

Kommittédirektiv

Högskolans utbildningsutbud



Dir.
2014:54

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan under de senaste 20 åren ur ett helhetsperspektiv. Utvecklingen ska redovisas på både nationell nivå och lärosätetsnivå. Vidare ska utredaren bedöma om högskolans utbildningsutbud är väl avvägt i förhållande till kraven på hög kvalitet, studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhället i övrigt. Utredaren ska också föreslå om och i så fall vilka övergripande förändringar av utbildningsutbudet som behöver göras för att bättre möta framtida behov.

Utredaren ska också beskriva utvecklingen och föreslå åtgärder inom bl.a. följande specifika områden:

- sommarkurser och distansutbildning,
- öppen nätbaserad utbildning,
- vissa examensfrågor, och
- användning av ersättningsbelopp för utbildning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

Bakgrund och utgångspunkter för utredningen

Högskoleutbildning

Högskoleutbildning ska enligt högskolelagen (1992:1434) vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. Vidare ska utbildningen enligt nämnda lag hålla hög kvalitet. Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper elever får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Den vetenskapliga och den konstnärliga grunden respektive den beprövade erfarenheten i kombination med kraven på förkunskaper är utgångspunkten för vad som ska betraktas som högskoleutbildning. Högskoleutbildning ges på tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Det är viktigt att högskoleutbildningen ger studenten möjligheter att uppnå progression i kunskaperna på samma eller tidigare nivå. Svensk högskoleutbildning kännetecknas av stor valfrihet för individen, flexibilitet och ett brett utbildningsutbud.

Högskoleutbildning ges vid 31 statliga universitet och högskolor samt vid 12 enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Frågor som berörs i det följande har betydelse både för statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. I dessa direktiv används därför, om inte annat anges, begreppet lärosäten för såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare.

1993 års högskolereform som ligger till grund för dagens styrning av utbildningsutbudet

Med anledning av propositionerna Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103) och Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363)

infördes den modell för styrning av utbildningsutbudet som huvudsakligen gäller i dag. De mål som anges i lagar och förordningar för högskolan syftar till att verksamheten ska hålla hög kvalitet och effektivitet. Lärosätena har ansvaret att utforma utbildningarna för att nå målen. Modellen innebär en decentralisering av ansvaret för beslut om bl.a. studieorganisation och utbildningsutbud till varje enskilt lärosäte.

En av grundtankarna med denna modell är att lärosätena ska anpassa utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och kraven på kvalitet i utbildningen. Sedan 1997 ska statliga universitet och högskolor enligt regleringsbrev ta hänsyn till arbetsmarknadens behov i utformningen av utbildningsutbudet. Regeringen har också gett bl.a. dåvarande Högskoleverket, numera Universitetskanslersämbetet, i uppdrag att förse statliga universitet och högskolor med underlag i frågor om arbetsmarknadens behov. Regeringen har också sedan 2012 gett statliga lärosäten i uppdrag i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor att redovisa hur de arbetar med att utforma sitt utbildningsutbud.

En ändrad utbildnings- och examensstruktur

I bilagor till förordningar som ansluter till högskolelagen anges det på vilken nivå en viss examen ska avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen (examensbeskrivning). Examensbeskrivningarna finns i bl.a. bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Examensbeskrivningarna bygger sedan 2007 på den indelning av högskoleutbildning i nivåer som gjordes med anledning av propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162, bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160, bet. 2005/06:UbU15, rskr. 2005/06:214). Av examensbeskrivningarna framgår utbildningens omfattning, mål och övriga krav som varje student ska uppnå för att få examen. Målen uttrycks i form av kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt. I högskolelagen anges att utbildning på respektive nivå ska bygga på utbildning på tidigare nivå. Huvudprincipen är att studier på lägre nivåer ska vara avklarade innan studier på högre nivåer

kan påbörjas. Den ändrade utbildnings- och examensstrukturen är nu etablerad i högskolan. När strukturen infördes påverkades högskolans utbildningsutbud, bl.a genom att ett stort antal utbildningar som leder till olika masterexamina infördes och genom att utbildningsutbudet strukturerades om.

