

Till:
Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Magdalena Inkinen
Analysavdelningen

08-563 085 40
magdalena.inkinen@hsv.se
www.hsv.se

YTTRANDE

2009-11-24

Reg.nr 13-5035-09

Yttrande över Globaliseringsrådets slutrapport

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över Globaliseringsrådets slutrapport *Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin* (Ds 2009:21).

Sammanfattning av Högskoleverkets synpunkter

Högskoleverket har valt att endast lämna synpunkter på de delar av slutrapporten som rör högre utbildning. Högskoleverkets synpunkter kan sammanfattas enligt följande.

- Högskoleverket håller med om att det är viktigt att öka språkinläringen i ungdomsskolan men anser inte att meritpoäng är en bra åtgärd.
- Högskoleverket menar att det behövs fler åtgärder än vad som föreslås i rapporten för att höja lärarutbildningens kvalitet och status. Dit hör satsningar på forskning i utbildningsvetenskap och ämnesdidaktik, fler disputerade lärare, mer resurser till matematik och matematikdidaktik samt åtgärder för att förbättra könsfördelningen och öka mångfalden på lärarutbildningen.
- Högskoleverket håller med om att den högre utbildningens kvalitet bör stärkas och att det är viktigt att fler unga män läser vidare. Enligt Högskoleverket är det dessutom angeläget att bredda rekryteringen utifrån social och etnisk bakgrund.
- Högskoleverket delar inte uppfattningen att det är ett problem att svenska studenter är äldre än i andra länder och anser inte heller att genomströmningen är dålig. Det är också tveksamt om de åtgärder som föreslås är relevanta.
- Högskoleverket håller med om att blivande studenter bör få bra information om arbetsmarknaden efter olika utbildningar, men anser inte att man bör förmå studenter att enbart välja utbildning utifrån vad som direkt leder till jobb. Verket avvisar också förslaget att Högskoleverket eller något annat fristående organ ska ansvara för rankning av kvaliteten i högre utbildning.
- Högskoleverket instämmer i åsikten att livslångt lärande är angeläget och har inga invändningar mot förslaget om individuella kompetenskonton. Verket noterar dock att Globaliseringsrådets förslag som rör snabbare studier kan få en negativ inverkan på det livslånga lärandet.
- Högskoleverket delar uppfattningen att den nuvarande regleringen av de statliga lärosätena medför vissa problem, men anser att dessa problem går att lösa genom att skapa förutsättningar för ökat självbestämmande inom ett mer diversifierat system för svenska universitet och högskolor.

3.2.3. Öka språkinläringen i ungdomsskolan

Globaliseringsrådet menar att det är viktigt att fler elever läser ytterligare ett eller två språk i ungdomsskolan. Enligt rådet är det därför bra att extra meritpoäng för studier i främmande språk på gymnasiet har införts.

Högskoleverket kan notera att införandet av meritpoäng har resulterat i att antalet elever som väljer att läsa språk har ökat. Detta är naturligtvis tillfredställande, inte minst eftersom Högskoleverket vid flera tillfällen har uttryckt oro över att så många ungdomar väljer att inte läsa språk. Meritpoäng är dock inte lyckade i urvalet till högskolan, där syftet är att välja de bäst lämpade för en viss utbildning. Som Högskoleverket tidigare har påpekat är meritpoäng problematiska eftersom de snedvrider betygens möjlighet att välja ut de bäst lämpade (se *Remiss: Promemorian Förslag till ändrade regler för tillträde till högre utbildning och promemorian Förslag om ändring i högskolelagen*, Reg.nr. 83-998-07). Högskoleverket har därför förordat viktning av betyg i relevanta kurser istället för meritpoäng.

3.2.5. Lärarnas viktiga roll

Enligt Globaliseringsrådet är det viktigt att göra läraryrket mer attraktivt, bland annat genom förändringar som rör lärarutbildningen. Rådet föreslår till exempel att man bör höja ämneskraven i lärarutbildningen, uppmuntra till studier utomlands under utbildningens gång och underlätta valideringen av utländska lärares examina.

Högskoleverket delar uppfattningen att lärarutbildningens kvalitet och status behöver höjas. Genom långsiktiga satsningar på ökad kvalitet menar verket att det borde gå att förbättra lärarutbildningens status, vilket i sin tur kan locka fler sökande med bättre förkunskaper till utbildningen. Högskoleverket stödjer därför förslagen om att höja ämneskraven och stärka det internationella inslaget genom att uppmuntra lärarstudier utomlands.

