

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 – Bologna-processen	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
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 styrelsers 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 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 inleddes 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 ingenjörutbildning 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 ingenjörutbildning (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 nytilkommande 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 två-årig 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).

Härigenom klargörs också innebörden av olika examina för arbetsgivare m.fl.

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, prövningar 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 studiestudier (helårsstudier), 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 helårsstudier 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. Läsåret 1992/93, året före nästa högskolereform, hade antalet registrerade studenter ökat till drygt 242 000. Läsåret 1999/2000 var antalet registrerade studenter 319 000.

En omfattande expansion av den grundläggande högskoleutbildningen har således ägt rum.

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 alltså 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. Värdhögskolan 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. Ojämligheter 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. Männerna 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 uträkning 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 tillgodoräknande 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 tillgodoräknade. 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 tiotvubblats 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

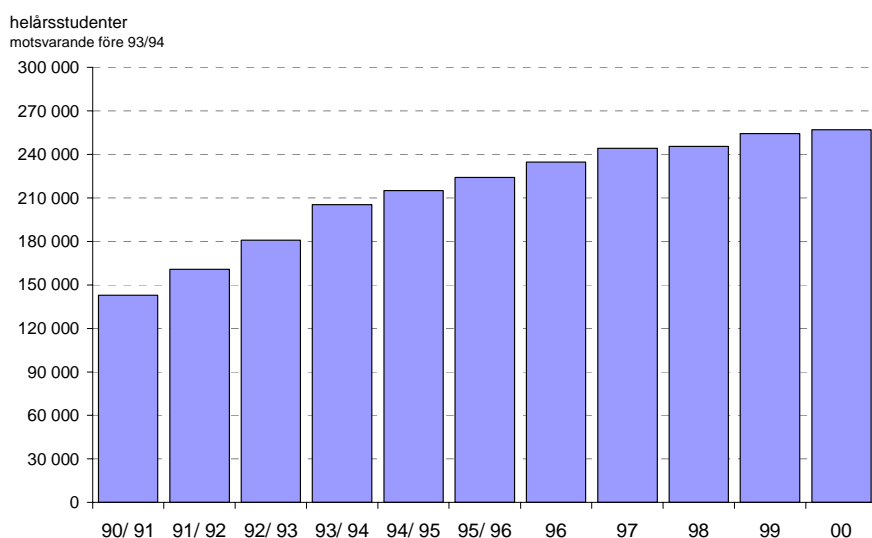
teologi ökas med 100 miljoner kronor 2002 och ytterligare 100 miljoner kronor 2003 för att höja kvaliteten t.ex. genom mer undervisning i mindre grupper. Prop. 2001/02:15

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

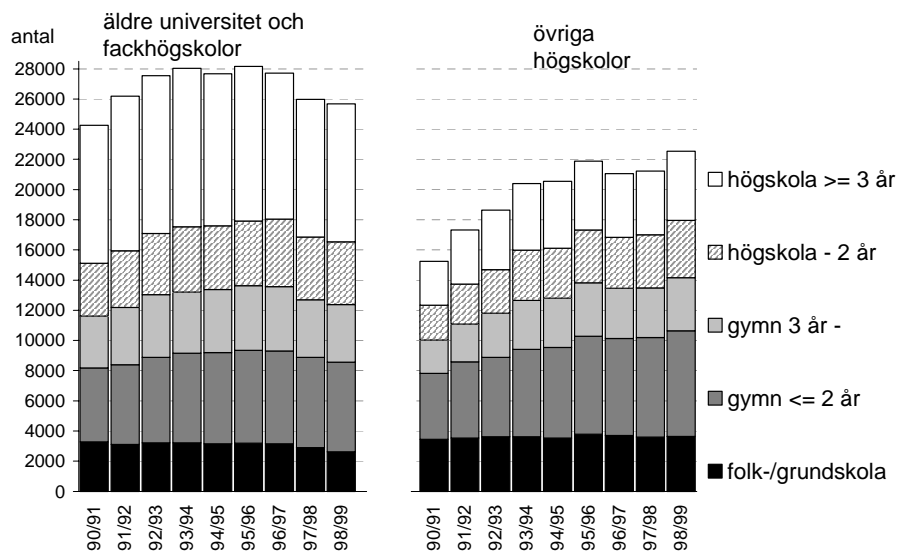
Under 1990-talet har antalet studenter i högskolan ökat med ca 80 procent. Under perioden 1997–2000 har universitet och högskolor tillförts nya resurser. Expansionen fortsätter 2001–2003 och totalt under perioden 1997–2003 tillförs resurser motsvarande ca 100 000 nya platser. Varje plats är fullt finansierad 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 universiteterna. 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.