Ett nytt kvalitetssäkringssystem

Ett nytt kvalitetssäkringssystem infördes 2011 med anledning av propositionen Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen (prop. 2009/10:139, bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320). Systemet består av utvärderingar av utbildning på grundnivå och avancerad nivå och prövningar av examenstillstånd. Tillstånd att utfärda examina får lämnas till statliga lärosäten om utbildningen uppfyller de krav som ställs i högskolelagen och de förordningar som ansluter till lagen och om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas. När det gäller enskilda utbildningsanordnare får tillstånd endast lämnas om utbildningen vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet och bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. För varje examen som tillståndet avser ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

Utvärderingarna av utbildningar inriktas på utbildningarnas resultat, dvs. om de olika utbildningarna uppfyller de mål som anges i högskolelagen och kraven i examensbeskrivningarna. I och med detta har det kommit att bli ett ökat fokus på målen för respektive utbildning. De utvärderingar som har gjorts visar att större delen av de granskade utbildningarna håller en hög kvalitet. Drygt 20 procent av de utvärderade utbildningarna har dock fått omdömet bristande kvalitet. Flera lärosäten har valt att lägga ned utbildningar på grund av resultaten av utvärderingarna och i stället arbetat för att höja kvaliteten i andra utbildningar.

Universitetskanslersämbetet, som ansvarar för utvärderingarna, har i rapporten Reflektioner kring det nuvarande utvärderingssystemet, erfarenheter 2011–september 2013 framhållit att många utbildningar är för små för att kunna utvärderas och att det därmed sannolikt finns för många små utbildningar inom högskolan. Av rapporten framgår att myndigheten också är tveksam till att studenter allt oftare ansöker om både yrkesexamen och generell examen på samma meriter.

Huvudprincipen om lärosätenas ansvar för utbildningsutbudet bör bestå

Principen att statliga universitet och högskolor själva ansvarar för utbildningsutbudet, både i fråga om vilka utbildningar som ska ges och hur dessa ska utformas, har införts för att utbildningarna då har bedömts kunna nå högre kvalitet. Detta ger också en bättre flexibilitet i utbildningsutbudet, eftersom universitet och högskolor kan anses ha bäst kompetens att avgöra vilka behov som finns nu och i framtiden, vilket regeringen anförde i bl.a. proposition En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337). Erfarenheter visar också att en alltför centralstyrd dimensionering av utbildning inte är ändamålsenlig. Regeringen anförde mot den bakgrunden i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg.omr. 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104) att huvudprincipen om att de statliga universiteten och högskolorna själva ansvarar för utformningen av utbildningsutbudet bör bestå och att samverkan mellan lärosäten innebär möjligheter till en bättre dimensionering av utbildningarna. Regeringen har också framhållit att då den politiska styrningen minskar ökar högskolans eget ansvar i motsvarande grad, men att behovet av uppföljning och utvärdering av verksamheten samtidigt ökar (prop. 2009/10:149).

Genom att de statliga universiteten och högskolorna har getts ansvar för dimensionering av utbildningar finns det ett behov av att skapa överblick över det sammantagna utbildningsutbudet på nationell nivå som går utöver den

uppföljning som görs årligen av Universitetskanslersämbetet. Det finns också ett behov av att få en djupare förståelse för hur utbildningsutbudet ser ut, bl.a. mot bakgrund av de förändringar som den ändrade examensstrukturen har medfört och med anledning av resultaten av de utvärderingar av utbildningar som har gjorts.

