samma procedur som rekrytering av rektor, men styrelserna har även utsett dessa på direkt förslag av rektor. Vid de flesta universitet och högskolor utser styrelsen även pro- och vice rektorer.

I princip alla universitet och högskolor har någon form av ledningsgrupp. Dessa är inga formella beslutsorgan utan enbart rådgivande till rektor. Det är även vanligt med mer eller mindre permanenta arbetsgrupper/kommittéer på ledningsnivå. Förutom arbetsgrupper för jämställdhet, biblioteksfrågor och IT som är de vanligast förekommande, återfinns här även grupper för budget, kvalitet, miljö, rekrytering och marknadsföring, näringslivssamverkan, studerandefrågor, internationalisering, lokaler, trakasserier mm. Arbetsutskott (AU) till styrelsen är mycket ovanliga, förutom vid rektorsrekryteringar. Ett fåtal universitet och högskolor har AU och /eller budgetgrupp knutna till styrelsen.

Det skall enligt Högskolelagen 5 a § finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet och vid varje högskola där det finns vetenskapsområde. Fakultetsnämnderna skall ansvara för forskning och forskarutbildning. Nämnderna skall också ansvara för grundutbildning,

om inte universitetet eller högskolan inrättar ett särskilt organ för den utbildningen.

Möjligheten att själv besluta om den interna organisationen har utnyttjats, vilket medfört många olika organisationsvarianter. Organisationen under styrelse- och rektorsnivå kan dock karakteriseras utifrån två huvudprinciper. I den ena arbetar rektor med fakultet/dekan som en reell beslutsnivå under sig och över institutioner/prefekter i en decentraliserad beslutsstruktur. I den andra sker delegationen direkt till institutioner/prefekter. I denna ordning är fakultet/dekan mer att betrakta som en del av den övergripande ledningen med ansvar i denna för forsknings- och utbildningsplanering, resursfördelning, kvalitetssäkring etc. - en centraliserad beslutsordning.

Trots "lättnaderna" i förordningen för högskolan uppfattar anställda vid vissa högskolor helheten av de förändringar som skett som en rörelse bort från autonomi, akademisk frihet och kollegialt ledarskap. Såväl de ekonomiska som de politiska och administrativa förändringarna har bidragit till detta. Man upplever att lättnaderna har stärkt den lokala ledningen av högskolan men att forskarnas inflytande minskat. Man kan hos många spåra uppgivenhet vad gäller möjligheten att påverka systemet och ointresse för gemensamma frågor. Man "kör sitt eget race".

Styrelseordförande och andra allmänrepresentanter vid en del högskolor tycker snarare att det kollegiala inflytande är för stort. Man anser sig ha svårigheter att åstadkomma de förändringar man vill inom forskningen på grund av för starka fakultetsnämnder och vill ha stärkta befogenheter. Man anser att den kollegiala beslutsprocessen tar för lång tid och är obenägen till förnyelse.

Dessa motsatta ståndpunkter är faktiskt förenliga. Avregleringen som skett av högskolan har lett till den mångfald lösningar för den inre organisationen med mer eller mindre centralstyrning, varierande förekomst av kollegiala organ och därmed av kollegialt inflytande.

Förslag:

- Regeringen bör göra en separat utvärdering av hur den interna demokratin fungerar inom högskolan och av betydelsen av kollegialt ledarskap, frihet och autonomi (eller brist på dessa attribut) för verksamheten.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Högskolans ledning (SOU 2000:101)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 12

Remissyttranden har kommit in från Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mitthögskolan, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan, Lärarhögskolan, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Sveriges lantbruksuniversitet, Högskoleverket, Distansutbildningsmyndigheten, Forskningsrådsnämnden, Socialvetenskapliga forskningsrådet, Centrala studiestödsnämnden, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Förenade Studentkårer.

Yttranden har dessutom kommit in från Uppsala studentkår, Samhällsvetenskapliga Doktorandrådet, SULF, Stockholms universitets studentkår, Uppsala studentkår, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Lärarhögskolans studentkår, Doktorandnämnden - Uppsala studentkår.

Uppdraget

Uppdraget gäller att kartlägga och analysera de pedagogiska konsekvenserna av de senaste tio årens kraftiga utbyggnad av högskolan. Åtgärder för att stödja förnyelse av lärande och undervisning skall föreslås. Användningen av informations- och kommunikationstekniken skall därvid beaktas, liksom pedagogisk utbildning och annat stöd för lärarna.

Vi har haft begränsad tid till vårt förfogande, och mycket av kartläggningen och analysen grundas därför i stor utsträckning på genomgång av ett stort antal redan publicerade undersökningar och utredningar. Vidare har diskussioner förts med företrädare för svenska och några utländska universitet och högskolor, myndigheter och organisationer. Denna information har kompletterats med enkäter och besök vid några brittiska och amerikanska institutioner. En referensgrupp med företrädare för universitet och högskolor samt Sveriges Förenade Studentkårer har bistått utredningen.

