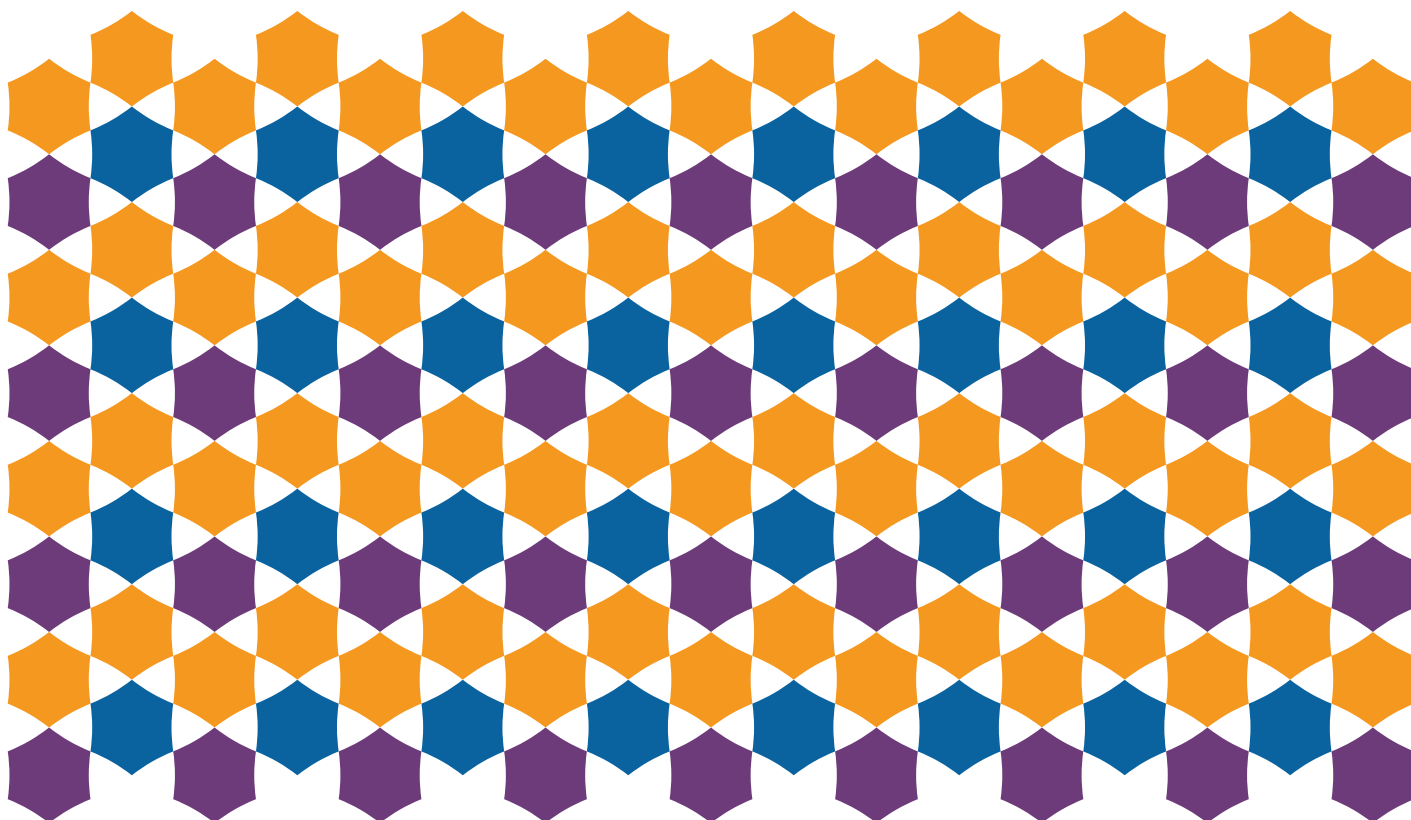


Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola

Redovisning av ett regeringsuppdrag



Rapport 2016:1

Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola
– Redovisning av ett regeringsuppdrag

Utgiven av Universitetskanslersämbetet 2016

Författare: Marie Kahlroth, Charlotte Ejsing, Mikael Herjevik, Niklas Karlsson

Grafisk form: AB Typoform

Universitetskanslersämbetet • Löjtnantsgatan 21 • Box 7703, 103 95 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post registrator@uka.se • www.uka.se

