



SFS

Sveriges förenade studentkårer

*SFS syn på högskolans
omfattning, utbud,
finansiering och antagning*

SFS

Sveriges förenade studentkårer



Sveriges förenade studentkårer

Handläggare: Sebastian Lagunas Rosén

Datum: 2017-06-30

Dnr: O11-16/1617

Innehåll

1. Inledning	5
1.1 Syfte.....	5
1.2 Begrepp	5
Dimensionering	5
Resurstilldelning.....	5
Lärosäten och akademien.....	6
Utbildning	6
Miljö.....	6
Kvalitet.....	6
2. Omfattning.....	7
2.1 Nulägesbeskrivning	7
2.2 Ställningstaganden.....	8
Högre utbildnings kvantitet och kvalitet	8
Akademiens särart och avgränsning.....	9
3. Utbud.....	9
3.1 Nulägesbeskrivning	10
3.2 Ställningstaganden.....	10
Överblick över utbildningsutbudet.....	10
Mångfald i utbildningsutbudet.....	10
Principer för vilka utbildningar som ges var.....	11
MOOCs och resurser	11
4. Styrning av utbildningens omfattning och utbud	12
4.1 Nulägesbeskrivning	12
4.2 Ställningstaganden.....	13
Statlig styrning av utbildningens omfattning.....	13
Statlig styrning av utbildningens utbud	13
Lärosätenas styrning av utbildningens omfattning och utbud.....	13
Andra aktörers roll på lärosätetsnivå.....	14
5. Resurstilldelning.....	14



Sveriges förenade studentkårer

5.1	Nulägesbeskrivning	14
5.2	Ställningstaganden.....	15
	Ersätt utbildningens verkliga kostnader	15
	Skapa ett hållbart och långsiktigt resurstilldelningssystem.....	16
6.	Tillträde till högre utbildning på grundnivå	16
6.1	Nulägesbeskrivning.....	16
	Behörighet till högre utbildning	16
	Urval till högre utbildning.....	18
6.2	SFS ställningstaganden.....	19
	Behörighet till högre utbildning	19
	Urval till högre utbildning.....	20

Dokumenthistorik

Antaget på SFS fullmäktige 2015

Kompletterat på SFS fullmäktige 2016

Kompletterat på SFS fullmäktige 2017

Kompletterat av det redaktionella utskottet i samband med SFS fullmäktige 2018

SFS syn på högskolans omfattning, utbud, finansiering och antagning

1. Inledning

1.1 Syfte

Det här dokumentet är antaget av SFS Fullmäktige 2015 och kompletterat på Fullmäktige 2016. Dokumentet har som avsikt att vägleda styrelse, presidium och kansli. Dokumentet utgår från de ställningstaganden i SFS Principprogram (antaget av fullmäktige 2014). SFS syn på högskolans omfattning och utbud ska tydliggöra och utveckla organisationens åsikter kring den högre utbildningens dimensionering. Dokumentet är underställt principprogrammet. Dokumentet behandlar dimensionerings- och tillträdesfrågor samt högre utbildnings finansiering ur ett nationellt perspektiv.

SFS åsikter om högre utbildnings omfattning och utbud är ofta efterfrågade av beslutsfattare och andra aktörer i högskolesektorn. Många aktörer som SFS dagligen möter arbetar med dimensioneringsfrågorna, och det är viktigt att SFS kan bidra med en tydlig studentröst. Detsamma gäller frågor om antagning till högskolan, där det finns en politisk vilja att förändra systemet. Högskolans omfattning, utbud och antagning berör studenter på lång och kort sikt, genom att studenters utbildningsval och tillgång till utbildning påverkar livet – både nu och i framtiden.

SFS har många åsikter om utbildningens kvalitet och finansiering. För att kunna bedriva ett effektivt påverkansarbete måste SFS också kunna ta ställning till hur våra olika grundprinciper möts.

1.2 Begrepp

Här förklaras några nyckelbegrepp i dokumentet.

Dimensionering

Dimensionering eller “dimensionering av högre utbildning” är ett politikområde som handlar om vilken omfattning (antalet studieplatser) och vilket utbud (vilka utbildningar) den högre utbildningen ska ha. Det handlar också om hur och av vem utbildningens omfattning och utbud bestäms.

Resurstilldelning

Resurstilldelningen är den ekonomiska konsekvensen av dimensionering. När vi genom dimensionering bestämt att det ska

finnas ett visst antal utbildningsplatser och hur stor del av de platserna som ska finnas inom olika typer av utbildning, handlar resurstilldelningen om hur utbildningarna bekostas och hur mycket resurser var och en ska få. Resurstilldelningen handlar både om hur staten ger lärosäten pengar och hur lärosäten använder pengarna.

I det här dokumentet berörs några frågor om resurstilldelning som påverkar dimensioneringen.

Lärosäten och akademien

I texten används begreppet ”lärosäte” för alla typer av högre utbildningsanordnare, till exempel högskolor och universitet. Det omfattar både allmänna och enskilda utbildningsanordnare.

Begreppet ”akademi” används för att betona att den högre utbildningen bedrivs i organisationer som har fler syften än utbildning. Akademien ska både undervisa och forska, och de två uppgifterna kan inte separeras från varandra. Andelen resurser till utbildning och forskning påverkar hur akademien fungerar, som organisation och på individnivå. Lärosäten har också andra uppgifter som ska utföras inom utbildning och forskning, till exempel samverkan med det omgivande samhället och administration. Eftersom sådana uppgifter också utförs av akademien påverkar de och deras finansiering utbildningens dimensionering indirekt.

I både lärosätet och akademien ingår universitetslärare och studenter som parter som tillsammans bygger upp organisationen. Båda är lika viktiga för att akademien ska utvecklas. I alla lärosätets uppgifter ska det därför finnas ett starkt studentinflytande.

Utbildning

I dokumentet använder vi begreppet ”utbildning” både för kurser och program. Utbildningen är det studenten blir antagen till, oavsett omfattning och indelning. En utbildning kan vara antingen akademisk, så kallad högre utbildning, eller av någon annan utbildningsform.