När det gäller dimensionering av utbudet av högskoleutbildning hos enskilda utbildningsanordnare finns det inte någon särskild reglering. Sådan utbildning ska enligt vad som har redovisats ovan uppfylla bl.a. de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. Med vissa av de enskilda utbildningsanordnarna finns det avtal som reglerar dimensioneringen av de utbildningar för vilka staten och anordnaren har avtalat om ersättning under förutsättning att riksdagen anvisar medel för ändamålet. De enskilda utbildningsanordnarna är dock fria att utbilda fler studenter än vad avtalen anger, men utan ytterligare statlig ersättning. Enskilda utbildningsanordnare är friare att bedriva verksamhet och har möjligheter till andra intäkter än vad statliga lärosäten har. En samlad bild av utbildningsutbudet i högskolan bör inkludera även högskoleutbildning som ges av enskilda utbildningsanordnare.

Utvecklingen av högskolans utbildningsutbud

De svenska lärosätena har, och bör ha, olika karaktär i sina utbildningsutbud. Inget lärosäte har ensamt förmåga att anordna alla de utbildningar som behövs i samhället. Därför bör alla lärosäten göra en strategisk profilering av sina utbildningsutbud. Lärosätena är viktiga aktörer för samhällets välfärd, tillväxt och utveckling såväl på internationell och nationell som på regional nivå. Ur ett nationellt perspektiv bör det sammantagna utbildningsutbudet vara väl avvägt för att möta både det regionala och det nationella arbetsmarknads- och samhällsbehovet. För att möjliggöra en analys av hur väl sammanvägt utbildningsbehovet är finns det ett behov av en samlad nationell bild av hur lärosätena har utformat sitt utbildningsutbud.

Lärosätenas utformning av utbildningsutbudet fungerar generellt sett väl, vilket styrks av bl.a. att etableringsgraden på arbetsmarknaden för högskoleutbildade generellt sett är hög. Det finns dock utbildningar där långt fler utbildas än vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. För vissa samhällsviktiga utbildningar har utbildningsutbudet inte heller förändrats i takt med studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta gäller bl.a. en del hälso- och sjukvårdsutbildningar. Men även när det gäller lärarutbildningar och vissa utbildningar inom teknik finns det eller förutses det stora behov på arbetsmarknaden. Det är därför viktigt att få en närmare bild av utvecklingen av utbudet av sådana utbildningar och hur förändringarna i utbildningsutbudet behöver se ut framöver, liksom hur det har sett ut under de senaste 20 åren.

Utbildningsutbudet vid olika lärosäten bör komplettera varandra och anpassas till nationella och regionala behov, både nuvarande och framtida. Av lärosätenas årsredovisningar och budgetunderlag framgår att det pågår ett arbete på många lärosäten med att se över respektive utbildningsutbud med avseende på vilka utbildningar som ges och i fråga om kvalitetssäkring. En del av detta arbete sker genom att lärosätena samverkar med varandra. Lärosätena kan särskilt behöva samverka kring vissa utbildningar för att säkerställa hög kvalitet, t.ex. utbildningar med låg studentefterfrågan. En komplicerande faktor för samverkan kan vara att varje lärosäte definierar sitt huvudområde i fråga om utbildningar, vilket kan göra det svårare att anpassa utbildningsutbudet lärosätena emellan. Det kan också finnas andra faktorer som gör det svårt för lärosätena att samverka. Det finns anledning att även belysa långsiktigheten i lärosätenas dimensionering av utbildningsutbudet, vilket bl.a. berör vilka bedömningar som ligger till grund för lärosätenas beslut att starta ett program eller en kurs. För bedömningar i fråga om utbildningars arbetsmarknadsanknytning behöver en utgångspunkt vara de långsiktiga behoven.

Vissa högskoleutbildningar tenderar att bli allt längre genom att utbildningar till vissa examina har förlängts antingen genom ändrade krav på antal högskolepoäng för examen i examens-

beskrivningen, genom olika former av påbyggnadsutbildningar eller av andra orsaker. Omotiverat långa utbildningar är kostsamma ur både ett samhälls- och ett individperspektiv. De riskerar också att minska antalet studenter som får plats i högskolan och fördröja inträdet på arbetsmarknaden för individen. Samtidigt kan det också finnas skäl för en förlängning så att en utbildning ska kunna möta en förändrad efterfrågan på kompetens från arbetsmarknaden eller att nivån överensstämmer med omfattningen i andra länder för ökad mobilitet. Det är dock viktigt att en sådan förlängning innebär att studenten får förutsättningar att skaffa sig ytterligare kompetens. En kartläggning av förlängda utbildningar saknas. I fråga om kompetensutveckling och vidareutbildning inom ramen för en anställning bör arbetsgivaren självfallet även i fortsättningen ha ett huvudansvar för sådan utbildning.