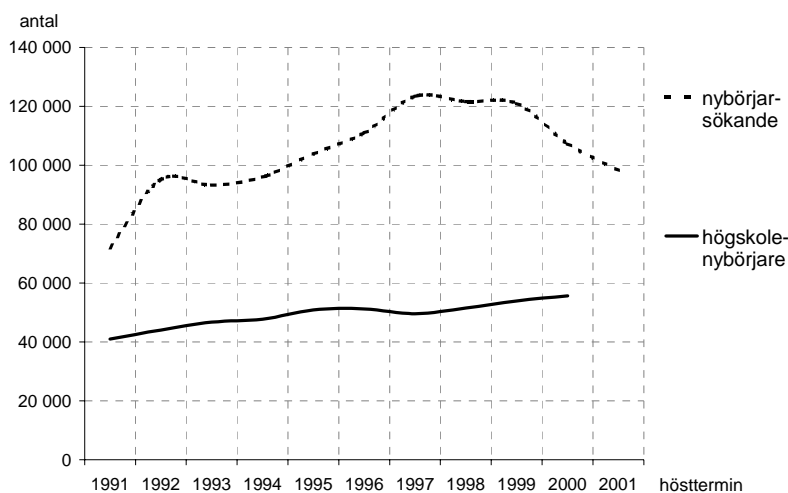
Figur 2: Föräldrarnas utbildningsnivå bland högskolenybörjare vid äldre universitet och fackhögskolor jämfört med övriga högskolor, åldersgruppen under 35 år, läsåren 1990/91-1998/99.



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.

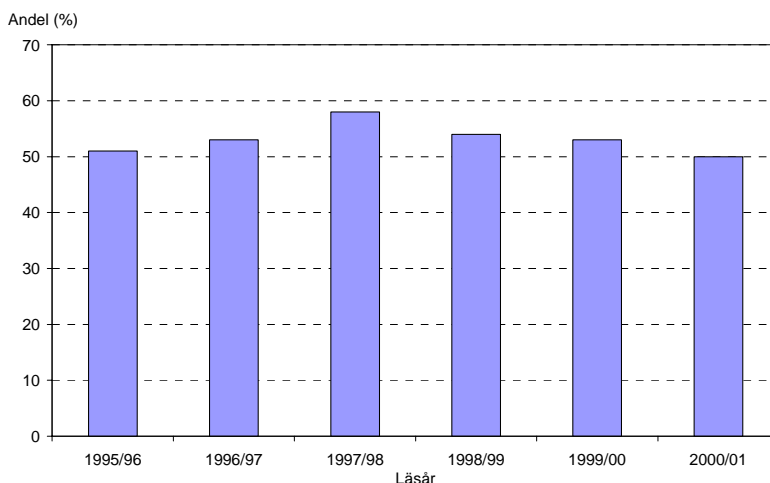
Figur 3: Sökande till högskolan och högskolenybörjare, höstterminerna 1991-2001.



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.

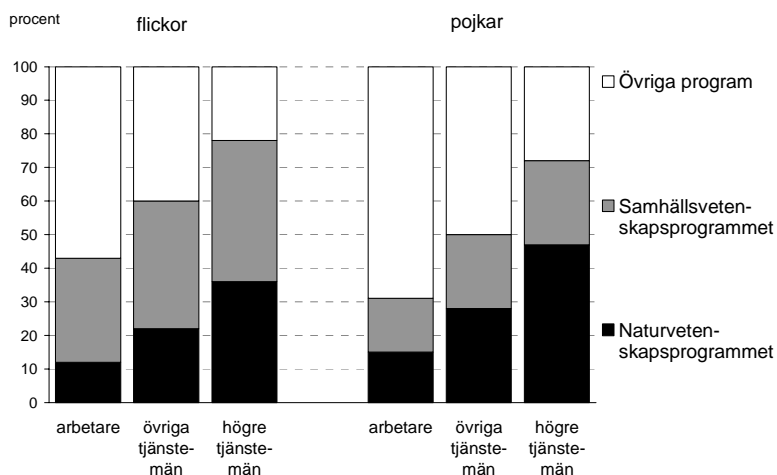
En successiv breddning av de studerandes sociala bakgrund har ägt rum. Förändringen var särskilt tydlig under perioden från 1930-talet till 1970-talet, men även därefter har en viss breddning av de

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.