Enligt Högskoleverket finns det emellertid andra åtgärder som också är viktiga men som inte nämns i Globaliseringsrådets rapport. På ett övergripande plan anser verket att det är angeläget att lärarutbildningen utvecklas i en mer forskningsförberedande riktning, bland annat med bättre forskningsanknytning i undervisningen, fler studenter som går vidare till utbildning på forskarnivå och en uppbyggnad av nya forskningsämnen.

Mer specifikt är det flera åtgärder som är viktiga (se Högskoleverkets rapporter *Uppföljande utvärdering av lärarutbildningen 2008:8 R* och *Man ska bli lärare! 2009:7 R* samt *Remissvar En hållbar lärarutbildning*, reg.nr. 13-48-09). En viktig insats är att satsa mer på forskning inom utbildningsvetenskap och ämnesdidaktik för att på så sätt stärka kvaliteten i forskningen och utbildningen på området. En annan åtgärd är att förbättra forskningsanknytningen i undervisningen genom att öka andelen disputerade lärare. Högskoleverket vill också lyfta fram att det finns stora problem med kompetensen i matematik och matematikdidaktik eftersom det är så få lärarstudenter som väljer denna inriktning. Det är ett problem som även påverkar naturvetenskap och teknik. Därför anser Högskoleverket att en del av resurserna i läraryftet borde användas för att förbättra

kompetensen i matematik och matematikdidaktik, framför allt hos lärarna i förskoleklasser och grundskolans klass 1-6.

Enligt Högskoleverket är det också viktigt med åtgärder för att uppnå en jämnare könsfördelning på lärarutbildningen och minska den etniska snedrekryteringen. Det kan till exempel behövas riktade rekryteringssatsningar, studentstödande insatser och ett tydligare jämställdhets- och mångfaldsperspektiv i utbildningen.

Högskoleverket ställer sig bakom uppfattningen att det är viktigt att underlätta valideringen av utländska lärares examina. Verket ansvarar för behörighetsprövning av utländska lärare och har i den verksamheten sett att det finns ett stort behov av en permanent struktur för komplettering av utländsk lärarutbildning till svensk lärarexamen respektive behörighetsbevis. Högskoleverket ser det som ytterst angeläget att regeringen avsätter särskilda medel för att säkra en långsiktig fortsättning och utveckling av det särskilda tidsbegränsade projekt för vidareutbildning av utländska lärare, ULV, som finns idag. Inom ULV-projektet, som samordnas av Stockholms universitet, finns nödvändig kompetens och erfarenhet av att ta tillvara och utveckla utländska lärares kompetens för yrkesverksamhet i svensk skola.

3.3.1. Stärk den högre utbildningens kvalitet och bygg ut högskolan

Enligt Globaliseringsrådet bör den högre utbildningens kvalitet stärkas och den svenska högskolan byggas ut. Kvaliteten kan bland annat förbättras genom att man inför ett kvalitetsbaserat resursfördelningssystem. För att bygga ut den högre utbildningen med fler platser behövs stärkta resurser till lärosätena. Det är också nödvändigt att öka intresset för högre utbildning.

Högskoleverket instämmer i Globaliseringsrådets uppfattning att det är viktigt att höja kvaliteten genom resursförstärkning i den högre utbildningen. Det kan i det sammanhanget noteras att Högskoleverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram ett nytt kvalitetssäkringssystem. För att få en hållbar kvalitetsförbättring i den högre utbildningen krävs det enligt Högskoleverket ett kvalitetssäkringssystem som bygger på en bedömning av utbildningsresultat.

Högskoleverket ställer sig dock tveksamt till förslaget att satsa på en utbyggnad av den högre utbildningen så länge som det finns outnyttjad kapacitet som inte har tagits i anspråk. Sökandetrycket till högskolan är för närvarande mycket högt på grund av det rådande arbetsmarknadsläget, men denna situation är extrem och kommer med all sannolikhet att ändras inom de närmaste åren. Det finns dock goda skäl att öka dimensioneringen av läkarutbildningen och tandläkarutbildningen för att tillgodose behovet av läkare och tandläkare vid kommande stora pensionsavgångar och se till att Sverige kan bli självförsörjande på läkare och tandläkare.