Bakgrund

Antalet helårsstudenter var 1999 nästan dubbelt så stort som 1990. Antalet studenter har ökat betydligt snabbare än antalet högskolelärare. Utbyggnaden har lett till en ökad differentiering med allt större skillnader i förkunskaper, erfarenheter, social och etnisk bakgrund, språkfärdighet och mål för studierna. Universitet och högskolor förväntas göra större insatser för olika grupper av studenter med särskilda behov.

Med universitetens och högskolornas ökade autonomi har fler administrativa uppgifter lagts på lärosätena och därmed också på många lärare. Den nya examensordningen och de nya kandidat- och magisterexamina som infördes 1993 har medfört att många utbildningar i dag är längre än tidigare. Fler studenter läser på fördjupningsnivå med krav på självständiga arbeten.

Informations- och kommunikationstekniken har skapat nya förutsättningar för lärande och undervisning, med mindre beroende av tid och plats för undervisning och annat stöd för lärande. Kraven på kunskaper och färdigheter inom detta område har blivit större. Allt detta ställer studenter och lärare inför nya utmaningar.

Mål för den grundläggande högskoleutbildningen

Olika undersökningar visar att dagens arbetsliv utöver kvalificerade kunskaper och färdigheter inom specifika områden förutsätter förmåga att identifiera och formulera nya problem och att själv utveckla nya kunskaper och färdigheter. Stora krav ställs på beredskap och förmåga till förändring utifrån förändrade yttre villkor. Vidare framhålls förmåga att arbeta i grupper, nätverk och projekt, interkulturell kompetens, social

kompetens och samarbetsförmåga, förmåga till muntlig och skriftlig kommunikation på svenska och engelska samt förmåga att hantera informations- och kommunikationstekniska verktyg.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 13

Dessa krav bör få konsekvenser för den högre utbildningens inriktning och karaktär och återspeglas i dess mål. Utredningen föreslår därför att det görs ett tillägg i högskolelagen beträffande målen för den högre utbildningen.

Mångfald i högskolan

Det finns redan i dag många goda exempel på insatser för att rekrytera studenter från miljöer utan akademisk tradition och för att underlätta övergången till högre studier. Det rör sig om kortare och längre introduktionskurser, mentorer och språkundervisning, framför allt i svenska och ibland även i engelska. Andra åtgärder gäller vidareutveckling av utbildningens tillgänglighet genom deltidsstudier och distansutbildning.

Den ökade variationen av social och kulturell bakgrund och den ökade spridningen i ålder och yrkeserfarenhet som följer med det livslånga lärandet ställer nya krav på undervisningens och examinationens uppläggning och genomförande, på variation i studievillkor och nya sätt att strukturera kunskap och erfarenheter. Detta måste få konsekvenser även för lärosätenas information till studenter och lärare och för insatser för att höja lärares och studenters pedagogiska kompetens.

Insatser bör göras på lärosätena för att bidra till att nya studenter lär känna den högre utbildningens grundläggande värderingar och arbetssätt. Exempel på hur detta kan åstadkommas finns vid flera universitet och högskolor, som nu arbetar systematiskt med att öka och tillvarata den sociala och etniska mångfalden och med att tydliggöra sina mål och strategier genom riktlinjer och handlingsprogram.

Särskilda resurser bör avsättas både nationellt och vid varje lärosäte för projekt som syftar till att anpassa rekrytering, introduktion av nya studenter och arbetsformer till den ökade heterogeniteten i fråga om bakgrund och mål bland studenterna.

Kontakterna mellan universitet/högskolor och gymnasieskolor är väsentliga. De fungerar väl på många orter, men kan och bör utvecklas på andra med syfte att åstadkomma lättare och naturligare övergångar från det allmänna skolväsendet till högre utbildning.

Utredningen föreslår:

- att statsmakterna avsätter 60 miljoner kronor under tre år, dvs. sammanlagt 180 miljoner kronor, för särskilda insatser för studenter från icke-akademiska miljöer. Användningen av dessa medel, skall redovisas årligen av lärosätena,
- att nätverk etableras mellan lärosätena för att gemensamt utveckla insatser för rekrytering och pedagogiskt stöd till nya grupper inom universitet och högskolor. Medlen för särskilda insatser bör kunna utnyttjas för detta ändamål,

- att nätverken mellan gymnasieskolor och universitet/högskolor vidareutvecklas för att underlätta övergång från gymnasienivå till högre utbildning,
- att det skapas möjligheter till friare antagning genom en temporär behörighet för personer som utan att uppfylla formella behörighetskrav annat än i svenska och engelska söker sig till en introduktionstermin motsvarande minst 20 poäng. Efter godkänd genomgången introduktionstermin bör den temporära behörigheten kunna omvandlas till allmän behörighet,
- att de pedagogiska konsekvenserna av den ökade mångfalden inom högskolan analyseras i kompetensutvecklingen för akademiska lärare och annan personal vid universitet och högskolor och
- att särskilda medel anslås till Rådet för högre utbildning för att stödja större projekt på nationell nivå rörande mångfald i den högre utbildningen.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 13

Jämställdhet och genusperspektiv

Det har inte specifikt ingått i utredningens direktiv att behandla frågor om jämställdhet och genusperspektiv. Vi har ändå valt att kommentera dem på grund av deras väsentliga roll i högskolans utbildning.

