

Regeringen, utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Per-Gunnar Rosengren
08-563 088 16
per-gunnar.rosengren@hsv.se
YTTRANDE

2009-06-23
Reg.nr 13-2256-09

Yttrande över betänkandet SOU 2009:28, studiesociala kommittén

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över studiesociala kommitténs betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28) (U2009/2195/SV). Högskoleverket redovisar sina synpunkter nedan enligt de rubriker som kommittén använt i sitt betänkande. Högskoleverket har främst kommenterat förslagen som gäller den eftergymnasiala nivån. Verket har inte yttrat sig över förslagen när det gäller samordning mellan studiemedlen och trygghetssystemen.

Sammanfattning

Kommitténs huvudförslag är att en prövning av studenternas prestationer ska göras efter fyra år för att öka genomströmningen. Högskoleverket anser att kommitténs huvudförslag sannolikt har liten inverkan på genomströmningen. Högskoleverket anser också att det är mycket otillfredsställande att kommittén inte har försökt analysera konsekvenserna av sitt huvudförslag. Enligt uppgifter från CSN var det endast 9,6 procent av studenterna med studiemedel som under januari 2008 haft studiemedel i minst 160 veckor. Dessutom saknar så många som en tredjedel av studenterna i Sverige studiemedel, i flera fall eftersom de inte kvalificerar sig. Kommittén har inte tagit ställning till vad som är en god genomströmning eller om dagens genomströmning är att betrakta som låg eller hög. Kommitténs beskrivning av studenterna i Sverige är också bristfällig eftersom betänkandet nästan enbart tar sin utgångspunkt i programstudenter på yrkesprogram. Studenter som läser fristående kurser t.ex. för fortbildning nämns knappt alls. Det finns inte heller några uppgifter i betänkandet om hur många studenter som utnyttjar studiemedel under längre tid än fyra år. Högskoleverket avstyrker huvudförslaget och merparten av förslagen, men anser att det finns anledning att höja studiemedlen för de studerande enligt kommitténs förslag.

Betänkandets utgångspunkter

Studiesociala kommittén slår fast att det svenska studiestödssystemet fungerar väl. På sidan 148 redovisas en undersökning från Educational Policy Institute som

visar att Sverige har högst ekonomisk tillgänglighet till högre utbildning tack vare låga utbildningskostnader, generösa bidrag och stora lånemöjligheter. EU:s memorandum för livslångt lärande pekar på behovet av att européerna kan skaffa sig mer kunskap och ny kunskap. Inte minst i relation till Lissabonmålen som slår fast att Europa bland annat ska bli ett kunskapsbaserat samhälle är detta viktigt. Ett studiemedelssystem som möjliggör ett livslångt lärande är en tillgång i detta sammanhang. Kommittén för inte denna diskussion om livslångt lärande kontra statens ekonomiska behov, trots att man använder information från rapporten ovan.

Högskoleverket vill framhålla att svenska studenters ålder är ett uttryck för att svensk utbildningspolitik under lång tid befordrat det livslånga lärandet. Den högre åldern rör sig om möjligheten att som vuxen skaffa sig högskolebehörighet genom vuxenutbildning och sedan söka till högskolan, vilket bland annat har möjliggjorts av det svenska studiemedelssystemet. Detta innebär att studenterna, oberoende av föräldrarnas inkomst, själva tar ansvar för sin försörjning under utbildningstiden. Till detta kommer möjligheten till fortbildning och vidareutbildning inom högskolesektorn som också är utmärkande för det svenska utbildningssystemet. Allt detta tillsammans bidrar till att svenska studenter i genomsnitt är äldre än i andra länder, men studenternas genomsnittliga ålder säger ingenting om genomströmningen. Studenterna är äldre i Sverige än i andra europeiska länder, men presterar väl och avslutar i allmänhet sina studier i rimlig tid.

Samtidigt är det väl känt att många skjuter upp studiestarten till högskolan för att arbeta under ett eller flera år. Detta försenar naturligtvis utträdet på arbetsmarknaden.