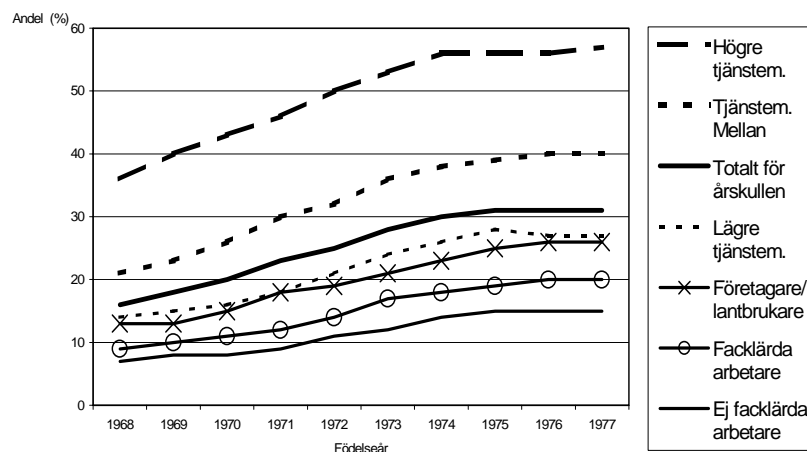
Av studien framgår att 23 procent av de elever som började i gymnasieskolan hösten 1998 valde det naturvetenskapliga programmet. Bland de elever vars föräldrar var högre tjänstemän eller ledare för större företag var denna andel 42 procent. Bland barn till övriga tjänstemän var denna siffra 25 procent, 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 – övergångsandelens – 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. Övergångsandelens av en årskull har ökat oavsett social bakgrund mellan årskullarna födda 1968 och 1977. Övergångsandelens 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).



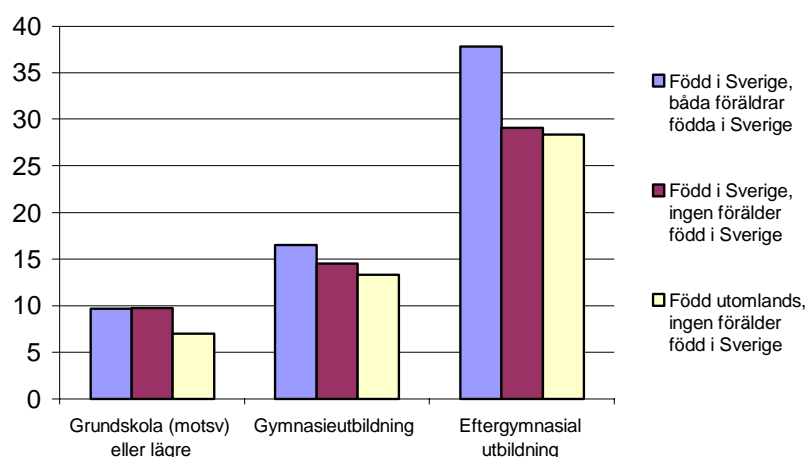
Etnisk bakgrund

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.



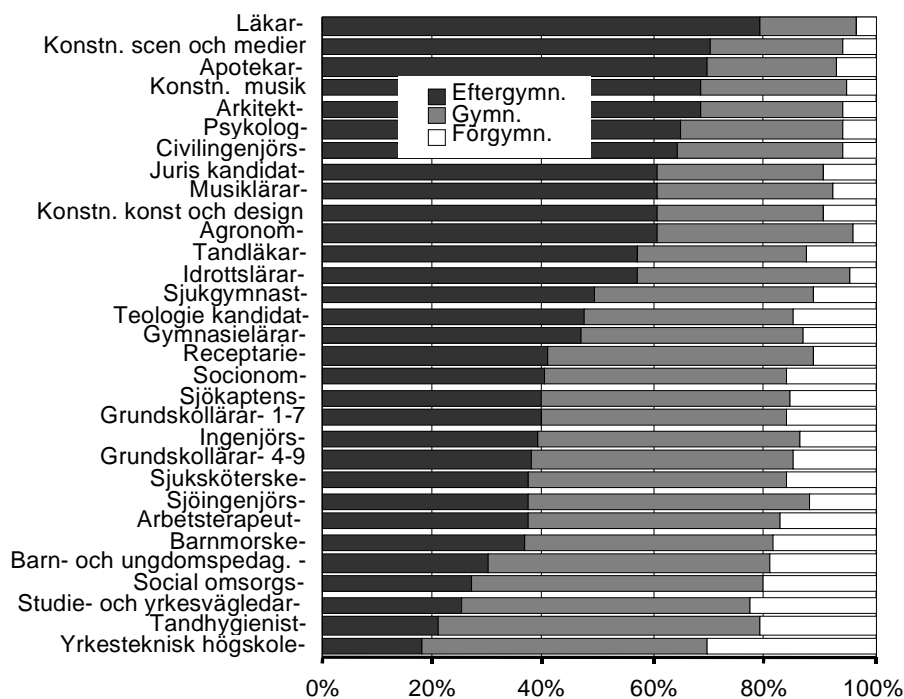
I betänkandet *Mångfald i högskolan – Reflektioner och förslag om social och etnisk mångfald i högskolan* (SOU 2000:47) konstaterades att utrikes födda generellt inte har lägre utbildningsnivå än svenskfödda. Otillräckliga kunskaper i svenska språket är i många fall ett hinder.