Uppgifter från Universitets- och högskolerådet som på uppdrag av lärosäten biträder vid antagning av studenter och ansvarar för ett samordnat antagningsförfarande visar att ett antal kurser tillkommer under respektive antagningsprocess, dvs. så sent som efter sista ansökningsdag, och att många utbildningar ställs in. Det saknas en samlad bild av varför och i hur stor utsträckning utbildningsutbudet förändras på detta sätt och vilken effekt det får för dem som söker till högskolan.

Förutom en nationell bild av det sammantagna utbudet av högskoleutbildningar behövs det också göras en bedömning av vilka behov av utbildning som kan anses motiverade utifrån högskolans uppdrag och som inte tillräckligt tillgodoses i högskolan i dag, liksom en analys av orsakerna till att behovet inte uppfylls.

Utredaren ska

- beskriva utvecklingen och sammansättningen av utbildningsutbudet i högskolan ur ett helhetsperspektiv såväl på nationell nivå som på lärosätetsnivå under de senaste 20 åren,
- i beskrivningen uppmärksamma t.ex. fördelningen mellan fristående kurser och kurser inom program, fördelningen mellan master- respektive magisterutbildningar, andelen kurser och utbildningar som har en mer

direkt arbetsmarknadsanknytning och utbildningar och kurser som främst ges i bildningssyfte, utbudet av utbildningar som leder till någon examen och utbudet av utbildningar av fortbildnings- och vidareutbildningskaraktär,

- göra en bedömning av och föra ett resonemang om huruvida balansen i högskolans utbildningsutbud är väl avvägd med hänsyn till studenternas efterfrågan, arbetsmarknadens behov och samhällets övriga behov och målet att utbildning i högskolan ska ha hög kvalitet och att studenterna ska ha möjligheter till progression i utbildningen,
- bedöma vilka eventuella hinder det finns för lärosätenas möjligheter att samverka om utbildningsutbudet och föreslå förändringar för att underlätta sådan samverkan,
- beskriva i vilken utsträckning och för vilka utbildningar utbildningstiden i praktiken har förlängts sedan 1993 och analysera orsakerna till och bedöma nyttan av sådana förlängningar,
- analysera om det finns behov för lärosätena att göra övergripande förändringar av utbildningsutbudet för att bättre möta framtida behov och om behov finns föreslå sådana förändringar, och
- bedöma om det inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem behövs starkare incitament för lärosäten att dimensionera efter samhällets behov och i så fall föreslå hur sådana incitament kan utformas.

Särskilda områden som påverkar utbildningsutbudet

Förutom behovet av en helhetsbild av utbildningsutbudet och dimensioneringen finns det ett antal andra frågor som påverkar eller som kan komma att påverka utbildningsutbudet och som bör utredas. Dessa beskrivs i det följande.

Distansutbildning och sommarkurser

Utbildning på distans gör det möjligt för en student att studera kurser som inte ges på den egna bostadsorten och ger personer med förankring på arbetsmarknaden möjlighet att fort- och vidareutbilda sig inom högskolan. Detta främjar det livslånga lärandet. Högskoleverket har i rapporten Kartläggning av distansverksamheten vid universitetet och högskolor gjort en kartläggning av distansutbildning i högskolan (rapport 2011:2 R). Den visar bl.a. att distansutbildningen har ökat kraftigt under de senaste tio åren och att det finns många olika sorters distansutbildningar. Utbudet av distansutbildningar består enligt rapporten huvudsakligen av fristående kurser på grundnivå. Trots detta är prestationsgraden på distanskurser betydligt lägre än för kurser som enbart är förlagda till campus. Programutbildningar på distans har en prestationsgrad i nivå med program som inte studeras på distans, och självfallet finns det också kurser med god prestationsgrad, t.ex. sådana med tydlig karaktär av vidareutbildning. Detta visar att själva distributionsformen för en utbildning inte är avgörande för prestationsgraden.