Om statsmakterna vill sänka studenternas ålder bör åtgärderna för detta inte i första hand vara inriktade på genomströmning utan istället fokusera på övergången till högre studier. Men eftersom mycket av fortbildningen för stora yrkesgrupper som lärare och vårdpersonal finns inom högskolan, har Sverige i genomsnitt äldre studenter.

Högskoleverket menar att det måste anses vara positivt att studenterna i genomsnitt är äldre eftersom det innebär att även andra än traditionella studenter använder högskolans utbud för fortbildning och bildning, vilket bör berika undervisningen.

Vidare har Högskoleverket synpunkter på kommitténs beskrivning av studentpopulationen i Sverige och av högskoleutbildningarna. Kommittén fokuserar tydligt på utbildningar som leder till yrkesexamen och i viss mån på programutbildningar som leder till en generell examen. Betänkandet behandlar nästan inte den omständigheten att omkring 33 procent av samtliga helårsstudenter i Sverige inte följer program utan fristående kurser. En stor del av dessa studenter har inte heller avsikten att skaffa sig en examen utan läser kanske i fort- eller vidareutbildningssyfte.

Kommittén återkommer flera gånger till att Sverige har ”världens äldsta studenter”, men påståendet måste nyanseras enligt Högskoleverkets mening, eftersom det avser en genomsnittlig ålder. Svensk högskoleutbildning vänder sig till fler studentgrupper än till den grupp som precis avslutat sina gymnasiestudier.

Stora grupper inom offentlig sektor kompletterar eller fortbildar sig inom högskolan, t.ex. gäller detta personal inom det offentliga skolväsendet och personal inom hälso- och sjukvården. Förläggs denna fortbildning utanför högskolesektorn kommer statistiken sannolikt att visa att Sveriges studenter i genomsnitt blivit yngre men det kommer att få andra konsekvenser, t.ex. för utbildningens kvalitet. Att högskoleutbildning vänder sig till grupper både i början och under sin yrkeskarriär får konsekvenser för studenternas genomsnittsålder. Åldern blir därför i genomsnitt högre än i flera andra europeiska länder.

Till skillnad från i många andra länder betraktas de svenska studenterna som vuxna individer och kan således besluta sig för att något senare i livet delta i en högskoleutbildning. I flera andra europeiska länder är studenterna hänvisade till sina föräldrar för försörjning. Här finns en stor skillnad mot svenska förhållanden.

Ökad genomströmning

Högskoleverket vill inledningsvis understryka att studiemedel som ett verktyg för att öka genomströmningen kan förväntas ha begränsade effekter på genomströmningen. Högskoleverkets årsrapport 2009 visar att 35 procent av studenterna varken tog lån eller bidrag. En majoritet av dessa studenter var äldre personer som läste fristående kurser. En tredjedel av dessa var 40 år eller äldre och sannolikt kunde många inte kvalificera sig för studiemedel. Om studiemedel används för att öka genomströmningen, används ett instrument som bara kan förväntas ha effekter på två tredjedelar av studentpopulationen.

Högskoleverket noterar att kommittén även föreslår att om genomströmningen ska förbättras bör andra områden fokuseras, nämligen undervisning, organisation och studievägledning. Högskoleverket instämmer i att det är mer lämpligt att fokusera dessa områden för att påverka genomströmningen än studiemedelssystemet. En bättre genomströmning kan sannolikt uppnås genom att lärartätheten och vägledningen i högskolan förbättras.

I betänkandet redovisas olika mått på genomströmning och vad dessa mäter. Däremot har inte kommittén tagit ställning till vad hög respektive låg genomströmning egentligen är och vad problemet som ska åtgärdas består av.