Kvinnor och äldre är mindre socialt snedrekryterade

Fördelningen på hemmets utbildningsnivå bland högskolenybörjare 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, högskolenybörjare 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).



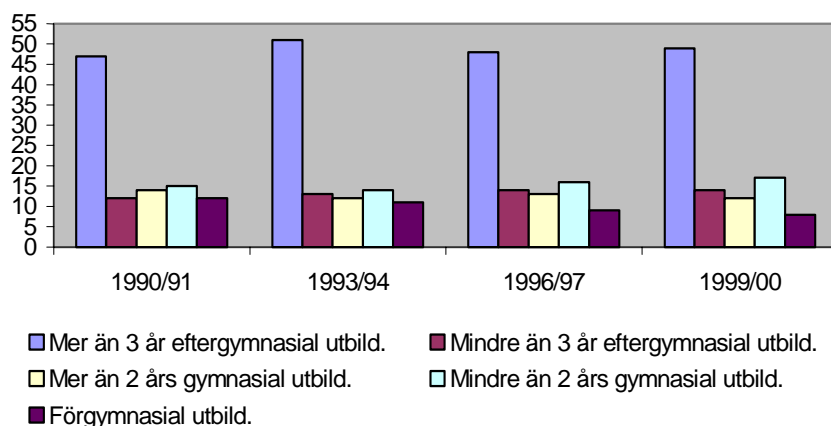
Program med minst 100 nybörjare ingår i diagrammet. Andelarna i diagrammet kan jämföras med att i en hel årskull födda under mitten av 1970-talet har ca 30 % eftergymnasialt utbildade föräldrar och drygt 20 % föräldrar med en förgymnasial utbildning.

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.

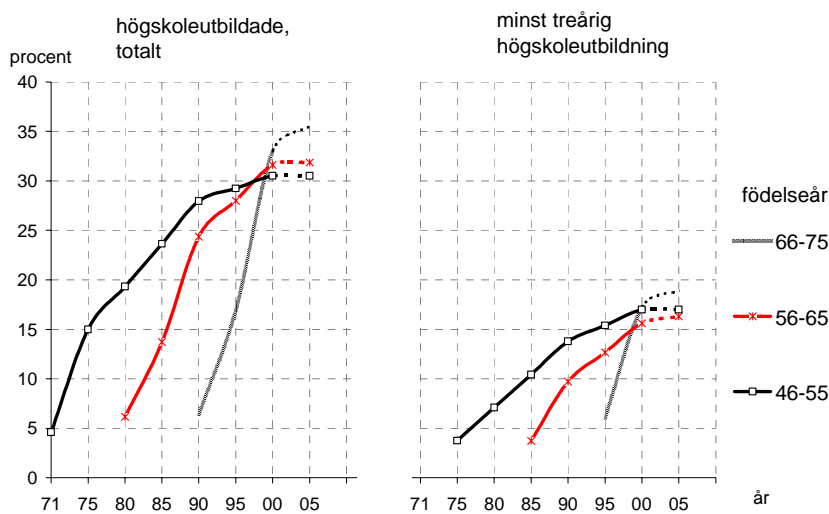
6.4 Olika generationers utbildningsnivå

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.



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 uppläggnings- och undervisningsmetoder.

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, skollära 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.

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 prövas 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 högskolestudier 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

<p>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.</p>

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 kärnämnen 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 högskoleutbildningen skall – enligt 1 kap. 8 § högskolelagen – 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 tvärt emot 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 otraditionella 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 betygsgrupperna. 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 betygsgruppen.

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 arbetsmiljön 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.

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 prövas 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 vari 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 förmedlas 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 eftersträvt värd 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 deltidstudier. 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 deltidstudenter 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 kunskapsökandets 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 Kommunalarbetsareförbundet 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 tillgodoräkning 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 tillgodoräkning 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 individens 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 tillgodoräknande 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 följderna 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 lärosäten. 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 återrapporteras. 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 överenskommit 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 tillmäts 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.

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 seminarsituationen. 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. distanskonsortier 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 eftersträvarvärd. 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

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

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 platsfördelning 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.

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 beömning: 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.

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 oroade 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. Läkarutbildningen, 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