Högskoleverket delar Globaliseringsrådets uppfattning att det är angeläget att öka unga mäns intresse för högskolestudier. Verket håller däremot inte med om att problemet huvudsakligen består i att unga män har valt bort högre studier under den senaste högkonjunkturen. Problemet är långt mer djupgående och komplext än så, och

handlar bland annat om att pojkar redan i grundskolan uppvisar sämre skolresultat än flickor. När det gäller ambitionen att öka intresset för högskolestudier vill Högskoleverket lyfta fram att det också är viktigt att bredda rekryteringen med avseende på social och etnisk bakgrund.

3.3.2. Stimulera snabbare studier – samhällsekonomisk vinst

Globaliseringsrådet menar att det är viktigt med snabbare studier för att få en tidigare etablering på arbetsmarknaden. I Sverige är ungdomars etableringsålder på arbetsmarknaden högre än i andra länder, vilket enligt rådet beror på att svenska ungdomar påbörjar högre utbildning relativt sent och ofta tar lång tid på sig att fullfölja utbildningen. För att komma tillrätta med dessa problem föreslår Globaliseringsrådet att man bör erbjuda fler sommarkurser, förkorta sommarlovet, se till att högskolorna verkligen erbjuder heltidsstudier och överväga en nedskrivning av studieskulder för studenter som genomför sin utbildning snabbare än normalt.

Högskoleverket delar inte Globaliseringsrådets problembild när det gäller svenska studenters höga ålder. Det bör först och främst noteras att studiemönstren ser olika ut i olika länder och att det därför är svårt att göra internationella jämförelser. Den svenska högskolan vänder sig inte enbart till dem som just har lämnat gymnasieskolan utan också till dem som vill utbilda sig senare i livet. Satsningar på det så kallade livslånga lärandet gör att Sverige har många studenter som börjar läsa vid en relativt hög ålder, vilket påverkar högskolenybjörjarnas medelålder. Enligt Högskoleverket är det positivt att de svenska studenterna i genomsnitt är äldre eftersom det är ett uttryck för att satsningarna på livslångt lärande har varit framgångsrika.

För det andra bör det påpekas att nybjörjarnas medelålder påverkas av att inresande studenter ingår i statistiken över nybjörjare i högskolan. Eftersom de flesta inresande studenter redan har studerat en tid i hemlandet innan de kommer till Sverige är de ofta äldre än svenska nybjörjare och bidrar därför till att höja medelåldern. Läsåret 2008/09 var mer än en fjärdedel av nybjörjarna inresande studenter.

Högskoleverket ifrågasätter också påståendet att svenska studenter tar lång tid på sig att fullfölja sina utbildningar. Det är en vanlig missuppfattning som Högskoleverket har yttrat sig över vid tidigare tillfällen (se *Yttrande över betänkandet Långtidsutredningen 2008*, reg.nr. 13-6202-08 och *Yttrande över betänkandet SOU 2009:28, studiesociala kommittén*, reg.nr. 13-2256-09). Verket har också har utrett frågan i ett uppdrag som ska redovisas till regeringen den 30 november 2009.

Genomströmning kan mätas på olika sätt och enligt Högskoleverket är det viktigt att vara medveten om de brister som är förknippade med olika mått. Ett vanligt mått på genomströmning är examensfrekvens. Examensfrekvens är dock i första hand ett relevant mått för utbildningar där yrket kräver examensbevis. På många utbildningar som leder fram till en generell examen är det däremot relativt vanligt att studenter fullföljer utbildningen utan att avlägga examen. Det bör också noteras att många studenter i den svenska högskolan inte har för avsikt att ta en examen utan läser under en begränsad tid i

till exempel fortbildningssyfte. Svårigheterna att mäta genomströmning hänger alltså samman med att det svenska utbildningssystemet är förhållandevis flexibelt. Högskoleverkets inställning är att flexibiliteten i systemet är positiv eftersom den gynnar det livslånga lärandet och bidrar till högskolans möjligheter att tillgodose arbetsmarknadens skiftande behov.

Eftersom det finns brister i Globaliseringsrådets problemanalys är det enligt Högskoleverket tveksamt om de åtgärder som föreslås är relevanta. För att kunna ta fram verkningfulla förslag på åtgärder är det först nödvändigt med en fördjupad analys av de problem man vill åtgärda. Högskoleverket kan dock konstatera att det helt saknas förslag på åtgärder för att komma tillrätta med högskolenybjörnarnas ålder. När det gäller genomströmningen saknas det förslag på åtgärder som syftar till att förbättra utbildningens kvalitet, till exempel i form av ökade lärarresurser och stödåtgärder till studenter.