Kommittén konstaterar att mått som prestationsgrad (helårsprestationer/helårsstudenter) framstår genomströmningen som relativt god, 82 procent. Mått som studietid påstår kommittén att oavsett om man räknar i netto- eller bruttostudietid överstiger i allmänhet studietiderna det antal terminer som krävs för examen utan att närmare redovisa detta. I själva verket är bruttostudietiden, dvs. den totala studietiden fram till examen inkl. ev.

studieuppehåll, densamma eller en termin längre än den nominella studietiden för de examinerade inom 24 av de 30 yrkesexamensprogram som har fler än 100 examinerade under ett år.

I betänkandet exemplifieras vidare långa studietider med bruttostudietiderna för kandidatexamen och för magisterexamen. För kandidatexamen har, enligt betänkandet, bruttostudietiden under de senaste examensomgångarna varit 5 år och nettostudietiden 4 år och för magisterexamen har motsvarande studietider varit 6 respektive 4,5 år. Man anger också att poängomfattningen i kandidatexamen motsvarar 3 års heltidsstudier och att magisterexamen omfattar 4 års heltidsstudier. Högskoleverket vill i detta sammanhang påpeka att kandidatexamen för de examensomgångar som betänkandet redovisar omfattade *minst* 120 poäng eller *minst* 3 års heltidsstudier och magisterexamen *minst* 160 poäng eller *minst* 4 års heltidsstudier. En examen kunde alltså mycket väl omfatta mer än den minsta stipulerade tiden utan att det kan anses vara överutbildning. I departementspromemorian Magisterexamen i internationell belysning (Ds 2003:4) redovisas en kartläggning av poängomfattningen inom de generella examina som utfärdades 1995/96, 1998/99 och 2000/01. Av alla kandidatamina utfärdade 2000/01 omfattade 45 procent mer än 120 poäng och av magisteramina som utfärdades samma år omfattade 54 procent av alla examina mer än 160 poäng. Av redovisningen framgår att endast marginella förändringar skett under den undersökta perioden. Såvida inte ett ändrat beteende har inträffat efter 2001 innehöll sannolikt även de kandidat- respektive magisteramina som utfärdades senare också i hög utsträckning fler poäng än det nominella poängtalet. Detta påverkar givetvis såväl netto- som bruttostudietiderna. I den examensordning som infördes den 1 juli 2007 finns en exakt angivelse av poängkrav, dvs. ”minst” har tagits bort.

Kommittén skriver att Högskoleverket bör få i uppdrag att inom ramen för de nationella kvalitetsgranskningarna utvärdera lärosätenas insatser för att främja genomströmning. Särskilt studievägledning, karriärvägledning, studenthälsovård samt annat studiesocialt och studietekniskt stöd ska uppmärksammas. Lärosätenas uppföljning av de studerandes studieaktivitet ska granskas.

Dagens utvärderingssystem av den högre utbildningen har flera inslag och ett sådant är lärosätenas kvalitetsarbete där lärosätets systematiska kvalitetsarbete granskas. I denna del finns ett kriterium som sammanfattas under rubriken ”lärandemiljö, resurser och stöd till de studerande”. Där värderas bland annat studenternas möjligheter att få tillgång till olika former av stöd som kuratorer, studievägledare och andra funktioner, men det är inte fråga om en fullständig utvärdering av dessa funktioner. Att förändra dessa utvärderingar i riktning mot en mer komplett utvärdering av funktionerna är svårt när utvärderingssystemet redan är i drift. För närvarande arbetar verket med ett uppdrag från regeringen att i högre grad rikta in utvärderingarna på resultat. Uppdraget innebär förmodligen att granskningen av kvalitetsarbete avslutas eftersom granskningsformen i stor

utsträckning handlar om granskning av förutsättningar, men också på grund av att det nya systemet kräver mer resurser.

Högskoleverket anser att det i perspektivet av ökad resultatfokusering blir svårt att koppla utbildningsutvärdering till studenthälsovården, eftersom studenthälsovården får anses handla om förutsättningar. Det blir även svårt att koppla den till kvaliteten inom olika enskilda utbildningar. Ett alternativ kan istället vara att Högskoleverket följer upp den tematiska studie som genomfördes 2006-07 om studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård.