Miljö

Med ordet ”miljö” i exempelvis ”den akademiska miljön” eller ”utbildningsmiljön” avser SFS det sammanhang som utbildning eller forskning bedrivs i. Det rör sig inte om den fysiska platsen utan snarare den kultur och de förutsättningar som gäller på ett lärosäte.

Kvalitet

Vad som är hög eller god kvalitet i utbildning är svårgreppbart och i många fall inte heller entydigt. I begreppet ingår såväl vilka kunskaper som utbildningen ska förmedla (läromål/examensmål), hur relevanta kunskaperna är för ämnet, rättssäkerhet för studenterna, pedagogisk kvalitet (hur väl utbildningen förmedlar kunskaperna) med mera. För kvalitet i högre utbildning är det särskilt viktigt att utbildningen ger kunskaper och färdigheter som studenten kan använda för olika syften och som kan tillämpas på olika ämnesområden.

Kvalitet i utbildning står inte i direkt motsats till kvantitet. Ett högt antal platser inom en utbildning kan ge större mångfald och därmed fler perspektiv för att diskutera utbildningens innehåll och frågeställningar, något som i allra högsta grad är positivt ur en kvalitetssynpunkt.

2. Omfattning

Det här avsnittet handlar om hur stort det totala antalet utbildningsplatser är. Det beskriver också gränserna mellan högskolan och andra utbildningsformer.

2.1 Nulägesbeskrivning

Svensk högre utbildning har byggts ut med nya platser i flera omgångar. Den senaste stora ökningen påbörjades under 1990-talet. Fram tills idag (2014) har dimensioneringen av högre utbildning lett till att andelen högskoleutbildade i Sverige ligger på 35,7% - en 15:e-plats i OECDländerna¹.

I Sverige mäts den högre utbildningens omfattning i pengar, inte i studieplatser. När riksdagen fastställer anslagen till högre utbildning, vet riksdagen vad utbildningen kommer kosta, men inte hur många som kommer kunna utbildas. Därefter fördelar regeringen utbildningsanslagen på lärosäten i så kallade takbelopp, det vill säga den högsta tillåtna statliga ersättningen för utbildningen på lärosätet under ett år.

Takbeloppet och övriga villkor för lärosätenas verksamhet finns i regleringsbrev² som skrivs av utbildningsdepartementet. Lärosätet får ta medel från sitt takbelopp för varje helårsstudent (en registrering av 60 högskolepoäng per år) och varje helårsprestation (60 godkända högskolepoäng per år) enligt de ersättningsbelopp, så kallade prislappar, som bestäms av regleringsbrevet. Vilka olika prislappar ett lärosäte får avräkna från sitt takbelopp beror på för vilka områden lärosätet har beviljats examenstillstånd av Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Regeringen har också mer informella möten, så kallade myndighetsdialoger, med lärosäten, där studenter inte närvarar. Dialogerna kan påverka lärosätets utbildning eftersom det är ett verktyg för politisk styrning av lärosäten.

Utbildningsanslagets nivå baseras på hur mycket pengar som riksdagen anser sig kunna avsätta i statsbudgeten, och inte på beräkningar av hur många studieplatser anslaget kommer kunna leda till. Idag har studenter och andra aktörer inget formellt inflytande över utbildningsanslaget. Beroende på lärosätenas prioriteringar och beslut om utbudet kommer antalet studieplatser att variera.

¹ OECD Yearbook 2014.

² Regleringsbreven är statens uppdrag till lärosätet och bestämmer också vilka kostnader och andra villkor som gäller för verksamheten. Regleringsbreven kan förutom generella ramar innehålla konkreta uppdrag till lärosätena, som att anordna en specifik utbildning.

En stor majoritet (runt 80 %) av den svenska eftergymnasiala utbildningen är högre utbildning. En liten del finns inom folkhögskolor, yrkeshögskolor och andra kompletterande utbildningar. Uppdragsutbildning vid lärosäten räknas inte in i utbildningsbudgeten.

Det gör däremot behörighetsgivande utbildningar, till exempel basår. Vilken utbildningsform en utbildning bedrivs Inom är baserat på utbildningens avsedda syfte, miljö och karaktär, och ibland på tradition.

2.2 Ställningstaganden

Högre utbildnings kvantitet och kvalitet

SFS anser att antalet platser inom högre utbildning bör styras så att alla sökande som är kvalificerade kan få plats att studera. Det innebär att det totala antalet studieplatser för alla utbildningar bör motsvara antalet kvalificerade sökande. Alla ska alltså kunna få en studieplats, men inte garanterat på förstahandsvalet.

För att kunna nå den målsättningen krävs en långsiktig planering på både nationell nivå och på lärosätetsnivå, som lever upp till den höga grad av frihet som SFS anser att akademien måste ha. Det krävs en flexibilitet i anslagen till högre utbildning eftersom olika utbildningsplatser kostar olika mycket. Antalet platser ska inte bli färre bara för att fler studenter väljer en utbildning som kostar mer. SFS anser att absoluta kvantitativa mål, som att ett visst antal studieplatser ska finnas, eller proportionerliga mål, som att en viss andel av befolkningen ska studera, inte ska vara styrande för utbudet av högre utbildning. Istället bör utbildningsanslaget hela tiden justeras för att så väl som möjligt följa den totala efterfrågan.

Det behövs en balans mellan kvalitet och kvantitet i högre utbildning. Individens rätt till högre utbildning ska inte tummas på om det inte är nödvändigt för att upprätthålla god kvalitet i utbildningen. All utbildning ska hålla hög kvalitet.