Det är viktigt att utbildningsutbudet på distans är relevant för att studenter ska kunna studera hela program och få examina utan att flytta från sin hemort och för att underlätta fort- och vidareutbildning. Det är också viktigt att utbildningarna håller hög kvalitet, vilket är en förutsättning för hög prestationsgrad. Den tekniska utvecklingen i fråga om distansutbildningar ger nya möjligheter för lärosäten att samverka om hela utbildningar eller samarbeta om vissa kursmoment.

Även antalet sommarkurser, dvs. kurser som vanligtvis genomförs under en period som sträcker sig från mitten av juni till mitten av augusti, har ökat under ett antal år. Sommarkurser ges på både campus och distans och ger möjlighet för studenter att fördjupa eller bredda sina kunskaper. Flera lärosäten erbjuder sommarkurser. Dessa kurser är dock sällan integrerade i reguljära utbildningsprogram, framför allt inte i utbildningar som leder till yrkesexamina. Sommarkurser bör i större

utsträckning kunna utnyttjas för att förkorta studietiden till examen för de studenter som så önskar.

Utredaren ska

- belysa hur distansutbildningsutbudets innehåll förhåller sig till utbudet av högskoleutbildning generellt och belysa orsaker till dessa skillnader,
- bedöma hur väl utbudet av utbildning på distans möter behovet av fort- och vidareutbildning,
- kartlägga hur lärosätena samarbetar inom distansutbildning, och
- kartlägga lärosätenas utbud av sommarkurser och föreslå hur utbudet av dessa i större utsträckning kan ge fler studenter en kortare studietid.

En ny form av öppen nätbaserad utbildning

Under de senaste fem åren har nya former för högskoleutbildning på distans som är baserad på informationsteknik och sociala medier utvecklats. Framför allt har universitet i USA varit pådrivande. Högskolekurser och hela program ger ett stort antal studenter runt hela världen en ny form av öppen nätbaserad utbildning, s.k. Massive Open Online Courses (MOOCs). Tekniken möjliggör för stora mängder studenter att ofta kostnadsfritt ta del av utbildning från olika lärosäten i hela världen. Antalet deltagare i en utbildning som ges inom den öppna nätbaserade utbildningen är mycket större än på en vanlig utbildning. Kostnaderna för att förbereda utbildningen kan initialt vara högre än för andra utbildningar men är sedan ofta betydligt lägre per student. Vissa svenska lärosäten har startat eller börjat utveckla öppen nätbaserad utbildning. En svensk utökning av sådan utbildning måste ses i ljuset av den internationella utveckling som redan pågår.

Även om det finns potentiellt stora möjligheter kan utvecklingen bidra till att ett antal svårigheter uppstår. Prestationsgraden på öppen nätbaserad utbildning är ofta mycket låg, inte sällan under tio procent. Den öppna nätbaserade utbildningen är inte automatiskt att betrakta som högskoleutbildning enligt de svenska högskoleförfattningarna. I

det resurstilldelningssystem som gäller i dag för statliga universitet och högskolor får lärosätena ersättning när studenter registrerar sig respektive presterar resultat. Detta gäller inte automatiskt för de öppna nätbaserade utbildningarna som därmed inte ger ekonomisk ersättning till lärosätena. På vissa utbildningar utomlands är själva examinationen avgiftsbelagd för att finansiera utbildningarna. I dag är personer som deltar i sådan utbildning i Sverige inte formellt antagna vid det lärosäte som anordnar utbildningen och är därmed inte studenter i högskoleförfattningarnas mening. De har därför inte heller samma rättigheter eller inflytande som andra studenter har, och utbildningarna leder inte till någon examen.