Ett antal projekt har genomförts under 1990-talet för att bidra till en ökad jämställdhet i utbildningen vid universitet och högskolor. De flesta har rört åtgärder för att öka andelen kvinnor i teknik och naturvetenskap och åstadkomma bättre studieförhållanden för dem. Betydligt färre insatser har gjorts för att öka andelen män inom utbildningar där kvinnor är i majoritet. De satsningar som redan görs för att rekrytera kvinnor till mansdominerade och män till kvinnodominerade utbildningar måste fortsätta.

En mer omfattande försöksverksamhet bör genomföras än vad som sker i dag. Ansvar för detta vilar på de enskilda lärosätena. Rådet för högskoleutbildning bör även fortsättningsvis stödja försök på nationell nivå och göra särskilda insatser för att sprida erfarenheter av olika åtgärder.

Olika modeller för undervisning och examination som är bättre anpassade för underrepresenterat kön bör även fortsättningsvis prövas. Det finns ingen entydig kunskap om hur olika arbetsformer påverkar kvinnors och mäns lärande. Variationerna inom könen är så stora att det är tydligt att det inte finns några enkla samband. Arbetsförhållandena måste under alla omständigheter utformas så att de lämpar sig för olika grupper av studerande. Fortsatta studier bör därför göras av lärandesituationen och effekter av olika undervisningsmodeller ur ett genusperspektiv.

Mentorer kan vara ett stöd för studenter och lärare inom program eller utbildningar med en stark könsmissig snedfördelning. Mycket talar också för betydelsen av förebilder. Därför är det viktigt att rekrytera lärare och handledare av underrepresenterat kön.

Studenter med funktionshinder i högskolan

Prop. 2001/02:15
Bilaga 13

Det finns i dag sammanlagt ca 2 100 studenter med funktionshinder vid universitet och högskolor som erhåller stöd via högskolan eller som av andra skäl varit i kontakt med lärosätenas handikapphandläggare. Deras andel av det totala antalet studenter är betydligt mindre än andelen funktionshindrade elever i gymnasieskolan.

Samtliga lärosäten gör olika stödinsatser som finansieras genom en intern avsättning och i vissa fall ytterligare tillkommande resurser. Mycket återstår dock för att åstadkomma en acceptabel tillgänglighet och psykosocial situation. Ett av de största problemen är information till studenterna om stöd och hjälpmedel samt till institutioner och lärare om funktionshindrade studenters särskilda behov. Ytterst få lärosäten vidtar i dag några åtgärder för att stödja psykiskt funktionshindrade studenter. Universitet och högskolor håller nu på att omarbete sina program för att inkludera denna grupp.

Utredningen föreslår:

- *bättre information till funktionshindrade gymnasieelever som vill påbörja högskolestudier, till nybörjare vid universitet och högskolor och till studenter under studiernas gång. Lika viktig är information till institutioner och enskilda lärare,*
- *tidigt besked från VHS till lärosäte om att en funktionshindrad person ansökt, samt tidig kontakt mellan funktionshindrad sökande och lärosäte,*
- *en organisation på varje lärosäte med en handläggare som har det övergripande ansvaret för handikappfrågor direkt under rektor. Lärosätena skall ha en handlingsplan som redovisar när och hur brister i pedagogiskt stöd skall avhjälpas. Institutionerna måste därutöver ha det direkta ansvaret för de individuella studenterna. Vidtagna åtgärder bör redovisas i lärosätenas årsredovisningar,*
- *ökning av produktionen av särskilt avpassat pedagogiskt material, insatser i universitetens och högskolornas handlingsplaner för att utveckla lärosätets kompetens när det gäller bemötande av studenter med funktionshinder och*
- *förstärkning av regeringens särskilda anslag för funktionshindrade studenter i takt med att antalet ökar.*

Informations- och kommunikationsteknik i högskoleutbildningen

En av de största förändringarna i 1990-talets högskola är utvecklingen av informations- och kommunikationstekniken och dess användning i utbildning och forskning. Samtliga universitet och högskolor har i dag särskilda avdelningar för informations- och kommunikationsteknik, och många har en egen organisation för utveckling av denna teknik i utbildningen. Stora belopp satsas på utvecklingsprojekt lokalt på lärosätena och centralt genom Rådet för högskoleutbildning och Distansutbildningsmyndigheten. Över 50 procent av Rådets projekt har

rört informations- och kommunikationsteknik och dess utnyttjande i utbildningen.