Utbytet mellan grundutbildning och forskning, så kallad forskningsanknytning, är centralt inom akademien och för utbildningskvaliteten. Därför är det fel att öka antalet platser på en utbildning så att forskningsanknytningen försvagas – det innebär en urvattning av grundtanken med akademien. Därför ska ett lärosäte bara kunna neka att utöka antalet platser på en efterfrågad utbildning om det, trots fler platser, inte går att åstadkomma forskningsanknytning och ha en god balans mellan utbildning och forskning. Det är också viktigt att miljöer med stark efterfrågan på utbildning får tillräckliga forskningsanslag för att inte obalans ska uppstå och därmed försämra utbildningskvaliteten. För att skapa en hållbar och kvalitativ utbildningsmiljö behövs både forskning om utbildningens ämne och pedagogisk forskning.

Akademins särart och avgränsning

Värdet av en utbildning ligger i utbildningens användbarhet för individen. En del utbildningar blir mer användbara genom att vara akademiska, medan andra inte blir det. En akademisk utbildning särskiljer sig från andra eftergymnasiala utbildningar genom att en akademisk utbildning ger kunskaper, färdigheter eller förmågor som enbart vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund och beprövad erfarenhet, och som utvecklas i en nära relation med forskning. En högre utbildning har också alltid en bildande funktion utöver den utbildande, och inbegriper alltid generiska kunskaper³ utöver de ämnesspecifika. Akademin är unik eftersom den ger samhället en långsiktig och fri kunskapsförsörjning.

En utbildning kan vara icke-akademisk av två skäl: för att den inte är avsedd att vara det, eller för att den inte genomförs på ett sätt som gör den akademisk. Till de utbildningar som inte är avsedda att vara akademiska hör till exempel basår och andra utbildningar som ger särskild behörighet. De är placerade vid högre lärosäten eftersom de utbildningarna gynnas av att arrangeras i samma miljö som högre utbildning. Dessa utbildningar bör inte räknas in i utbildningsbudgeten men gärna bedrivs i samverkan med den akademiska utbildningen.

Om en utbildning inte genomförs på ett sätt som gör att den har akademiska kvaliteter, bör den antingen förändras eller lyftas ur högskolan. Lärosätena bör noga avväga om en utbildning har ett akademiskt värde eller om den bör bedrivs inom en annan utbildningsform, till exempel yrkeshögskolan eller folkbildningen. Yrkeshögskolan har på senare tid vuxit för att direkt tillgodose arbetsmarknadens kortsiktiga behov. På samma sätt bör utbildningar inom andra utbildningsformer vars användbarhet skulle öka om de tillfördes akademiska kvaliteter flyttas till akademien.

Inom samma ämnesområde kan det finnas både akademiska och ickeakademiska utbildningar. Det är positivt att studenter kan välja vilken typ av utbildning de vill läsa om de är intresserade av ett visst ämne. På så sätt förtydligas att olika typer av utbildningar (akademiska och ickeakademiska) kan vara användbara för olika studenter, eftersom användbarheten utgår från studentens behov.

3. Utbud

Det här avsnittet handlar om vilka olika typer av utbildningar och vilka ämnesområden den högre utbildningen ska delas in i.

³ Med generiska kunskaper avses kunskaper, färdigheter och förmågor som är överförbara och kan tillämpas på andra områden, till exempel förmågan att tänka kritiskt.

3.1 Nulägesbeskrivning

Det har inte funnits någon överblick över hur utbildningsutbudet i Sverige har förändrats sedan 1993 när lärosätena fick börja bestämma själva över utbildningsutbudet. Därför tillsatte regeringen 2014 en utredning för att analysera utbildningsutbudets förändring.

Universitetskanslersämbetet har fått i uppdrag att årsvis följa upp utbildningsutbudets utveckling. Universitetskanslersämbetet gör en del planeringsunderlag med fokus på arbetsmarknadens behov som ibland fungerar som underlag för lärosätenas dimensionering. Däremot saknas mer omfattande analyser av studenternas efterfrågan.

Det är svårt att uttala sig om hur utbildningsutbudet behöver förändras framöver eftersom det saknas en överblick av utbudet och solida undersökningar av studenters efterfrågan. I högskolesektorn finns många olika uppfattningar och åsikter om utbudet. Till exempel menar vissa att yrkesutbildningar och vidareutbildningar med stark förankring i arbetslivet måste byggas ut. Andra menar att utbildningar i första hand ska byggas för att skapa ett samhälle med mer allmänbildning och kunskapsbredd.

Trots viss oenighet är det få utbildningar, åtminstone på grundnivå, som inte ges i Sverige. På avancerad nivå och inom vissa mycket konkurrensutsatta program söker sig många studerande utomlands för att få studera det de vill.

3.2 Ställningstaganden

Överblick över utbildningsutbudet

Det saknas en god överblick över dagens utbildningsutbud. En sådan överblick skulle vara en bra grund för att bedöma om det behövs förändringar av utbildningsutbudet. Därför föreslår SFS att regeringen ska ge ett permanent uppdrag till Universitetskanslersämbetet att skapa en överblick över utbildningsutbudet. Lärosäten ska kunna använda överblicken för att ta hänsyn till sitt nationella sammanhang när de dimensionerar sina utbildningar.

SFS föreslår även att det skapas en nationell databas för de kurser som anordnas inom ramen för forskarutbildningen vid Sveriges universitet och högskolor.⁴

Mångfald i utbildningsutbudet

Utbildningens kvalitet ligger i dess användbarhet för studenten. Studenter har olika syften och mål med sin utbildning. Därför är det viktigt att det finns en mångfald av såväl ämnesområden som former av utbildning, till exempel fristående kurser och olika slags program. En

⁴ Detta stycke lades till av det redaktionella utskottet i samband med SFS fullmäktige 2018 efter uppdrag från fullmäktige.

och samma utbildning kan ha olika syften för olika studenter: till exempel kvalifikation för ett arbete eller uppdrag, vidareutbildning eller utbildning på grund av intresse. Ingen anledning och inget sätt att studera är objektivt sett bättre än någon annan.

I den akademiska miljön ska det finnas möjlighet till utbyte mellan studenter som läser olika typer av utbildningar med olika syften. Ett sådant utbyte kan till exempel åstadkommas genom interaktiv undervisning och studiemiljö, samläsning med mera.