Förord

Högre utbildning står inför stora utmaningar, men också stora möjligheter. Inte minst en ökad internationalisering, globalisering och digitalisering av utbildningssektorn. I det uppdrag som UKÄ har fått att utreda om och i så fall hur öppen nätbaserad utbildning (MOOCs) skulle kunna inkluderas i svensk högskola har UKÄ dragit slutsatsen att öppna nätbaserade kurser ska inkluderas och att de dessutom är ett möjligt sätt att möta stora utmaningar. I denna rapport pekar UKÄ på tre tänkbara utvecklingslinjer som skulle kunna göra att öppna nätbaserade kurser kan bidra till utvecklingen inom högre utbildning.

I arbetet med uppdraget har UKÄ:s ambition varit att ta fram ett så färdigt förslag som möjligt när det gäller hur och i vilken omfattning öppna nätbaserade kurser kan inkluderas i svensk högskola. Därför innehåller denna rapport ett färdigt författningsförslag och ett förslag till hur öppna nätbaserade kurser kan finansieras.

Harriet Wallberg
Universitetskansler

Innehåll

Sammanfattning	6
Svensk högskoleutbildning i en internationell kontext	6
Möjligheter och utmaningar med öppna nätbaserade kurser (MOOCs)	6
MOOCs bör inkluderas i svensk högskola	7
Hur MOOCs kan inkluderas i svensk högskola	7
Omfattningen av MOOCs	8
Inledning	9
Bakgrund till uppdraget	9
Uppdraget: utredning om MOOCs i svensk högskola	9
Karakteristika för svensk högskoleutbildning	9
UKÄ:s reflektioner avseende uppdraget	10
Olika definitioner av MOOC	11
UKÄ:s arbetssätt	12
Terminologi: MOOCs kan kallas moocar på svenska	13
Rapportens disposition	14
MOOCs – öppna nätbaserade kurser	15
Framväxten av MOOCs	15
MOOCs i Europa	16
MOOCs i Norden	18
Nätbaserad distansutbildning i svensk högskola	22
UKÄ:s definition av MOOC i Sverige	23
Nya utmaningar	24
Redovisning av enkätsvaren	25
Lärosätenas svar	25
UKÄ:s överväganden om öppna nätbaserade kurser	33
Öppna nätbaserade kurser i den svenska högskolan	33
MOOCs bör inkluderas i svensk högskola	37
Hur MOOCs kan inkluderas i svensk högskola	39
Behovet av författningsändringar	43
Rättsliga utmaningar för lärosätena	43
UKÄ:s överväganden om behovet av författningsändringar	44
Sammanfattande bedömning	55
En ny förordning om öppna nätbaserade kurser	56
Inledning	56
Utgångspunkter för en ny förordning	56
Tillämpningsområde	56
Grundläggande villkor för utbildningen	58
Planer	59
Prov och kursintyg	60
Övriga frågor	61

Finansiering	62
Lärosätena bör få använda anslag för	
finansiering av öppen nätbaserad utbildning	63
Behov av utvecklingsmedel	65
Uppgifter i lärosätenas årsredovisningar	66
UKÄ:s överväganden om avgifter för intyg	66
Kostnader och andra konsekvenser	68
Kostnader	68
Konsekvenser för statliga universitet och högskolor	68
Konsekvenser för studenterna	69
Konsekvenser för deltagare i utbildningarna	70
Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare	70
Studiemedel	71
Övriga konsekvenser	71
Behov av uppföljning	71
Referenser	72
Bilagor	74
Bilaga 1. Författningsförslag	75
Bilaga 2. Beräkningsunderlag	76
Bilaga 3. Enkät	77
Bilaga 4. Lärosäten som erhållit UKÄ:s enkät om MOOCs	84
Bilaga 5. Tabell svenska MOOCs enligt enkätsvar	85
Bilaga 6. Deltagare i UKÄ:s workshop om MOOCs	86

Sammanfattning

Sedan flera år erbjuder universitet och högskolor i många länder öppna nät-baserade kurser som är fritt tillgängliga via internet, så kallade Massive Open Online Courses (MOOCs). Vem som helst kan delta i kurserna, det enda som behövs för deltagande är tillgång till en dator med internetuppkoppling.