Användningen av den nya informations- och kommunikationstekniken är oundgänglig för att söka och bearbeta information samt kommunicera. Datorn är nödvändig för att t.ex. simulera laborationer, stimulera och underlätta skrivande och genomföra avancerade beräkningar. Informations- och kommunikationstekniken har radikalt förändrat villkoren för utvecklingen av distansundervisning och för vad som i dag kallas flexibelt lärande, som ger möjlighet att välja tid och rum för studier. Vi konstaterar att ett antal lärosäten tagit initiativ till en långtgående samverkan för att utveckla en gemensam satsning på distansutbildning.

Sverige ligger långt framme internationellt när det gäller användning av informations- och kommunikationsteknik på campus. Ett flertal länder är i färd med att bygga ut system för distansundervisning genom samverkan mellan lärosäten. Initiativ till en sådan utveckling har nu tagits även i Sverige.

Utredningen föreslår:

- att lärosätena stimuleras att fortsätta att utveckla tillämpningar av informations- och kommunikationsteknik som naturliga redskap i utbildningen. Lärosätena bör därvid uppmärksamma risken för att studenter utan tillgång till egen dator får sämre förutsättningar. Lärare och studenter bör ges tillräcklig utbildning för att effektivt kunna utnyttja datorn som verktyg,
- att ett elektroniskt baserat nätuniversitet byggs upp i Sverige genom samverkan mellan lärosätena. Universitet och högskolor bör inbjudas att i samverkan tillhandahålla utbildningar i detta, eventuellt tillsammans med andra organisationer och företag. Utbudet bör omfatta såväl kurser som hela utbildningsprogram och
- att regeringen avsätter särskilda medel för utvecklingen av detta nätuniversitet och vissa extra resurser för de utbildningar som ges inom det.

Stöd för högskolepedagogisk förnyelse

Stöd på lärosätetsnivå

Det pedagogiska utvecklingsarbetet på universitet och högskolor har fått en ökad omfattning under senare hälften av 1990-talet vid flera lärosäten. Resurser för pedagogisk förnyelse avsätts i större utsträckning vid universiteten än vid de nya högskolorna, men organisationer har byggts upp även vid dessa. Verksamheten gäller stöd till både institutioner, program och enskilda lärare.

På flera av de större lärosätena finansieras projekt med inriktning på utvärdering, undervisningsmetoder, handledning, examination, laborationsundervisning, internationalisering och aspekter på jämställdhet i utbildning och undervisning. Resultaten av dessa projekt presenteras ofta i rapporter som ges ut i skriftserier av de pedagogiska

utvecklingsenheterna. Flera lärosäten anordnar också återkommande lärosäteskonferenser för att sprida resultat av utvecklingsprojekt och diskutera aktuella frågor rörande undervisning och lärande, examination och utvärdering.

Det är både den enskilde lärarens, institutionernas och lärosätenas ledningars ansvar att inom ramen för lärosätets samlade verksamhet ta initiativ till utveckling. Varje lärosäte måste avsätta tillräckliga resurser för utveckling av utbildningen.

Utredningen föreslår:

- att de lärosäten som inte har en organisation för att driva projekt och kompetensutveckling inom det högskolepedagogiska området skapar organisatoriska förutsättningar för sådan verksamhet,
- att de lärosäten som inte har möjlighet att skapa egna organisatoriska lösningar utser minst en person som under rektor ansvarar för högskolepedagogisk utveckling,
- att dessa lärosäten även inleder eller fortsätter samverkan med lärosäten som har resurser för pedagogisk utveckling och
- att institutionernas ansvar för högskolepedagogisk utveckling och kompetensutveckling av personalen betonas och följs upp i universitetens och högskolornas samlade kvalitetsarbete.

Forskning och nationellt utvecklingsarbete

Högskolepedagogisk forskning i Sverige genomförs i dag framför allt inom ramen för de pedagogiska institutionerna och de utbildningsvetenskapliga fakulteterna och utgörs huvudsakligen av doktorsavhandlingar. Den aktiva nationella samordningen för att initiera forskning inom detta fält har i det närmaste upphört.

Med vissa undantag finns idag ingen samlad bild av detta forskningsområde och knappast heller av det pedagogiska utvecklingsarbete som förekommer på universitet och högskolor.

Utredningen föreslår:

- att den Utbildningsvetenskapliga kommittén inom Vetenskapsrådet får i uppdrag att stödja forskningsprojekt även rörande lärande och undervisning vid universitet och högskolor,
- att Rådet för högskoleutbildning förstärker sina insatser att nationellt svara för spridning av information om nationell och internationell högskolepedagogisk forskning och utveckling.