Utredaren ska

- analysera möjligheter och eventuella hinder med ett införande av en öppen nätbaserad utbildning i svensk högskola i relation till den internationella utvecklingen, inklusive finansiering och eventuellt tillgodoräknande av kurserna, och
- föreslå om och i så fall på vilket sätt och i vilken omfattning en öppen nätbaserad utbildning skulle kunna rymmas inom ramen för den svenska högskolan och vilka konsekvenser detta skulle få.

Ges utbildningen inom rätt utbildningsform?

Högskolan har över tid kommit att rymma allt fler utbildningar, och utbildningsutbudet har breddats för att motsvara studenternas efterfrågan. Det har gjort att högskoleutbildning ibland tangerar eller överlappar utbildning som bedrivs inom andra utbildningsformer, t.ex. inom yrkeshögskolan, kommunal vuxenutbildning och studieförbund. Utbildning som primärt hör hemma inom andra utbildningsformer bör principiellt inte ges vid statliga universitet och högskolor och bör inte heller ges som högskoleutbildning. I den mån annan utbildning får ges vid universitet och högskolor har de särskilda uppdrag att ge sådan utbildning, t.ex. den s.k. basårutbildningen, utbildning inom uppdragsverksamhet eller utbildning inom ramen för yrkeshögskolan. I övrigt följer det av bestämmelser i högskolelagen

och förordningar som ansluter till den lagen att det bara är högskoleutbildning som får anordnas vid ett statligt lärosäte. Om anslag som är avsedda för högskoleutbildning används för utbildning som skulle kunna ges inom andra utbildningsformer, kan effektiviteten i den statliga resursanvändningen ifrågasättas. Regeringen gav dåvarande Högskoleverket (numera Universitetskanslersämbetet) i uppdrag att fortlöpande granska ett urval av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen (U2010/427/UH). Hittills har tre granskningar genomförts med anledning av uppdraget (Granskning av kurser som inte specifikt omfattas av kursfordringarna för någon examen 2011, 2012 och 2013). Granskningarna visar bl.a att det finns kurser som inte bedöms uppnå kraven på högskoleutbildning. I dagsläget saknas det dock en tydlig bild av hur stor omfattningen av dessa kurser är eller vilken typ av kurser det rör sig om. Gränsdragningen mellan olika utbildningsformer är ibland svår att göra och en tydligare vägledning kan behövas.

Utredaren ska

- bedöma om det förekommer utbildningar inom högskolan som bör ges inom andra utbildningsformer.

Vissa examensfrågor

En student har rätt att efter ansökan få examen från högskolan om examenskraven är uppfyllda. Trots att en relativt hög andel av den svenska befolkningen studerar på högskolan är andelen studenter som tar examen lägre än i många jämförbara länder. En viktig orsak är sannolikt att det finns många studenter som läser enstaka kurser utan avsikt att ta någon examen. Vidare finns det studenter som blir anställda innan de har avslutat sin utbildning. En orsak till den relativt låga andelen uttagna examina är att en arbetsgivare inte alltid efterfrågar examensbevis. Det finns inte heller några särskilda incitament för lärosätena att öka examensfrekvensen inom ramen för nuvarande resurstilldelningssystem. På en allt mer internationell arbetsmarknad blir det dock viktigare för studenten att kunna

visa upp examensbevis, eftersom en examen från högskoleutbildning i många länder ofta är ett krav för kvalificerade arbeten. För studenternas fortsatta arbetsliv och rörligheten på arbetsmarknaden är det därför viktigt att de ansöker om och får examen.