Principer för vilka utbildningar som ges var

Det är viktigt att lärosäten kan vara självstyrande i vilka utbildningar de väljer att ge. Därför är det också viktigt att lärosätet tar ansvar för att de utbildningar som ges är användbara och relevanta för studenten utifrån studentens situation.

En viktig faktor när lärosäten bestämmer vilka utbildningar de ska ge, ska vara att ett varierat utbildningsutbud ska finnas över hela landet. Här måste studenternas efterfrågan vara styrande. För att alla människor ska ha möjlighet till ett fritt utbildningsval, är varje utbildnings geografiska spridning viktig, och lärosätena måste samverka för att ge så god regional tillgång till alla utbildningar som möjligt. För att lärosäten ska ha förutsättningar att uppfylla krav på kvalitet och geografisk tillgänglighet krävs också att Universitetskanslersämbetet analyserar utbudet utifrån studenternas efterfrågan innan de ger lärosätet examenstillstånd. En sådan analys bör också omfatta förutsättningar för effektivitet och kvalitet i utbildningen.

SFS anser att både akademiska, strukturella och studiesociala faktorer ska bedömas när ett lärosäte ansöker om examenstillstånd. Exempel på akademiska faktorer är graden av ämneskompetens och pedagogisk kompetens, undervisnings- och forskningsresurser och så vidare. Exempel på strukturella förutsättningar är balansen mellan lärosätenas olika uppgifter, utbildning och forskning, som är viktig för utbildningskvaliteten. Till exempel ska utbildningar ges för att det finns en efterfrågan bland studenter, inte för att till exempel ge lärosätet möjlighet till pedagogisk meritering för lärare. Exempel på studiesociala faktorer är lokaler för undervisning och självstudier samt platser för verksamhetsförlagd utbildning (VFU).

MOOCs och resurser

Det startas i dagsläget MOOCs (Massive Open Online Courses) runt om i landet. Det finns idag ingen struktur för finansiering av dessa kurser, eftersom de inte är formell utbildning⁵. SFS ser att MOOCs har en potential att driva den pedagogiska utvecklingen framåt, men det är inte berättigat att ta pengar från de formella utbildningarna för att bedriva ett sådant utvecklingsarbete. Därför anser SFS att lärosäten inte ska få

⁵ En formell utbildning är en utbildning som en kvalificerar sig till genom att möta antagningskrav.

finansiera MOOCs genom att ta pengar från utbildningsanslagen. Det behövs en nationell strategi för att skapa en samsyn av hur MOOCs ska utvecklas och finansieras.

4. Styrning av utbildningens omfattning och utbud

Styrning handlar om hur beslut fattas om utbildningens omfattning och utbud. Styrning kan ske genom direkta beslut, genom utformning av regler och andra system, och genom ekonomi.

4.1 Nulägesbeskrivning

Den högre utbildningens omfattning styrs idag, som beskrivits ovan, genom utrymmet i utbildningsbudgeten. Till skillnad från många länder har Sverige inte något uttalat styrande kvantitativt eller proportionellt mål om utbildningens omfattning. Europa 2020-målen⁶, som bland annat säger att 40-45% av 30-34-åringarna ska ha genomgått minst två års eftergymnasial utbildning, är starkt kritiserade bland annat för att målen i princip redan är uppnådda i Sverige.

Det är inte ovanligt att staten använder utbildningens omfattning som ett medel i arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken snarare än att se till studenternas och akademins bästa. I många fall påverkar staten de enskilda lärosätenas utbildningsutbud på detaljnivå genom takbeloppen.

Generellt bestämmer dock lärosätena självständigt vilken utbildning de ska bedriva. I några få fall ger regeringen uppdrag i regleringsbrevet om att en viss utbildning ska ges. I övrigt sker all statlig styrning av lärosätenas utbud genom examenstillståndsprövningen.

Examenstillståndsprövningen är en trubbig styrning för de flesta utbildningsområden, särskilt när områdena är breda, liksom för generella examina. Ändå fungerar den som en garant för ett minimum av akademisk frihet. Prövningen omfattar de så kallade "generella kvalitetsaspekter" som Universitetskanslersämbetet ställt upp. Kvalitetsaspekterna omfattar inte alls studentens studiesociala situation utan bara frågor om den akademiska miljön.

Lärosätenas processer för att inrätta, förändra eller lägga ner en utbildning skiljer sig mycket åt. För alla lärosäten gäller dock att beslut som rör upplägg, genomförande av eller kvalitet i utbildningen ska fattas av personer eller grupper med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.

⁶ Europa 2020 är en politisk strategi som antogs av Europeiska rådet 2010. Motivationen bakom målen är främst ekonomiska.

4.2 Ställningstaganden

Statlig styrning av utbildningens omfattning

Studenterna är de som ska utbildas och som ensamma kan avgöra vilken utbildning som är användbar för dem. Därför ska studenternas efterfrågan vara den viktigaste faktorn när omfattningen av svensk högre utbildning styrs. Det gäller både styrningen av den totala omfattningen av den högre utbildningen och enskilda utbildningars omfattning. Det är statens ansvar att lärosätena ska ha möjlighet att anpassa sin utbildning efter studenternas efterfrågan. Staten måste undersöka hur stor efterfrågan på högre utbildning är, och ta hänsyn till hur dagens utbildningsutbud påverkar efterfrågan. Lärosätena får i uppdrag att ta hänsyn till efterfrågan när de i sin tur startar utbildningar och dimensionerar dem.