Rådet för högskoleutbildning

Högskolepedagogiskt utvecklingsarbete bedrivs med stöd av dels nationella medel, dels lokala medel inom universitet och högskolor. När det gäller det nationella stödet är det framför allt Rådet för högskoleutbildning som varit en motor för utvecklingen. Utredningen har ett speciellt uppdrag att analysera Rådets verksamhet och föreslå eventuella organisatoriska förändringar. Vi finner att Rådet har varit ett

gott stöd för lärarinitierade utvecklingsprojekt och genomfört riktade regeringsuppdrag väl. Det har skapat livskraftiga nätverk och skapat ett omfattande internationellt kontaktnät. Dess uppbyggnad som en parallell till forskningsråden har haft viss betydelse för att stärka grundutbildningens status, men genomslagskraften och spridning av resultat och erfarenheter har ofta varit begränsade. När universitet och högskolor nu står inför nya utmaningar anser vi att Rådet bör modifiera sin strategi och inrikta sig också på projekt som är viktiga för lärosätenas mer långsiktiga utveckling. Vi menar också att Rådets organisatoriska knytning till Högskoleverket medfört påtagliga nackdelar och att Rådet åter bör få en självständig ställning.

Utredningen föreslår:

- att Rådets verksamhet fortsätter,
- att Rådet åter görs till en självständig myndighet,
- att Rådets uppdrag vidgas till att omfatta även nationella fortbildningsinsatser och annat stöd för personer med ansvar för pedagogisk förnyelse vid lärosätena,
- att Rådets policy för finansiering av projekt ändras så dessa i större utsträckning kan utgöra en del i lärosätenas strategier för utveckling av undervisning och lärande och
- att Rådet får ökade anslag för att kunna genomföra det utvidgade uppdraget.

Kompetensutveckling för högskolans lärare

Högskolepedagogisk kompetensutveckling på nationell nivå

Det finns i dag ingen fortbildning för personer med ansvar för pedagogisk förnyelse vid lärosätena. Vi menar att det skulle gynna den pedagogiska utvecklingen om de gavs möjlighet till viss gemensam kompetensutveckling på nationell nivå.

Högskolepedagogisk kompetensutveckling på lärosätesnivå

Ett krav på högskolepedagogisk utbildning för personer som anställs som lärare vid universitet och högskolor föreslogs av Högskoleutredningen 1992 (SOU 1992:1). Högskolepedagogisk utbildning motsvarande mellan en och tio veckors heltidsinsats (i något fall längre) bedrivs i dag vid ett stort antal lärosäten och i många fall grundar den sig på Högskoleutredningens förslag. Dock är den inte obligatorisk annat än i några få fall. Många av deltagarna är doktorander och de kan ofta räkna in den i forskarutbildningens kursdel. Praxis varierar dock mellan lärosäten, fakulteter och institutioner. För docentur krävs vid flera lärosäten och fakulteter genomgången pedagogisk utbildning, oftast med inriktning på handledning.

Undervisningen vid universitet och högskolor kräver en pedagogisk grundkompetens utöver vetenskaplig och annan kompetens. Pedagogisk skicklighet förutsätts i dag för behörighet som högskolelärare. Vi anser

att det som grund för tillsvidareanställning som akademisk lärare också bör fastställas krav på genomgången högskolepedagogisk grundutbildning. En del av denna bör kunna ingå i forskarutbildningen.

En stor andel av lärarna inom högskolan är adjunkter. Många av dem saknar den forskarutbildning och/eller forskarerfarenhet som är nödvändiga för att bedriva en utbildning på vetenskaplig grund. De bör erbjudas vidareutbildning inom ramen för sin tjänst.

Utredningen föreslår:

- att det för anställning som adjunkt, lektor eller professor införs krav på fullgjord högskolepedagogisk grundutbildning motsvarande tio veckors heltidsarbete och att detta behörighetskrav regleras i högskoleförordningen. Undantag bör dock kunna medges i de fall lärare anställs för kortare tid än två år,
- att det i regleringsbrev förs in ett krav på att lärosätena skall erbjuda högskolepedagogisk utbildning för doktorander med anställning i samband med att de åläggs undervisning och att de skall få räkna in sådan utbildning i sin anställning,
- att det i forskarutbildning bör kunna ingå kurser i högskolepedagogik,
- att högskolepedagogisk fortbildning efter grundutbildning kontinuerligt skall erbjudas alla lärare och annan personal med pedagogiska uppgifter vid lärosätena,
- att det som ett incitament för lärosätena anslås öronmärkta medel under tre år för denna utökade högskolepedagogiska grundutbildning med 40 miljoner kronor per år,
- att de ökade kostnader som ett krav på högskolepedagogisk utbildning medför bör beaktas när ersättningsbeloppen till lärosätena fastställs,
- att totalt 800 adjunkter vid universitet och högskolor erbjuds möjlighet att genomgå en 60-poängs magisterutbildning med inriktning på ämnesfördjupning och ämnesdidaktik och att regeringen avsätter 20 miljoner kronor per år under sex år som ett bidrag och
- att regeringen avsätter 20 miljoner kronor per år under de kommande sex åren som ett bidrag till adjunkters forskarutbildning.