Det förekommer att lärosäten utfärdar flera examina till samma student som är baserade på identiska eller nästan identiska studiemeriter. Allt oftare ansöker en student som har genomgått utbildning som leder till en yrkesexamen även om en generell examen utifrån samma meriter. Som Universitetskanslersämbetet har påtalat i anslutning till utbildningsutvärderingar skiljer sig dock examensmålen åt mellan generella examina och yrkesexamina, varför det i många fall är tveksamt om meriterna kan uppfylla kraven för båda. Myndigheten har också påtalat att flera examina på samma meriter leder till en otydlighet i förhållande till studenterna och mot arbetsmarknaden. Regeringen angav också i propositionen Bäst i klassen – en ny lärarutbildning (prop. 2009/10:89, bet. 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248) att flera examina på samma meriter riskerar att devalvera värdet på yrkesexamina.

Högskoleutbildning på avancerad nivå ska bygga på tidigare nivå. I högskoleförordningen anges att kraven på grundläggande behörighet för ett utbildningsprogram som leder till en generell eller konstnärlig examen på avancerad nivå ska vara examen på grundnivå. Undantag får göras om en sökande uppfyller fordringarna för en sådan examen, men examensbeviset på grund av särskilda omständigheter inte har hunnit utfärdas. I dag saknas en kartläggning över hur antagningen till avancerad nivå fungerar i detta avseende.

Eftersom examensmålen för utbildningar som leder till yrkesexamina på grundnivå skiljer sig från målen för generella master- och magisterexamina, kan det innebära svårigheter att inom dagens system utveckla utbildningar där önskad progression inom yrkeskunskaperna kan uppnås även på avancerad nivå. Det finns därför anledning att se över om det finns behov av examina på avancerad nivå som i fråga om yrkeskunskaper kompletterar de redan befintliga.

Utredaren ska

- analysera orsaker till att andelen studenter som tar examen är relativt låg i Sverige och i analysen belysa skillnader mellan män och kvinnor och orsaker till skillnaderna,
- föreslå åtgärder på lärosätetsnivå och på nationell nivå som kan öka examensfrekvensen med utgångspunkt i nuvarande resursnivå,
- kartlägga och analysera förekomsten av och orsaker till att flera examina utfärdas på samma studiemeriter, inklusive hur lärosätena bedömer skillnaderna i examensmålen för yrkesexamina respektive generella examina när sådana examina utfärdas,
- föreslå åtgärder för att begränsa utfärdandet av flera examina på samma meriter om det bedöms nödvändigt,
- analysera hur bestämmelserna i högskoleförordningen om tillträde till utbildning på avancerad nivå fungerar i fråga om kravet på examen på grundnivå, och
- analysera om det finns ett behov av att komplettera dagens examensstruktur på avancerad nivå med ytterligare examina och i så fall föreslå sådana kompletteringar.

Användningen av de olika ersättningsbeloppen för utbildning

Principerna för dagens resurstilldelningssystem presenterades i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr.1992/93:363). Varje år tilldelas statliga universitet och högskolor för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå ett s.k. takbelopp inom vilket lärosätena själva bestämmer hur många studenter som ska antas utifrån takbeloppets storlek. Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan är av olika skäl undantagna från systemet. Samma system gäller dock för stiftelsehögskolorna Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola, men avräkningen för dessa regleras i avtal. Ersättningen för utbildning som

tilldelas lärosätena beräknas utifrån antalet helårsstudenter som baseras på antalet registrerade studenter och antalet helårsprestationer som baseras på det antal högskolepoäng studenterna presterar på ett år. Samtliga helårsstudenter och helårsprestationer avräknas utifrån en kursklassificering till ett utbildningsområde som beror på kursens ämnesinnehåll. Olika utbildningsområden genererar olika höga ersättningsbelopp. Med undantag för några av de högsta ersättningsbeloppen, som gäller för bl.a. flera konstnärliga utbildningsområden, är det lärosätena själva som avgör omfattningen på avräkningen inom respektive utbildningsområde.