Staten ska finansiera högre utbildning så att den kan komma alla till del på lika villkor. Staten ska kunna ställa krav på utbildningen och styra utbildningens omfattning och utbud på en övergripande, nationell nivå. Styrningen ska göras öppet, i dialog med departement och lärosäten och med uttalade syften. Studentinflytandet måste ges insyn i alla forum där lärosäten styrs, till exempel myndighetsdialoger. Styrning av utbildningens omfattning och utbud ska ske genom regelverk och ekonomiska ramar för att skapa förutsägbarhet för lärosäten och studenter. Styrningen måste vara långsiktig så att lärosätena har goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Statlig styrning av utbildningens utbud

Statens styrning av lärosätens utbud ska enbart ske genom utökade prövningar av examensrätter. Prövningen ska inte bara utgå från akademiska faktorer, utan även bedömningar av utbildningens strukturella och studiesociala förutsättningar. Det innebär till exempel att den akademiska miljöns kompetens och resurser, samhällets kompetensbehov, tillgång till obligatoriska praktikplatser och studentens studiemiljö och kommunikationer ska tas hänsyn till för att få examensrätt för ett nytt utbildningsområde.

Olika mått på en utbildnings kvalitet ska inte ligga till grund för dimensionering och resurstilldelning. All utbildning ska hålla hög kvalitet, och att som idag förändra finansieringen och omfattning utifrån kvalitetsmått är skadligt för långsiktigheten och förutsägbarheten i styrningen.

Lärosätenas styrning av utbildningens omfattning och utbud

Lärosätena ska erbjuda den utbildning studenterna efterfrågar så länge utbildningen lever upp till kriterier för akademisk utbildning.

Lärosätena har ansvaret för att de utbildningar de ger är akademiskt relevanta och håller hög kvalitet. För att å ena sidan kunna skapa goda förutsättningar för att institutioner och studenter ska kunna planera framtiden, och å andra sidan kunna erbjuda studenterna relevanta

utbildningsalternativ, ska lärosätet löpande och med god förankring utveckla och ompröva sitt utbildningsutbud. På så sätt eftersträvas en balans mellan långsiktighet och förnyelse. Förutom studenternas representanter måste andra aktörer i civilsamhälle och näringsliv bjudas in i processen. På det sättet avgör lärosätena vad som hör till högre utbildning och vad som lämnas till andra utbildningsformer.

Andra aktörers roll på lärosätetsnivå

SFS anser att det är lärosätenas ansvar att ta in olika samhällsaktörers kompetens om - och synpunkter på - dimensionering och utbud.

Lärosäten ska ha en bred samverkan och öppen dialog om sin dimensionering med en mångfald av aktörer i samhället. Det kan röra sig om bland annat ideella organisationer, näringsliv och offentlig sektor.

Däremot ska bara lärosätet självt formellt fatta beslut om sin dimensionering och sitt utbud för att inte riskera att hota akademins oberoende, frihet och vetenskapliga eller konstnärliga grund. Utifrån samverkan med det omgivande samhället ska lärosätet kritiskt och fritt fatta beslut om dimensionering och innehåll i sina utbildningar. Aktörer i samhället har därför också ett ansvar att samverka med lärosäten.

Lärosäten ska vara mycket försiktiga om de använder prognoser över samhällets eller särskilda aktörers behov som underlag för sin dimensionering. Sådana prognoser ska bara användas för de utbildningar där behovet av kompetens har visat sig vara mycket lätt att förutsäga.

5. Resurstilldelning

Resurstilldelning handlar om hur lärosäten ska ersättas för de utbildningar som ges.

5.1 Nulägesbeskrivning

Idag ersätts lärosätena för sin utbildning med ett visst belopp per student som är registrerad på 60 högskolepoäng per år (helårsstudenter) och per 60 godkända högskolepoäng per år (helårsprestationer).

Beloppen, de så kallade prislapparna, skiljer sig mycket åt i storlek beroende på vilket ämnesområde den kurs som ska ersättas anses tillhöra. Lärosätet klassificerar kurserna och

Universitetskanslersämbetet granskar klassificeringen. Det finns därmed ett incitament för lärosäten att klassificera kurser under prislappar som ger mer pengar per poäng, och så sker också.

Nivån på prislapparna är baserade på en uppskattning av kostnaden för utbildning som gjordes 1993. Sedan dess har några prislappar justerats, men systemet finns kvar. Samtidigt har värdet av prislapparna minskat kraftigt. Varje år görs en pris- och löneomräkning av anslagsnivån som är tänkt att justera för ökade kostnader för att anordna utbildningen. Den ökningen är oftast för låg för att kompensera för de ökade kostnaderna. Samtidigt minskas anslagen varje år med ett så kallat

produktivitetsavdrag, som ska vara ett incitament för att effektivisera verksamheten. Problemet med avdraget är att utbildning inte kan effektiviseras hur mycket som helst. Beroende på prislapp har anslaget värde minskat med mellan 20 och 50 procent, vilket får konsekvenser för förutsättningarna att bedriva utbildning.

Lärosätenas uppdrag styrs inte bara genom regleringsbrev, utan också genom de lagar, regler och avtal som påverkar högre utbildning. På olika sätt tillkommer nya uppdrag som lärosätena ska utföra, utan att staten tillför nya pengar. Det kan till exempel handla om skärpta krav på att utbildningen ska vara tillgänglig, vilket kan leda till ökade kostnader.

5.2 Ställningstaganden

Ersätt utbildningens verkliga kostnader

Resurstilldelningssystemet måste göras om så att ersättningen för utbildningen bättre motsvarar utbildningens faktiska kostnader. En sådan åtgärd är att göra resurstilldelningen deltagandebaserad snarare än prestationsbaserad. På så vis drabbas inte lärosätet och studenterna om andra studenter inte skulle bli godkända på utbildningen, och lärosätets ersättning för utbildningen överensstämmer bättre med den faktiska kostnaden för att utbilda en student. Det skulle också minska de ekonomiska incitament till överintag som finns idag.