Några svenska lärosäten har börjat anordna MOOCs, men det finns flera oklarheter kring denna utbildningsform i den svenska högskolan. Regeringen gav våren 2015 Universitetskanslersämbetet (UKÄ) i uppdrag att analysera möjligheter och eventuella hinder med ett införande av öppna nätbaserad utbildningar (MOOCs) i svensk högskola. I uppdraget ingår att föreslå om, och i så fall på vilket sätt och i vilken omfattning, MOOCs skulle kunna rymmas inom den svenska högskolan och vilka konsekvenser detta skulle få. I denna rapport redovisar UKÄ uppdraget.

Svensk högskoleutbildning i en internationell kontext

I flera länder, liksom i Sverige, är högskoleutbildningen avgiftsfri och nät-baserad distansutbildning är sedan länge ett etablerat fenomen. Den svenska högskoleutbildningen skiljer sig dock från motsvarande utbildning i andra länder genom att utbildningen är uppbyggd av kurser, och att det finns ett stort utbud av fristående kurser som kan läsas som ett led i det livslånga lärandet. Fort- och vidareutbildning ingår således i Sverige i den ordinarie högskoleutbildningen och omfattas av den lagstadgade avgiftsfriheten. I många andra länder är det vanligt att lärosäten bedriver sådan utbildning inom så kallade öppna universitet och utfärdande av högskolepoäng på sådana utbildningar är ofta avgiftsbelagt. Sveriges högskolesystem är alltså redan idag relativt öppet och flexibelt och i det perspektivet är utbildningsformen MOOCs inte så olik de fristående kurserna.

Möjligheter och utmaningar med öppna nätbaserade kurser (MOOCs)

UKÄ:s definition av MOOCs i denna utredning är öppna nätbaserade kurser som är skalbara, dvs. de är skapade för ett stort antal deltagare.

För att undersöka lärosätenas intresse för MOOCs, och vad de upplever som oklara frågor med denna utbildningsform, har UKÄ genomfört en enkätundersökning bland lärosätena. Lärosätena ser många möjligheter med MOOCs, bland annat som ett sätt att göra sig synliga och som ett medel för teknisk och pedagogisk utveckling som får positiva följeffekter på ordinarie utbildning. MOOCs är också ett sätt att göra fort- och vidareutbildning mer tillgänglig på ett flexibelt sätt.

De utmaningar med MOOCs som lärosätena för fram handlar till stor del om konsekvenser av att lärosätena är myndigheter och av den nuvarande regleringen av verksamheten. Hur MOOCs får finansieras är oklart och det är till och med oklart om lärosätena får anordna sådan utbildning överhuvudtaget.

MOOCs bör inkluderas i svensk högskola

UKÄ anser att svenska universitet och högskolor, liksom lärosäten i andra länder, bör ges möjlighet att anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser (MOOCs). UKÄ menar att kurserna bland annat ger nya möjligheter att nå ut med kunskap till stora grupper i samhället och att de kan hjälpa till att hantera stora samhällsutmaningar. Samtidigt synliggörs lärosätena ytterligare internationellt.

UKÄ ser flera fördelar med tekniken och pedagogiken kring MOOCs även för den ordinarie utbildningen, i synnerhet i kombination med lokala seminarier och lokala examinationer. Satsningarna på MOOCs gör att den nätbaserade utbildningen kan få en skjuts framåt. UKÄ anser dock att den digitala pedagogiken kan behöva stöd för att utvecklas.

Hur MOOCs kan inkluderas i svensk högskola

UKÄ:s förslag till statsmakterna

- Universitet och högskolor bör ges en tydlig möjlighet för att få anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser (MOOCs) som en särskild utbildningsform. UKÄ föreslår därför en ny förordning om öppna nätbaserade kurser.
- Lärosätena bör få belasta sina anslag med kostnader för att utveckla och anordna öppna nätbaserade kurser, upp till ett visst tak.
- För att alla lärosäten ska ha möjlighet att utveckla öppna nätbaserade kurser bör staten avsätta särskilda medel, dels för anordnande av öppna nätbaserade kurser, dels för utveckling av digital högskolepedagogik.
- Utbildningen ska vara avgiftsfri, men lärosätena bör få ta ut avgifter för kursintyg som utfärdas från öppna nätbaserade kurser. Härigenom underlättas samarbeten med internationella plattformar och lärosätena kan själva välja distributionskanal för sina kurser.