Kommittén föreslår vidare att incitament bör ges till lärosätena för att höja studenternas genomströmning och att sådana incitament ska skapas med hjälp av det nationella resurstilldelningssystemet. Kommittén är kritisk till resursutredningens förslag (SOU 2007:81) att genomströmningincitamentet tas bort. Högskoleverket instämmer i denna kritik vilket framgick av verkets yttrande över resursutredningen (reg. nr. 13-58-08). Resurstilldelningssystemet är utformat för att effektivisera utbildningarna och ge en god genomströmning genom att ungefär hälften av resurserna fördelas utifrån avklarade poäng. Det är viktigt att det finns incitament för lärosätena att arbeta för en god genomströmning.

Studenthälsovård

Kommittén anser att studenthälsovården bör ha en stark ställning och att den även i fortsättningen ska inriktas mot förebyggande arbete och behandling av studierelaterade hälsoproblem. Även kurativa insatser, alkoholprevention samt sexuell och reproduktiv hälsa bör prioriteras. Kommitténs förslag i denna del begränsas dock till att Högskoleverket ska granska studenthälsovården i samband med verkets utbildningsutvärderingar. Det kan finnas anledning att följa upp den tematiska studie som Högskoleverket genomförde 2006-07 om studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård.

Ett enklare studiemedelssystem

Högskoleverket har bland annat genom arbetet med utbildningsutvärderingar konstaterat att studenterna arbetar i ökad utsträckning, vilket inte sällan får negativa konsekvenser för studierna. Högskoleverket tillstyrker därför förslaget att studiemedlen ska höjas eftersom det skulle kunna minska behovet av att arbeta vid sidan av studierna och på så sätt kunna förbättra studieresultaten.

Högskoleverket anser att den föreslagna höjningen av fribeloppet riskerar att bli kontraproduktivt. Om studenterna kan arbeta mer riskerar detta att komma i konflikt med målet att öka genomströmningen. Högskoleverket anser dock att en justering uppåt av fribeloppet kan vara rimlig och tillstyrker ändå förslaget.

Tilläggsbidraget till studerande med barn ska kallas barntillägg. Barntillägget ska lämnas med samma belopp som gäller idag. Beloppen ska fastställas i

studiestödslagen. Högskoleverket tillstyrker förslaget eftersom det är viktigt för levnadsnivån för studerande med barn.

Kommittén föreslår vidare att tilläggsån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare, även för deltidsstudier. Tilläggsån ska kallas merkostnadslån. Merkostnadslån avskaffas för studenter i Sverige utom vad gäller merkostnadslån för undervisningsavgifter. Merkostnadslån ska dock kunna lämnas till utlandsstuderande för att täcka kostnader för resor till studielandet, personförsäkring och undervisningsavgifter. Kammarkollegiet bör få i uppdrag att tillsammans med CSN utreda möjligheterna för en privat finansieringslösning för inköp av musikinstrument för studerande på musikutbildning. Högskoleverket avstyrker detta förslag. Dagens system är rimligt och viktigt bland annat med tanke på de mycket höga kostnader som finns för musikinstrument för professionell verksamhet. Högskoleverket anser att det därför inte heller är troligt att CSN och Kammarkollegiet skulle finna en modell som fungerar bättre.

Kommitténs huvudförslag innebär att studerande på högskolenivå ska få rätt till studiemedel under fyra normala studieår. Därefter kan en studerande få rätt till studiemedel under ytterligare två år om han eller hon avlagt en examen som motsvarar minst 180 högskolepoäng. Därefter kan beslut fattas om ytterligare en förlängning på ett år. Totalt kan studenter som uppfyller vissa villkor få studiemedel under sju år.

Kommitténs skäl för förslaget är att man bedömer att det kommer att förbättra studieplaneringen hos studenterna och förändrar inte heller möjligheterna till studier som inte är programbundna. Kommittén anser inte att det nuvarande systemet driver studenter som läser fristående kurser att upprätthålla en hög prestationsgrad och en god studieplanering. Kommittén anser också att systemet kommer att uppmuntra studenterna att ta ut examen i högre utsträckning.