En annan viktig reform är att förändra utformningen av ersättningsbeloppen till utbildning. Ersättningsbeloppen (prislapparna) måste baseras på vad utbildningen faktiskt kostar istället för på vilket ämnesområde den anses tillhöra. Kostnader som måste reflekteras i anslaget är till exempel olika kostnader för olika undervisningsmetoder, lokaler, utrustning och material kopplat till undervisningen. En utbildnings pedagogiska upplägg ska göras utifrån kunskap om hur studenter bäst kan uppnå utbildningens mål, men idag motverkas ett pedagogiskt förhållningssätt av resurstilldelningen. Att göra resurstilldelningen beroende av undervisningsmetoderna kommer se till att en god kvalitet kan upprätthållas, samtidigt som det driver den pedagogiska utvecklingen. Ersättningsbelopp ska därför baseras på lärosätets beräkning av kostnad för utbildningen.

Det är rimligt att anta att olika utbildningar fortfarande kommer kosta olika mycket, och att olika ersättningsnivåer behöver finnas.

Utgångspunkten ska vara att studenter på alla utbildningar ska få lika bra möjligheter att uppnå målen. Ersättningen måste vara rimlig så att en god akademisk kvalitet kan upprätthållas.

De utbildningar eller annan verksamhet universitetet bedriver som finansieras med offentliga medel utöver det reguljära resurstilldelningssystemet måste också beaktas och får, precis som annan utbildning, ej bli lidande av förändringar i resurstilldelningssystemet. Utbildning som sker i samarbete med externa aktörer får inte leda till urholkning av utbildningsmedel.

För forskarutbildningen innebär samma princip att universitetet ska avsätta så mycket medel att doktorandernas utbildningsmiljö och utbildning, till exempel handledningen, är säkrad så länge studierna pågår.

Skapa ett hållbart och långsiktigt resurstilldelningssystem

Högre utbildning är beroende av ekonomisk långsiktighet för att kunna sätta utbildningskvalitet i centrum. Framtida urholkning av anslagen måste förhindras. Därför måste kravet på produktivitetssökning tas bort och pris- och löneomräkningen motsvara den faktiska kostnadsökningen. För att ytterligare motverka urholkningen av resurser till högre utbildning bör statliga bolag och myndigheter vars främsta syfte är att tillhandahålla varor och tjänster till lärosäten primärt göra det som en service för att underlätta lärosätenas verksamhet. Detta innebär att de inte ska få göra oskäligt överskott på sagda tillhandahavanden.

Dessutom måste en finansieringsprincip som innebär att staten inte kan ge lärosäten nya uppdrag utan att öka resurstilldelningen omfatta all verksamhet vid lärosätena. På så vis kan nya uppdrag ges till lärosätena utan att deras ekonomiska planering äventyras.

6. Tillträde till högre utbildning på grundnivå

Tillträdesfrågor handlar om hur studenter antas till högre utbildning. Tillträdesystemet gör skillnad på frågor om behörighet och frågor om urval. Behörighet handlar om vilka kvalifikationer en person måste ha för att kunna antas till en utbildning. Urval handlar om vilka av de behöriga sökande som antas till utbildningen. Inom urvalssystemet finns olika urvalsinstrument, som till exempel betyg (från gymnasium och folkhögskola eller motsvarande), högskoleprov samt alternativa antagningsformer.

Det finns andra frågor än regler om behörighet och urval som påverkar studenters tillträde, till exempel deras bakgrund och hur väl grundskola och gymnasium har stöttat deras lärande. Sådana frågor behandlas istället i SFS ställningstagande **En öppen och jämlik högskola för alla** (O11-3/1516).

6.1 Nulägesbeskrivning

Behörighet till högre utbildning

Enligt högskoleförordningens sjunde kapitel ska behörighetskraven för en utbildning vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Grundprincipen är att behörigheten ska bygga på kunskaper från gymnasiekurser och på ”andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för” (Högskoleförordningen 8, 25, 31, 40 §§).

Sverige använder sig av en princip om grundläggande behörighet till högre utbildning. Idén är att det ska finnas ett antal grundläggande

gymnasiekurser som en presumtiv student måste ha godkänt i. Det ska säkerställa att den sökande har rätt förkunskaper för grundläggande högre utbildning som riktar sig till förstagångsstudenter. Majoriteten av utbildningarna i Sverige tillämpar bara grundläggande behörighet. Vid sidan av det finns det utbildningar som kräver särskilda behörigheter.

Regeringen bestämmer genom Utbildningsdepartementet vad som ingår i den grundläggande behörigheten. De särskilda behörigheterna bestäms genom att Universitets- och högskolerådet definierar ett antal områdesbehörigheter som högskolan får ansöka om att tillämpa vid sina olika utbildningar.

Behörigheten utgår från en uppsättning kurser i den svenska gymnasieskolan eller motsvarande utbildningar. Även den som på annat sätt fått motsvarande kunskaper kan bli behörig genom bedömning av reell kompetens. Trots att det ska gå att få sin reella kompetens bedömd, är möjligheterna i praktiken begränsade på grund av bristande beredskap och information från såväl lärosäten som andra myndigheter.

Trots reglerna förekommer det att utbildningar på grundläggande, avancerad- och forskarnivå har behörighetskrav som inte utgår från vad som faktiskt krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det kan handla om mycket specifika krav på till exempel en viss examen eller viss arbetslivserfarenhet, eller andra akademiska meriter som inte är relevanta för utbildningen. Det har förekommit att krav formulerats som till exempel en examen istället för som uppnådda lärandemål, vilket gör att den som inte haft möjligheten att studera till just den examen inte blir behörig, även om hen har motsvarande reell kompetens. Det tyder på en sammanblandning mellan vad som är behörighet och vad som är urval.

Den meritbaserade synen på behörighet är ifrågasatt. Ifrågasättandet är delvis en reaktion på att gymnasieskolan blivit mindre likvärdig och att betyg från gymnasiet inte alltid är jämförbara. Det finns en efterfrågan på att använda lämplighet för studier som en grund för behörighet, det vill säga att försöka förutse om en person har möjlighet att nå utbildningens mål på annat sätt än genom att undersöka den sökandes meriter. De flesta former av lämplighetsprövning mäter kunskaper, förmågor och förhållningssätt som studenten ska tillgodogöra sig i utbildningen.