Pedagogisk meritering och karriärplanering

Högskoleförordningen föreskriver att "lika stor omsorg skall ägnas prövningen av den pedagogiska skickligheten som prövningen av den vetenskapliga skickligheten" vid anställning som professor. En liknande formulering gäller vid anställning av lektorer. För denna prövning av pedagogisk skicklighet fordras att lärosätena utarbetar områden och kriterier för bedömning. Förslag till sådana har tidigare lagts fram av Högskoleutredningen, Högskollärarytredningen samt av SULF. Det kan dock konstateras dels att sökande trots ansträngningar från många av lärosätena fortfarande ofta inte dokumenterar sina pedagogiska meriter

på ett sådant sätt att de kan bedömas, dels att sakkunniga och anställningsnämnder ofta inte tar tillräcklig hänsyn till dessa meriter.

1999 infördes möjligheten att befordra lektor till professor och adjunkt till lektor. För befordran till professor krävs pedagogisk och vetenskaplig skicklighet. Det har genom reformen blivit än mer väsentligt för lärare att planera sin karriär och för institutionsledningar att organisera tjänstgöring så att den inte missgynnar lärares framtida utveckling. En systematisk meritportfölj är ett utmärkt stöd för lärare, och det bör vara lärosätenas ansvar att bidra till utveckling av sådana och till att de används som underlag vid anställning, befordran och lönesättning.

Utredningen föreslår:

- att en av de sakkunniga vid ärende om anställning av lektor och professor samt befordran till professor skall ha ett särskilt ansvar för att göra en ingående granskning och redovisning av de sökandes pedagogiska kvalifikationer. Högskoleförordningen bör ange detta,
- att högskoleförordningen ändras så att det framgår att det vid anställning av professorer och lektorer skall läggas lika stor vikt vid den pedagogiska skickligheten som vid andra behörighetsgrundande förhållanden,
- att samtliga lärosäten skall utarbeta riktlinjer för bedömning av pedagogiska meriter,
- att modeller för meritportföljer utarbetas av samtliga lärosäten. Dessa bör tjäna som redskap vid diskussioner mellan lärare och institutionschef för karriärplanering och vara ett stöd när det gäller systematisk kompetensutveckling och beslut om anställning,
- befordran, lönesättning och andra belöningar och att lärarnas tjänstgöring skall ligga i linje med den karriärplan som överenskommits mellan institutionsledning och varje enskild lärare.

Andra incitament för god undervisning

Utredningen menar att det är väsentligt att goda insatser inom undervisningen vid universitet och högskolor får erkännande. Pedagogiska priser är en viktig uppmuntran för den enskilde individen och en markering av undervisningens betydelse. Vi menar dock att det är väsentligt att goda insatser premieras också på andra sätt. Detta kan ske genom till exempel lönehöjningar, betalda tjänstledigheter för studier av pedagogiskt utveckling vid andra lärosäten i Sverige eller andra länder.

Vi anser också att det är önskvärt att inom ramen för Rådet för högskoleutbildning utveckla ett kvalificerat nationellt seminarium om högskolepedagogik med medverkan av framstående universitetslärare.

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet Nya villkor för lärandet i den högre utbildningen (SOU 2001:13)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 14

Remissyttranden har kommit in från Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mitthögskolan, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Danshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola AB, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Ersta Sköndal högskola, Sveriges lantbruksuniversitet, Högskoleverket, Centrala studiestödsnämnden, Högskolans avskiljandenämnd, Distansutbildningsmyndigheten, Överklagandenämnden för högskolan, Vetenskapsrådet, Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Statens skolverk, Statens institut för särskilt utbildningsstöd, Glesbygdsverket, Svenska Kommunförbundet. Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Förenade Studentkårer, Handikappförbundens samarbetsorgan.

Yttranden har dessutom kommit in från Synskadades Riksförbund, Lunds doktorandkår, Uppsala studentkår, SACO Student, Naturvetarförbundet, DoFF, Sveriges doktorander, Utbildningsradion, Stockholms universitets studentkår, Doktorandnämnden Uppsala studentkår, Svenska Kommunalarbetsareförbundet, Fredrika Bremerförbundet, Studentbyrån Stockholms universitet, JA-föreningen.

Bakgrund

Högskolan är sedan högskolereformen 1977 den huvudsakliga anordnaren av eftergymnasial utbildning i Sverige. Från och med den 1 januari 2002 föreslås högskolans utbud kompletteras genom att försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning (KY) föreslås bli permanent. Bakgrunden till regeringens förslag att inrätta en ny eftergymnasial utbildningsform är bland annat arbetslivets stora behov av yrkesinriktad utbildning.