Kommittén har en del uppgifter om hur de sökande kan påverkas av förslaget men nöjer sig med att skriva att det är svårt att bedöma konsekvenserna och föreslår därför att resultatet ska utvärderas efter fem år av Högskoleverket och CSN.

Högskoleverket avstyrker förslaget av två skäl. Det ena skälet är att förslaget inte är tillräckligt utrett, vilket i sig är anmärkningsvärt. Högskoleverket har gjort en egen bedömning av förslaget med hjälp av statistik från CSN. Det visar sig då att 238 445 personer hade studiemedel på eftergymnasial nivå under januari 2008. Av dessa hade 22 143 eller 9,6 procent haft studiemedel minst 160 veckor på eftergymnasial nivå. Fördelat över de olika utbildningarna varierar naturligtvis andelen personer med studiemedel under minst 160 veckor vid avstämningstillfället så att längre utbildningar har en större andel. För fristående kurser var det t.ex. 11 procent, för sjuksköterskeutbildning 1,7 procent, för masterprogram 35 procent, för juristutbildning 18 procent. Men totalsiffran för studenter med minst 160 veckors studiemedel förändras inte. Denna enkla uppföljning bör ju givetvis fördjupas och kontrolleras, men ger ändå vid handen

att kommitténs huvudförslag kommer att tillföra lite eller ingenting när det gäller studenternas genomströmning eftersom studenterna med minst 160 veckor totalt sett är få och för att flera utbildningar är längre än fyra år. Högskoleverket anser även att studiemedelssystemet bör vara utformat så att det passar för alla utbildningar, dvs. även för längre utbildningar.

Det andra skälet till avstyrkandet är att det redan görs en prövning av studenternas prestationer under hela utbildningstiden. För de utbildningar som är längre än fyra år framstår det som onödigt att göra en särskild och ytterligare bedömning efter fyra år. Detta skulle bli en ytterligare administrativ uppgift med högre kostnader för CSN men utan att egentligen påverka genomströmningen.

Högskoleverket menar vidare att kommittén inte har belagt att det finns ett överutnyttjande inom studiemedelssystemet, vilket skulle kunna vara ett skäl för kommitténs huvudförslag. Högskoleverket anser att CSN:s kontroll av studieprestation är tillräcklig och att dagens återbetalningssystem och relativt höga skuldsättning motverkar ett överutnyttjande.

Högskoleverket menar att dagens examensordning i sig kommer att innebära att de fria studierna minskar i omfattning. Det är sannolikt att fler kommer att ta ut en examen eftersom det blir viktigare att hitta kurser vars mål och syfte överensstämmer med målformuleringen för en viss examen. Kraven på att kunna matcha målen för kurser med en examen innebär förmodligen i sig att färre kommer att börja studera utan att först ha sina studier ordnade. Högskoleverkets mening är att kommitténs förslag därför sannolikt tillför lite när det gäller uttag av examen.

Kommittén föreslår att dagens system när det gäller åldersbegränsning för möjligheterna att ta studielån mellan 45 och 54 års ålder ska behållas. Högskoleverket tillstyrker förslaget. Det förefaller inte finnas ett stort behov av att låna för dessa studerandekategorier och en del får utbildningen betald av sin arbetsgivare och Högskoleverket anser därför att förslaget inte missgynnar denna grupp orättmätigt.

Kommittén föreslår vidare att studiemedel för studier utomlands ska ges med samma bidrags- och låneandel och därmed med samma totalbelopp som gäller för studier i Sverige. Kostnadsläget kommer inte att beräknas för varje land och lånet inte heller anpassas efter respektive lands kostnadsläge. Högskoleverket avstyrker förslaget eftersom verket inte anser att det är önskvärt att studierna inriktas mot länder med låga kostnader. I praktiken innebär förslaget en väsentligt minskad valfrihet för de studerande. Det finns ett värde i att studenter kan studera t.ex. japanska i Japan trots att levnadsomkostnaderna är väsentligt mycket högre än i Sverige. Även studier i de nordiska länderna kan medföra högre kostnader än i Sverige.