Genom implementeringen av Bologna-reformer har högre utbildning i Sverige delats upp i grundläggande nivå, avancerad nivå och forskarutbildning. Internationellt är det vanligt att kunna byta ämnesområde mellan de olika nivåerna. Exempelvis kan en person med kandidatutbildning inom ett område ofta läsa en master inom ett annat. I Sverige har till och med generella examensprogram en snäv syn på behörighet.

Behörighetsgivande förutbildning är utbildning på gymnasial nivå som anordnas av lärosäten, till exempel i form av basår. En student som antas till behörighetsgivande förutbildning ska enligt förordning

(2007:432) samtidigt bli villkorligt antagen till en specifik högskoleutbildning. Många lärosäten vill istället använda förutbildningen för att ge behörighet till flera olika utbildningar. Ett vanligt syfte med behörighetsgivande förutbildning är att öka antalet potentiella sökande till en utbildning eller att bredda rekryteringen. Förutbildningen finansieras med statliga anslag till högre utbildning.

Urval till högre utbildning

Urvalssystemets syfte är att välja vilka studenter som antas när det är konkurrens om studieplatser i en utbildning. Sverige tillämpar ett konkurrensbaserat urvalssystem där studenters betyg, högskolepoäng eller reella kompetens avgör vem som har företräde till en studieplats i den högre utbildningen. Tanken är att det ska ge en långsiktig förutsägbarhet där presumtiva studenter vet på förhand vilka krav de måste uppnå för att bli behöriga och på vilka premisser de konkurrerar med andra behöriga. Det går också i linje med en gängse uppfattning i Sverige om att det är en individs meriter som ska vara avgörande vid konkurrens.

Inom urvalssystemet används tre olika urvalsgrupper som också kallas kvoter: studenter med betyg, studenter med resultat från högskoleprovet och ett så kallat alternativt urval. Till varje utbildning ska minst en tredjedel och högst två tredjedelar antas med meritpoäng från gymnasiebetyg respektive genom högskoleprovet. I betygskvoten ingår personer som konkurrerar med gymnasiebetyg, personer som kompletterat sina betyg på Komvux och personer med folkhögskoleintyg från folkhögskolans behörighetsgivande allmänna kurs. I högskoleprovskvoten finns personer som konkurrerar med resultat från högskoleprovet. Det finns alltså fyra typer av meriter att konkurrera med om en plats i högskolan, men bara tre kvoter. Inom betygskvoten prioriteras sökande med gymnasiebetyg, medan de med studieomdöme från folkhögskolan och de som kompletterat sina gymnasiebetyg har sämre möjlighet att bli antagna. För att få anordna ett alternativt urval, en så kallad tredje kvot, måste lärosätet ansöka hos Universitets- och högskolerådet. Universitets- och högskolerådet beviljar också undantag från reglerna om kvoternas storlek.

Vilket meritvärde gymnasiebetygen ger i urvalet till högskolan beräknas enligt ett komplext system, som med kompletteringar och justeringar blivit mycket svårt att förstå. Beroende på typ av betygssystem och när betygen gavs gäller olika regler för omräkningen till meritvärde. Därtill har regeringen beslutat att betyg i vissa kurser ska ge ett högre meritvärde än andra betyg.

Högskoleprovet infördes 1977 i samband med en högskolereform. Syftet var att bredda de dåvarande antagningsmöjligheterna till högre utbildning. För att göra provet behövde en person ha minst 5 års arbetslivserfarenhet och vara över 25 år. Sedan 1991 är provet öppet för alla. Syftet med provet är att pröva en persons studiefärdighet till högre utbildning genom ett antal standardiserade prov som sedan används som urvalsinstrument till den högre utbildningen.

I och med att det i dagsläget inte finns några närliggande krav för att skriva högskoleprovet, har det i praktiken omvandlats till ett allmänt prov. Gymnasieelever kan under sin studietid göra högskoleprovet och därmed öka sina chanser att bli antagna. I vissa fall används högskoleprovsresultat för att skilja mellan sökande med samma betygsmeriter, men högskolan kan också besluta att använda intervjuer eller lottning. Till skillnad från betygsurval utgår provet inte från ämnen utan från en ämnesöverskridande samling kunskaper och förmågor.

Urval kan också göras genom reell kompetens där en individs färdigheter inom ett ämnesområde bedöms. Främst används det inom de konstnärliga utbildningarna. Här säkerställs att de antagna har de förkunskaper som krävs för att ta till sig utbildningens innehåll oberoende av deras övriga meriter. Nackdelen är att urvalets premisser ligger i händerna på ett fåtal individer, vilket kan leda till bristande rättssäkerhet.

6.2 SFS ställningstaganden

Behörighet till högre utbildning

Behörighetsnivån för en högre utbildning måste kunna motiveras utifrån vad som krävs för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Om utbildningens innehåll inte kräver andra förkunskaper ska den kräva grundläggande behörighet. Behörighetskrav utöver grundläggande behörighet ska beskrivas i områdesbehörigheter för att sökande lätt ska kunna överblicka behörighetskraven.

Kraven för behörighet ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det betyder att de krav som ställs ska kunna motiveras utifrån utbildningens mål och innehåll. Kraven ska utformas som uppnådda lärandemål, och får inte vara rituella till sin karaktär. Till exempel ska krav på en viss typ av examensarbete, avgift eller arbetslivserfarenhet inte förekomma, eftersom formen inte i sig utgör en kompetens. De kompetenser som man kan tillgodogöra sig i en yrkespraktik kan istället beskrivas i termer av uppnådda lärandemål. Lämplighetsprövningar ska inte förekomma eftersom de inte är rättssäkra och riskerar att hindra personer med rätt förkunskaper från att studera. Istället ska urvalet göras utifrån den sökandes kunskaper och färdigheter. Utbildningen ska ge alla behöriga förutsättningarna att uppfylla utbildningens mål utifrån förkunskapskraven.