UKÄ:s förslag till lärosätena

UKÄ anser att lärosätenas erfarenheter av att utveckla öppna nätbaserade kurser bör tas tillvara och spridas, såväl inom som mellan lärosäten.

UKÄ har identifierat tre tänkbara utvecklingslinjer för den nätbaserade utbildningen vid svenska universitet och högskolor om förslagen i denna rapport genomförs:

- De lärosäten som vill får möjligheter att utveckla öppna nätbaserade kurser, så kallade MOOCs
- Lärosätena får samtidigt möjligheter att utveckla hybridkurser, dvs. kurser som ges både som MOOCs och som utbildningsmoduler i ordinarie utbildning.
- Samarbeten kring gemensamma nätbaserade utbildningsmoduler för likartade kurser på grundläggande nivå i ordinarie utbildning underlättas. Utbildningsmodulerna kan med fördel kombineras med lokala seminarier och lokal examination.

UKÄ menar att utveckling enligt dessa linjer kan bidra till såväl högre kvalitet som ökad effektivitet. I vilken grad lärosätena väljer att följa dessa utvecklingslinjer avgör de dock själva.

Omfattningen av MOOCs

UKÄ anser att lärosätenas huvudsakliga uppgifter fortfarande ska vara att bedriva högskoleutbildning och forskning. Öppna nätbaserade kurser bör därför utgöra en mycket begränsad del av lärosätenas verksamhet. Som en ram för omfattningen av MOOCs-verksamheten bedömer UKÄ att det vore rimligt med ett tak för anslagsfinansiering av denna utbildningsform. Att sätta ett sådant tak skulle kunna uppfattas som en begränsning av lärosätenas autonomi, bland annat eftersom lärosätena relativt fritt kan besluta om användningen av sina resurser inom sina uppdrag. Å andra sidan är det angeläget att anslagsmedlen huvudsakligen används för finansiering kärnverksamheten. Eftersom UKÄ har i uppdrag att föreslå i vilken omfattning mooc-verksamheten skulle kunna rymmas inom högskolan är det dock svårt att hitta en finansieringsmodell utan att samtidigt sätta en ram för anslagsfinansieringen.

UKÄ bedömer att taket för anslagsfinansiering av öppna nätbaserade kurser kan vara 0,2 procent av lärosätenas anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. För många mindre lärosäten motsvarar 0,2 procent av anslagen ett betydligt mindre belopp än de tre miljoner kronor som UKÄ uppskattar behövs för att anordna ett par MOOCs. Därför behövs ett tillskott av utvecklingsmedel som stödfinansiering till mindre lärosäten. UKÄ uppskattar behovet av utvecklingsmedel till cirka 60 miljoner kronor per år. UKÄ bedömer att det ökade intresset bland lärosätena att utveckla digital högskolepedagogik, delvis med MOOCs som drivkraft, bör tas tillvara. Därför bör dessa utvecklingsmedel alternativt kunna användas för utveckling av digital högskolepedagogik vid mindre lärosäten som väljer att inte utveckla MOOCs.

Med dessa förslag ges samtliga statliga lärosäten och ett flertal enskilda utbildningsanordnare förutsättningar att anordna och utveckla öppna nätbaserade kurser.

Om UKÄ:s förslag i denna rapport genomförs bör reformen följas upp inom några år.

Inledning

Bakgrund till uppdraget

Under de senaste åren har nya former för utbildning på distans som är baserad på informationsteknik och sociala medier utvecklats. Framför allt har universitet i USA varit pådrivande. Kurserna ger ett stort antal studenter runt hela världen tillgång till 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 kurs som ges inom den öppna nätbaserade utbildningen är mycket större än på en vanlig campusbaserad utbildning. Uppstartskostnaderna för utbildningen kan initialt vara högre än för andra utbildningar men är sedan ofta betydligt lägre per student.