Kommittén föreslår att studiemedel ska betalas ut månadsvis i efterskott. Det ska dock vara möjligt att få studielån motsvarande högst två månaders studiemedel. Detta ska minska andelen felaktiga utbetalningar. Högskoleverket

avstyrker förslaget eftersom det innebär stora olägenheter för studenterna framförallt vid terminsstarterna då utgifterna ofta är höga.

Kommittén föreslår även att lån som tas för behörighetsgivande studier inte ska skrivas av vid efterföljande högskolestudier. Högskoleverket avstyrker detta förslag eftersom det skulle få påtagligt negativa konsekvenser för rekryteringen till högskolan. När det gäller den nya gymnasieskolan finns det anledning att tro att det kommer att finnas ett behov av att komplettera för att få grundläggande behörighet för att kunna söka till högskolan. Förslaget skulle få negativa konsekvenser främst för studenter som vill få behörighet motsvarande den som de studieförberedande programmen ger. Förslaget motverkar därför arbetet med livslångt lärande.

Högskoleverket tillstyrker förslaget att studenter med funktionshinder ska ha lättare att få dispens för lägre studietakt. Högskoleverket anser dock att kriterierna för hur detta ska ske behöver belysas ytterligare.

Effektivare studiemedelsadministration

Kommittén föreslår att CSN:s förvaltningsanslag kan minskas med 200 miljoner kronor och samtidigt höjs expeditionsavgiften för debitering av årsbelopp från nuvarande 100 kronor till 200 kronor. Detta skulle motsvara en intäktsökning på 140 miljoner kronor. Myndighetens medel minskas därmed med 60 miljoner kronor. Högskoleverket avstyrker förslaget eftersom verket inte anser att det är långsiktigt ekonomiskt hållbart. Det innebär att myndigheten till viss del kommer att vara beroende av att det finns ett minsta antal låntagare för att kunna finansiera sin verksamhet.

Kommittén bedömer att ett system där CSN administrerar studielån och banker tillägglån, bör utredas vidare men bedömer att CSN bör behålla ansvaret för hela studiestödsadministrationen. Högskoleverket anser i motsats till kommittén att ur studerandesynpunkt blir studiemedelssystemet mer överblickbart om CSN får behålla ansvaret för studiestödsadministrationen. Det framkommer inte heller i betänkandet att studiestödsadministrationen skulle kunna förbättras avsevärt om bankerna får ta över tillägglånen.

Förbättrad information till de studerande

CSN bör informera om de villkor som gäller för studerande i samarbete med andra myndigheter. Högskoleverket instämmer i detta förslag men vill samtidigt påpeka att det förekommer sådant arbete redan idag. Inte minst Högskoleverkets eget arbete med information till de studerande på hemsidan www.studera.nu är viktigt i detta sammanhang. Högskoleverket och CSN samarbetar idag om att utveckla sidan och förbättra informationen om studiemedel.

Ikraftträdande

Högskoleverket anser att ett ikraftträdande den 1 juli 2010 innebär en alltför kort tid för CSN att förbereda för de förändringar som utredningen föreslår, inte minst är det för kort tid för att hinna informera nuvarande och potentiella studenter om förändringarna. Högskoleverket föreslår därför att tidpunkten för ikraftträdandet flyttas fram med minst ett år.

Yttrandet har beslutats av stf. myndighetschef Lena Adamson efter föredragning av utredaren Per Gunnar Rosengren i närvaro av planeringssekreteraren Carolina Johansson, informationschefen Eva Ferndahl och avdelningschefen Cecilia Nordling. I ärendets handläggning har även utredarna Henrik Holmqvist, Charlotte Ejsing, Ragnar Sjögren, Torbjörn Lindqvist och Lena Eriksson deltagit.

Lena Adamson

Per Gunnar Rosengren