Flera rapporter har visat att klassificeringen av kurser har tenderat att förändras över tid och att avräkningen av högre ersättningsbelopp har ökat. Riksrevisionen konstaterade i sin rapport *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) att lärosäten klassificerade kurser på olika sätt och att lärosätena över tid har förändrat sin klassificering av kurser i riktning mot utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Med anledning av rapporten gav regeringen dåvarande Högskoleverket i uppdrag (U2011/7204/UH) att tillsammans med lärosätena utveckla uppföljningen av kursklassificeringen. Högskoleverket anser i redovisningen av uppdraget i rapporten *Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor* (2012:25 R) att en av förklaringarna till att klassificeringen skilde sig åt mellan lärosäten är att kurser inom ett och samma ämne kan ha olika ämnesinnehåll och därmed tillföras olika utbildningsområden (U2012/6589/UH). Regeringen ansåg dock att frågan behövde belysas vidare och gav Universitetskanslersämbetet i uppdrag att fortsätta följa kursklassificeringen (U2012/7213/UH). I sin rapport *Kursklassificering av sjuksköterskeutbildningar (effektivitetsanalys 2013-12-03, 2013/3)* redovisar Universitetskanslersämbetet att klassificeringen av utbildningen skiljer sig väsentligt åt mellan lärosätena i fråga om andelen kurser som har klassificerats som utbildningsområde medicin med åtföljande högre prislapp än alternativet vårdvetenskap. Vidare har genomsnittet av andelen

kurser inom sjuksköterskeutbildning som klassificeras som medicin ökat från 10 procent 2001 till drygt 20 procent 2012.

Av budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 16 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98) framgår att klassificering av kurser måste ske på ett likartat sätt för att man ska åstadkomma rättvisa villkor, men att någon helt likriktad klassificering samtidigt inte är möjlig. Det finns ett behov av att närmare utreda varför kursklassificeringen uppvisar så stora variationer.

Utredaren ska

- beskriva hur lärosätenas klassificering av kurser har utvecklats sedan 1993,
- analysera om förändrade klassificeringar kan motiveras med ett ändrat ämnesinnehåll,
- analysera vilka konsekvenser utvecklingen av klassificeringarna har haft för lärosätenas effektivitet i resursanvändningen och vilka effekter denna utveckling har haft på volymen av lärosätenas utbildningsutbud, och
- föreslå hur likvärdighet i tillämpningen av kursklassificeringen kan främjas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag och redovisa vilka ekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Denna redovisning ska ske i enlighet med vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474). En utgångspunkt för utredningen är att de förslag som lämnas ska utgå från nuvarande resursnivå inom gällande resurstilldelningssystem för högskoleutbildning. Eventuella konsekvenser för studiestödssystemet ska också belysas. Utredaren ska i arbetet beakta de skillnader som finns mellan statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare i fråga om styrningen av utbudet av högskoleutbildning. Om utredarens förslag innebär kostnadsökningar, ska utredaren föreslå en finansiering enligt vad som anges i 14 § kommittéförordningen.

Utredaren ska i arbetet beakta jämställdhetsaspekten.

I frågor som rör dimensionering av utbildningsutbudet inom högskolan måste hänsyn tas till de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet (2013/55/EU, ändringsdirektivet).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med statliga universitet och högskolor samt med enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina. Vidare ska utredaren samråda med Myndigheten för yrkeshögskolan som ansvarar för yrkeshögskoleutbildningar. Utredaren ska också samråda med Universitetskanslersämbetet, särskilt när det gäller myndighetens uppdrag om dimensionering i regleringsbrevet för budgetåret 2014, och med Universitets- och högskolerådet. Vidare ska utredaren samråda med andra berörda myndigheter. Utredaren ska under arbetets gång hämta in synpunkter från Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra berörda organisationer.

Utredaren ska i fråga om förslag till åtgärder som påverkar utbildningsutbudet inom områdena sommarkurser och distansutbildning samt öppen nätbaserad utbildning särskilt informera och samråda med utredningen Försvarsmaktens personalförsörjning (dir. 2013:94). Utredaren ska också samråda med En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården (dir. 2013:104). Utredaren ska vidare samråda med den utredare som biträder Utbildningsdepartementet med att göra en översyn av Myndigheten för yrkeshögskolans uppgifter (U 2013:G).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2015.

(Utbildningsdepartementet)