SFS anser att alla som har rätt kompetens ska få tillträde till högre utbildning, oavsett vilket utbildningssystem en har studerat inom och oavsett om en haft möjlighet att studera i högskolan. Alla sökande ska ha rätt att få formella utbildningsmeriter, till exempel utländska betyg, validerade för att bli behöriga till svensk högskola. Alla sökande ska också berättigas en bedömning av deras reella kompetens (det vill säga kompetens från arbetsliv, icke-formell utbildning och informellt lärande) och om kompetensen motsvarar grundläggande eller särskild behörighet. Bedömningarna ska uttryckas så att de kan användas till att söka olika

utbildningar inom det ordinarie antagningssystemet. Därför ska också rättssäkra nationella kriterier och rutiner för bedömning av reell kompetens utformas.

Den grundläggande behörighetsnivån ska harmoniseras med examensmålen för gymnasiets samtliga program för att det inte ska uppstå glapp mellan gymnasium och högskola. SFS anser att det är regeringens ansvar att utbildningskedjan hänger ihop och att det inte uppstår glapp mellan gymnasium och högskola. Även om inte alla gymnasieutbildningar behöver ge alla områdesbehörigheter ska alla gymnasieprogram ge grundläggande behörighet. Annars kan studenters gymnasieval stänga dem ute från högskolan med konsekvenser för högskolans öppenhet och representativitet.

SFS anser att behörighetskraven på avancerad nivå ska vara utformade så att sökande med olika kandidatutbildningar kan antas, om inte specifika förkunskaper behövs. Det innebär att en examen på grundläggande nivå i normalfallet bör ge behörighet till program på avancerad nivå även inom närliggande ämnesområden där studenterna har tillräckliga förkunskaper för att klara av utbildningen. Behörigheten till avancerad nivå ska spegla att kunskaper och färdigheter som högskolan lär ut ska vara generella.

Den som har avlagt examen på avancerad nivå eller har motsvarande kvalifikationer ska vara behörig att söka forskarutbildning inom sitt ämnesområde. Eftersom forskarutbildning i normalfallet också är en tjänst och den som antas till forskarutbildning normalt ska anställas, måste antagningen också pröva om den sökande uppfyller kraven för en doktorandtjänst. Doktorandplatser måste utlysas öppet och bedömning ske mot en tydlig beskrivning av programmet och tjänsten. Det skall vid utlysning av forskartjänst alltid vara tydligt om tjänsten avser en licentiatexamen eller doktorsexamen.

SFS anser att en behörighetsgivande förutbildning, till exempel ett basår, ska kunna ge en garanterad plats vid någon av de utbildningar som förutbildningen ger behörighet till. Behörighetsgivande förutbildning är ett viktigt verktyg för att bredda rekryteringen till vissa utbildningar.

Urval till högre utbildning

Vilka principer ska gälla för urval?

Det är viktigt att urvalet till högskolan uppfattas som legitimt av det svenska samhället, oavsett vilket antagningssystem som används. Därför måste systemet vara transparent, förutsägbart och rättvist.

För att uppfattas som legitimt ska urvalssystemet vara konkurrensbaserat och utgå från studenters meriter. Separata antagningskvoter för avgiftsbelagda studenter är något som SFS ställer sig starkt emot. För att kunna anta personer med olika bakgrund, erfarenheter och typer av meriter behövs flera olika urvalsinstrument. Utfallen i ett konkurrensbaserat system med olika urvalsinstrument är

inte jämförbara. Eftersom systemet inte kan ta hänsyn till individers olika förutsättningar att skapa sig konkurrensfördelaktiga meriter, ska alla urvalsinstrument vara kostnadsfria för den sökande. Detta skapar en förutsägbarhet i urvalssystemet.

Trots det anser SFS att ett konkurrensbaserat system med flera sätt att mäta meriter är det mest rimliga att använda sig av givet den stora mängden studieplatser, studieorter, utbildningar och sökande. Andra former av urval så som lottning, löpande urval eller öppen antagning med urval senare under utbildningen är resursineffektiva och oförutsägbara.

Urvalsinstrument och urvalskvoter

Betyg från gymnasiet ska vara ett viktigt urvalsinstrument. Betygsmeriternas pålitlighet bygger på att betygen är tydligt målrelaterade och att examinationen i gymnasiet är rättssäker. Eftersom urvalet ska bygga på att lika meriter värderas lika, ska betyg från kompletterande gymnasial utbildning, till exempel Komvux, värderas lika som ordinarie gymnasiebetyg. Alla gymnasiebetyg ska ha lika meritvärde för att göra systemet transparent, effektivt och för att undvika att i onödan styra studenters studieval. Därför anser SFS att meritpoängssystemet ska avskaffas.

SFS tycker att högskoleprovet är ett viktigt instrument för att bredda urvalet till högre utbildning, framför allt för personer utan konkurrenskraftiga gymnasiebetyg. Högskoleprovet ska vara ett studiefärdighetsprov som prövar färdigheten för studier utifrån studentens kunskaper. Provet ska anpassas för att på ett relevant sätt undersöka studiefärdighet för högskolans stora utbildningsutbud. Högskoleprovet ska användas som ett verktyg för individer som är i behov av en andra chans. Det ska vara gratis för att säkerställa att alla oavsett socioekonomisk bakgrund ska kunna genomföra provet.

På vissa utbildningar behövs särskilda prov, så kallat alternativt urval, för att mäta relevanta förkunskaper. Sådana prov bör göras så rättssäkra som möjligt, till exempel genom att anonymisera dem.

De fyra grupperna av behöriga, med resultat från gymnasiebetyg eller kompletterade gymnasiebetyg, folkhögskoleintyg, högskoleprov och alternativt urval är ojämförbara. Det har visat sig att de olika urvalsinstrumenten gynnar olika grupper i urvalet. Urvalsprocessen ska syfta till att anta de med bäst meriter, men studieplatserna ska fördelas mellan kvotgrupperna på ett sätt som främjar breddad rekrytering.