Några definitioner

Yrkesutbildning karaktäriseras av att den syftar till att ge den utbildade möjligheter att efter genomgången utbildning och rimligt långt praktiserande kunna verka inom ett yrke som anställd eller egen företagare. I betänkandet behandlas yrkesutbildning som kräver högskolestudier. Yrkesutbildning som ges i högskolan ska liksom all högskoleutbildning bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. För konstnärlig utbildning gäller att den ska bygga på konstnärlig grund och beprövad erfarenhet.

Den viktigaste skillnaden mellan högskolans utbildningar och KY har att göra med utbildningarnas olika förhållande till forskning – det vill säga utvecklandet av ny kunskap. Högskolan ska enligt högskolelagen bedriva såväl utbildning som forskning. Högskolans utbildning ska ha ett nära samband med forskning. Högskolans organisation är uppbyggd efter detta förhållande. Genom högskolans koppling mellan utbildning och forskning ges en garanti för att den kunskap som studenten får är den mest moderna. Av detta följer också att högskolan skapar nya utbildningar allt eftersom nya förutsättningar ges genom kunskapsutvecklingen. Denna framåtsyftande och utvecklande roll som högskolan har – mot nya branscher och områden – är central inte minst i tillväxthänseende.

Beprövad erfarenhet

Högskolelagens krav på att all högskoleutbildning ska bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet ger utrymme för olika tolkningar om var tyngdpunkten ska eller kan ligga inom olika utbildningar. Dagens kunskapssyn betonar och framhåller ofta de teoretiska aspekterna av kunskap. Sådan kunskap som är av mer praktisk natur får ofta stå tillbaka för den teoretiska.

Högskoleutbildning måste bygga på flera aspekter av kunskap. Detta gäller särskilt för de flesta yrkesutbildningar. Högskolelagen är tydlig på denna punkt. För många utbildningar är det avgörande hur väl de lyckas integrera olika former av kunskap. Det är därför viktigt att utveckla

kvalitetskriterier som ett stöd i högskolornas utveckling av utbildningen. Jag avser att återkomma till detta i mitt slutbetänkande.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 15

Efterfrågan

Näringsliv, samhälle och individer efterfrågar högre utbildning i allt större grad. Samtidigt råder inom flera sektorer en osäkerhet om vilken kompetens som arbetsmarknaden kommer att efterfråga i framtiden. Det finns dock en stor uppslutning kring uppfattningen att det kommer att ställas högre krav på individen inom många områden. KY är genom sin flexibilitet och starka arbetslivsanknytning en viktig utbildningsform. Samtidigt finns det starka skäl som talar för att även högskolan ger ett större utbud av kortare utbildningar med tydlig yrkesinriktning:

- Samtidigt som arbetslivet ställer krav på högre utbildning råder allt större osäkerhet om exakt vilken kompetens som kommer att behövas. Det blir därför viktigt att en utbildning ger individen både särskilda yrkeskunskaper och förmåga att själv utveckla nya kunskaper och färdigheter.
- Högskolan har genom sin forskningsverksamhet och bredd möjlighet att utveckla utbildningar mot nya områden och nya yrkesfunktioner.
- Möjlighet till återkommande utbildning blir allt viktigare.

Strävan efter en jämn social fördelning av studenter gäller natur-ligvis all högskoleutbildning. Trots stora ansträngningar är det fortfarande så att högskoleutbildning rekryterar relativt få studenter från studieovana miljöer. Erfarenheter visar att för att rekrytera dessa grupper till högskolan är det särskilt viktigt att utbildningen är kort och har en tydlig yrkesinriktning.

Kartläggning

Min kartläggning visar att endast ett fåtal högskolor erbjuder kortare, yrkesinriktad utbildning i någon högre utsträckning. Bland de som har ett utbud av sådan utbildning kan nämnas Luleå tekniska universitet, Växjö universitet, Mitthögskolan och Lunds universitet. Göteborgs universitet erbjuder flera kortare utbildningar med konstnärlig inriktning. Högskolan i Gävle ger flera YTH-utbildningar.

Andelen korta examina (mindre än 120 poäng) har minskat från att läsåret 1993/94 ha utgjort 47 procent av det totala antalet examina, till att år 2000 endast omfatta 8 procent av det totala antalet examina. Även antalet yrkesteknisk högskoleexamen (YTH) har minskat. Läsåret 1993/94 var antalet YTH-examina 485. Läsåret 1999/00 var det 313.

Kartläggningen visar på positiva erfarenheter av YTH hos såväl studenter som arbetsgivare. Trots detta finns det vissa negativa tendenser i utvecklingen av YTH. Utbildningen har svårt att marknadsföra sig då den vänder sig till andra grupper av studenter än vad högskolans övriga utbildningar gör. Vidare har nuvarande bestämmelser om studiestöd, som innebär att endast sådana utbildningar som anordnades 1994 berättigar

till förmånligare studiestöd, fått som konsekvens att utveckling av nya inriktningar av YTH försvårats.