3.3.3. Underlätta studievalen

Enligt Globaliseringsrådet är det viktigt att studenter väljer ”rätt” utbildning, det vill säga en utbildning som leder till jobb. Rådet menar därför att högskolorna bör informera om vad som händer efter utbildningen. Det föreslås också att Högskoleverket eller ett helt fristående organ ska sköta rankingssystem för kvaliteten i den högre utbildningen.

Högskoleverket delar uppfattningen att det är angeläget att blivande studenter får så bra information som möjligt om olika utbildningar, vilket även inbegriper information om arbetsmarknadsutsikterna efter utbildningen. Det kan här tilläggas att det givetvis också är viktigt att de utbildningar som ges vid lärosätena förbereder studenterna för arbetsmarknaden.

Högskoleverket anser dock att det är problematiskt att försöka förmå studenter att enbart välja utbildning med hänsyn till möjligheten att få jobb efter studierna. För det första bör man respektera att studenter kan ha andra syften med sina studier än att få en anställning, till exempel fortbildning, intresse för ett visst ämne eller eget företagande. För det andra är det svårt att göra säkra prognoser om arbetsmarknadsläget flera år framåt i tiden. Det är också besvärligt att tolka information om hur det går för studenter vid olika högskolor efter avslutad utbildning. Etableringsgraden beror bland annat på vilka utbildningar som ges vid en viss högskola, lärosätets geografiska läge och den rådande konjunkturen.

Högskoleverket avvisar också förslaget att Högskoleverket eller något annat fristående organ ska sköta ett eller flera rankingssystem för kvaliteten i den högre utbildningen. Verket har belyst frågan ingående i rapporten *Rankning av universitet och högskolor som studentinformation?* (Rapport 2008:40 R) och drog där slutsatsen att de flesta befintliga rankingar har dåliga förutsättningar att erbjuda allsidig, relevant och tillförlitlig information om kvaliteten i högre utbildning. Högskoleverket anser istället att det är viktigt att förbättra och utveckla studentinformationen om olika utbildningars kvalitet på webbplatsen studera.nu.

3.3.4. Livslångt lärande – kompetenskonto

Globaliseringsrådet framhåller att det är viktigt med ett kontinuerligt och livslångt lärande och att staten därför bör medfinansiera – genom avdragsrätt eller direkta bidrag – ett system med individuella kompetenskonton eller kompetensförsäkringar.

Högskoleverket håller med om att livslångt lärande är angeläget både för individen och för samhället och har inte heller några invändningar mot förslaget att staten bör vara med och finansiera individuella kompetenskonton. Högskoleverket vill dock framhålla att det är viktigt att se över hur Globaliseringsrådets övriga förslag påverkar möjligheterna till livslångt lärande. Förslagen som syftar till att stimulera snabbare studier är exempel på åtgärder som kan verka hämmande för det livslånga lärandet (se Högskoleverkets synpunkter under avsnitt 3.3.2.).

3.4.4. Öka lärosätenas frihetsgrad

Enligt Globaliseringsrådet bör svenska lärosäten få större autonomi eftersom det främjar verksamhetens kvalitet. Det kan till exempel ske genom att lärosätena blir juridiskt och ekonomiskt självständiga organisationer som den statliga utredningen om självständiga lärosäten föreslog.

Högskoleverket delar uppfattningen att den nuvarande regleringen av de statliga lärosätena medför vissa problem. Verket anser dock att dessa problem går att lösa genom att skapa förutsättningar för ökat självbestämmande inom ett mer diversifierat system för svenska universitet och högskolor. De nuvarande praktiska problemen skulle sannolikt kunna lösas även inom ramen för den nuvarande myndighetsmodellen eller genom att lärosätena omvandlas till en egen myndighetsform inom staten.

Beslut i ärendet har fattats av universitetskanslern Anders Flodström efter föredragning av utredaren Magdalena Inkinen i närvaro av huvudsekreteraren Lena Adamson, informationschefen Eva Ferndahl och avdelningschefen Cecilia Nordling.

Anders Flodström

Magdalena Inkinen