MOOCs har olika betydelse i olika länder. I USA där studieavgifterna är höga är MOOCs av stor betydelse för tillgång till utbildning som ges av de mest välrenommerade universiteten. Situationen är annorlunda i Sverige; här är studierna avgiftsfria för merparten av studenterna. Distansutbildning har funnits länge i flera länder och intresset har ökat i samband med MOOCs. I Sverige är distansutbildning sedan länge en etablerad utbildningsform och här gjorde staten redan 2002–2004 en specifik satsning på nätbaserad utbildning (Nätuniversitetet). De senaste åren har några svenska lärosäten startat eller börjat utveckla MOOCs, men i relation till hur svensk högre utbildning är reglerad finns det många oklara frågor.

Uppdraget: utredning om MOOCs i svensk högskola

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har genom en ändring i ämbetets regleringsbrev den 26 mars 2015 fått i uppdrag av regeringen att analysera möjligheter och eventuella hinder med ett införande av en öppen nätbaserad utbildning, s.k. Massive Open Online Courses (MOOCs), i svensk högskola. Enligt uppdraget ska analysen göras i relation till den internationella utvecklingen, inklusive finansiering och eventuellt tillgodoräknande av kurserna. I uppdraget ingår även att 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.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 februari 2016.

Karakteristika för svensk högskoleutbildning

Jämfört med hur det är i många andra länder är det svenska högskole-systemet förhållandevis flexibelt, eftersom utbildningen på grundnivå och avancerad nivå utgörs av kurser. Kurserna kombineras till stor del till utbildningsprogram, men det finns också ett stort utbud av fristående kurser. Många studenter läser bara ett antal fristående kurser utan avsikt att ta ut någon examen. Det är också vanligt att personer som redan har en utbildning återkommer till högskolan för fort- eller vidareutbildning i form av påbygg-

nadsutbildning eller fristående kurser. Inom högskolan finns det också fort- och vidareutbildning i form av uppdragsutbildning som ofta är personalutbildning och bekostas av beställaren. Uppdragsutbildning kan i vissa fall ge högskolepoäng. Det är dock inte möjligt för en privatperson att köpa uppdragsutbildning åt sig själv.

Det finns alltså ett stort mått av flexibelt och livslångt lärande inom den svenska högskolan. Eftersom det är relativt vanligt i Sverige att studera utan avsikt att ta ut examen är examensfrekvensen förhållandevis låg i ett internationellt perspektiv, se bland annat tabell A3.1 i OECD:s publikation *Education at a Glance 2015*.

Liksom i några andra länder är svensk högskoleutbildning avgiftsfri enligt lag, men inresande studenter från länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz måste sedan höstterminen 2011 betala studieavgifter. Fort- och vidareutbildning ingår alltså i den ordinarie högskoleutbildningen och omfattas av den i lag stadfästa avgiftsfriheten, vilket ofta inte gäller i andra länder. Sveriges högskolesystem är således redan idag relativt öppet och flexibelt och i det perspektivet är utbildningsformen MOOCs inte så olik de fristående kurserna.

UKÄ:s reflektioner avseende uppdraget

Öppen nätbaserad utbildning kan tolkas betydligt bredare än MOOCs och inkluderar bland annat öppna läresurser (Open Educational Resources, OER), vilket är en stor och angelägen fråga. Bland annat bedömer Europeiska kommissionen att läromedel som framställs med offentliga medel ska vara fritt tillgängliga för alla (se kommissionens initiativ COM(2013) 654 final) och läresurser görs i vissa fall redan idag tillgängliga via öppna licenser, till exempel Creative Commons. UKÄ:s uppdrag är emellertid att utreda **om, hur och i vilken omfattning** öppen nätbaserad utbildning, s.k. MOOCs, skulle kunna integreras i svensk högskola. Det är alltså MOOCs som är i fokus för utredningen.

Inom UKÄ:s utredning har en grundläggande fråga därför varit att dels undersöka hur stort intresset är bland lärosätena att utveckla MOOCs, dels bedöma vilka frågor avseende MOOCs som är oklara och behöver utredas.