Prop. 2001/02:15
Bilaga 15

Det finns flera orsaker till att högskolan inte anordnar kortare yrkesutbildning i någon högre utsträckning. Högskolans resurser per student har minskat. Detta har inneburit att högskolan rationaliserat sin verksamhet och kurser som inte är ekonomiskt lönsamma har lagts ner. Det är också mycket kostsamt att utveckla nya utbildningar. En orsak är utbildningar som riktar sig mot nya grupper av studenter. Inom många områden har det samtidigt skett en utveckling som gjort en förlängning av utbildningen nödvändig. Det gäller för flertalet av högskoleingenjörsutbildningarna. Samtidigt kan det hos högskolan finnas en tendens att vilja förlänga utbildningarna. Många ämnesföreträdare menar att en förlängning ofta innebär en kvalitetsförbättring. Naturligtvis är detta mestadels sant, men en förlängning av utbildningarna medför samtidig en kostnad. Denna är inte alltid motiverad i relation till de krav som ställs i arbetslivet.

Internationell utveckling

Kortare yrkesinriktade utbildningar på högre nivå erbjuds i samtliga länder som utredningen kommit i kontakt med. I flera europeiska länder pågår idag en utveckling mot att mer yrkesinriktade utbildningar lyfts in som en del i högskolesystemet. Ett exempel på detta är Norge. I Storbritannien har nyligen inrättats en ny examen – foundation degree – som har stora likheter med en sådan utbildning som jag föreslår.

Förslag

Mot denna bakgrund föreslår jag att nuvarande yrkesteknisk högskoleexamen breddas mot nya områden och namnet ändras till yrkeshögskoleexamen. Yrkeshögskoleexamen ska kunna ges med flera inriktningar och utbildningen bör breddas ytterligare mot nya områden inom bland annat teknik, vård och omsorg samt handel och ekonomi. Utbildningen ska erbjudas till studenter med yrkeserfarenhet från särskild bransch, men också till studenter som kommer direkt från gymnasiet och har grundläggande behörighet för högskolestudier. Utbildningen ska liksom all högskoleutbildning vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. För konstnärlig utbildning ska gälla att den ska vila på konstnärlig grund och beprövad erfarenhet. Utbildningen ska svara mot ett långsiktigt och klart definierat behov på arbetsmarknaden och ingå i högskolans ordinarie utbud. Min bedömning är att utbildningen inom fem år bör omfatta cirka tjugotusen helårsstudenter.

Yrkeshögskoleexamen bör omfatta minst 60 poäng och högst 80 poäng och vara påbyggbar.

För behörighet bör krävas grundläggande behörighet för högskolestudier – men för att ge utbildningen en naturlig koppling till gymnasieskolan bör gälla att högskolorna ska vara restriktiva med att sätta upp särskilda behörigheter för de studenter som kommer direkt från gymnasieskolan. Detta gäller både studerande som kommer från gymnasiets yrkesinriktade program och studenter från gymnasiets

studieförberedande program. För de studenter som har yrkeserfarenhet, ska högskolorna vara restriktiva med att sätta upp andra behörigheter än särskild yrkeserfarenhet. Prop. 2001/02:15
Bilaga 15

I de fall det är nödvändigt med särskild behörighet – exempelvis i fråga om viss teknisk utbildning .kan högskolorna överväga möjligheten att anordna utbildningen så att den istället ger en högskoleexamen.

Det är kostsamt att utveckla nya utbildningar. Någon form av incitament bör därför övervägas för att stimulera högskolan att utveckla nya yrkesutbildningar.

Jag återkommer i mitt slutbetänkande närmare till inom vilka områden utbildningen bör ges, frågor som rör styrning, förslag till finansiering samt studiestöd. Jag kommer då särskilt beakta behovet av en jämn könsfördelning bland studenterna vid dessa utbildningar

Förteckning över remissinstanser som avgivit yttrande över betänkandet En ny yrkeshögskoleutbildning (SOU 2001:40)

Prop. 2001/02:15
Bilaga 16

Remissyttranden har kommit in från Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mitthögskolan, Blekinge tekniska högskola, Malmö högskola, Danshögskolan, Dramatiska institutet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Kalmar, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Lärarhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Operahögskolan i Stockholm, Södertörns högskola, Teaterhögskolan i Stockholm, Sveriges lantbruksuniversitet, Chalmers tekniska högskola AB, Handelshögskolan i Stockholm, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Högskoleverket, Centrala studiestödsnämnden, Statens skolverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Verket för innovationssystem (Vinnova), Västra Götalands landsting, Borlänge kommun, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Sveriges Förenade Studentkårer, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Företagarnas riksorganisation, Svenska handel, Sveriges byggindustrier.

Yttranden har dessutom kommit in från Uppsala studentkår, Svenska kommunalarbetsareförbundet, Sveriges KY-förening, Ersta Sköndal högskola, Lärarnas Riksförbund.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 september 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Lindh, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Östros

Regeringen beslutar proposition 2001/02:15 Den öppna högskolan