Vad är det då som skiljer MOOCs (i betydelsen öppen nätbaserad utbildning) från ordinarie utbildning på grundnivå och avancerad nivå? Det finns flera faktorer att ta hänsyn till vid denna bedömning:

- Den svenska utbildningen på grundnivå och avancerad nivå är förhållandevis flexibel, genom att utbildningen är kursbaserad. Kurserna kombineras till stor del till program, men det finns goda möjligheter att läsa en eller ett par kurser på ett svenskt lärosäte som en del i det livslånga lärandet.
- Nätbaserad distansutbildning är sedan länge etablerad i utbildningen på grundnivå och avancerad nivå och nätbaserat undervisningsmaterial används på många håll i den ordinarie utbildningen.
- Svensk högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå är avgiftsfri för alla utom för inresande studenter från tredjeland (länder utanför EES och Schweiz).
- Den svenska offentlighetsprincipen innebär att utbildningsmiljön i grunden är transparent.

Dessa faktorer innebär att skillnaden mellan MOOCs och ordinarie utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte är så stor som i många andra länder. En tydlig skillnad mellan ordinarie nätbaserad utbildning och öppen nätbaserad utbildning är dock öppenheten. För att bli antagen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå finns behörighetskrav, men för att följa en MOOC finns det normalt inte några formella krav på förkunskaper och det förekommer inte något antagningsförfarande. Andra skillnader av betydelse är att en genomgången MOOC inte ger några högskolepoäng och att deltagare i MOOCs inte är studenter i högskoleförordningens mening, eftersom de inte är antagna till högskoleutbildning.

Eftersom nätbaserad undervisning redan används i den ordinarie utbildningen på grundnivå och avancerad nivå gäller det också att identifiera vilka frågor som är specifika för MOOCs och därmed behöver behandlas av utredningen.

Olika definitioner av MOOC

Det finns också olika former av MOOCs och därmed olika definitioner. Den första MOOCen handlade om kollaborativt lärande där deltagarna experimenterade och tillsammans byggde kursen, en så kallad cMOOC. De varianter som kom när Stanford och andra universitet kom igång ett par år senare var av den linjära modellen, så kallade xMOOCs, där skalbarheten är ett viktigt koncept (se nedan).

Beroende på vilken typ av utbildning man talar om har ordens betydelse i akronymen MOOC till viss del olika innebörd. Nedanstående definition kan appliceras på de flesta xMOOCs och används inom flera EU-finansierade projekt, däribland EADTU:s HOME-projekt.

- M Massive** Kursen är skapad för en stor mängd deltagare; den är alltså skalbar och lärarens arbetsinsats ökar inte nämnvärt om antalet deltagare ökar.
- O Open** Öppen för alla som har tillgång till en internetuppkoppling, inga förkunskapskrav, inga avgifter, öppen tillgång till materialet.
- O Online** Nätbaserad. Undervisningsmaterialet läggs ut på internet och eventuell kommunikation mellan deltagare och lärare sker via nätet.
- C Course** Studieenheten består av en kurs, ofta 1–5 ECTS, som inkluderar:
- Utbildningsinnehåll, t.ex. video, text, spel/simuleringar.
 - Möjligheter till interaktion mellan deltagarna, t.ex. via sociala medier, bloggar eller RSS-flöden.
 - Aktiviteter/uppgifter och tester inklusive återkoppling. Återkopplingen kan vara automatisk vid flervalsfrågor, deltagarna kan rätta varandra. Det förekommer också att lärare kommenterar frågor som framkommit i diskussionsforum.
 - Någon form av automatiskt utfärdat intyg som deltagaren själv skriver ut. Ett mer formellt intyg är oftast avgiftsbelagt.
 - Studieguide/kursplan.

Det stora antalet deltagare som ibland följer en del av de MOOCs som distribueras via internationella plattformar är knappast troligt att nå på kurser som inte ges på något av de stora språken, exempelvis engelska. Det gäller i synnerhet om kursen distribueras via en mindre känd plattform. Det innebär att M:et i definitionen inte alltid behöver betyda massdeltagande, utan mer handlar om att kursen är designad för att vara skalbar.

Öppenheten kan också vara på en glidande skala, men att kursen ska vara öppen för alla utan några behörighetskrav förefaller dock vara allmänt. Det gäller också avgiftsfriheten för själva deltagandet, men det kan finnas avgifter för exempelvis intyg. Den öppna tillgången till utbildningsmaterialet gäller, men det kan finnas begränsningar avseende hur materialet får användas. Detta är en fråga som inte är unik för MOOCs, utan kan gälla alla former av utbildning.

Att kursen ska distribueras via nätet i sin helhet är normalt sett ett grundläggande villkor i användningen av begreppet MOOC.

Även C:et diskuteras ibland, men för att utbildningen ska kunna kallas MOOC så måste det vara en utbildning, alltså någon slags kurs. Att exempelvis lägga ut utbildningsmaterial för självstudier är inte samma sak, utan en form av öppna lärresurser (OER, Open Educational Resources).

Ibland används termen MOOC även för kurser som inte är i enlighet med ovanstående beskrivning. Sedan finns det varianter av bokstavskombinationer. Ibland talas det också om LOCs (Localized Online Courses), SPOCs (Small Private Online Courses) och till och med OCs (Online Courses). I Danmark förekommer också benämningen OOCs (Open Online Courses).

UKÄ:s arbetssätt

För att kunna föreslå om och i så fall på vilket sätt och i vilken omfattning MOOCs skulle kunna rymmas inom ramen för den svenska högskolan har det varit nödvändigt att identifiera omfattningen av MOOCs i Sverige, samt hur stort intresset är bland svenska lärosäten att utveckla MOOCs i framtiden. UKÄ har därför genomfört en enkätundersökning bland lärosätena.

UKÄ har försökt ta del av erfarenheter och synpunkter från så många intressenter som möjligt – i synnerhet från lärosätena. De lärosäten som redan börjat ge MOOCs, eller planerar att göra det, har identifierat ett antal oklarheter som behöver utredas och har gett viktiga bidrag till UKÄ:s utredning. UKÄ har också tagit del av många rapporter på området. Bland annat har Lunds universitet genomfört en egen utredning om e-lärande och MOOCs, *Utveckling av MOOCs vid Lunds universitet*, och utredningens slutrapport har varit till stor hjälp för UKÄ:s utredning. När det gäller de rättsliga frågorna har UKÄ också haft god hjälp av de diskussioner som förts med universitetsjurister från Lunds universitet och Uppsala universitet.

För att få del av studenternas synpunkter har UKÄ träffat representanter för Sveriges förenade studentkårer (SFS) vid två tillfällen.

Extern referensgrupp

UKÄ har knutit en extern referensgrupp till sig som har bidragit med viktiga synpunkter på upplägg och genomförande av projektet. Referensgruppen har bestått av följande personer:

- Kristina Arnrup Thorsbro, verksamhetscontroller Lunds universitet
- Alastair Creelman, specialist på e-lärande Linnéuniversitetet
- Lars Haikola, f.d. universitetskansler och statlig utredare
- Jan-Olov Höög, professor Karolinska institutet
- Jan Svärdhagen, utvecklingsledare (NGL-centrum) Högskolan Dalarna.

Enkätundersökning och workshop

I mitten av september 2015 skickade UKÄ en enkät till samtliga statliga lärosäten och ett urval enskilda utbildningsanordnare (se bilaga 3 och 4). Syftet var att samla in data om lärosätenas erfarenheter av MOOCs, definierade som "nätbaserade kurser utan förkunskapskrav som är öppna för alla som anmäler sig" (kursen kan ges lokalt eller via någon plattform). Lärosätena hade drygt tre veckor på sig att besvara enkäten, se vidare i kapitlet Redovisning av enkätsvaren.

Samtliga lärosäten som fick enkäten bjöds in till en workshop den 16 november, då resultaten från enkätundersökningen presenterades och UKÄ:s tentativa förslag diskuterades. I workshopen deltog representanter för 23 lärosäten och referensgruppen.

Möten med externa intressenter och experter

För att få del av synpunkter och erfarenheter från så många intressenter som möjligt, utöver lärosätena och studenterna, har UKÄ bjudit in och diskuterat MOOCs med representanter för Universitets- och högskolerådet, Tillväxtanalys, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, Centrala studiestödsnämnden, SIDA, Socialstyrelsen samt SACO, TCO och Svenskt näringsliv.

Kunskap om den internationella utvecklingen på området har inhämtats dels via olika rapporter och liknande, dels genom intervjuer med experter på området, nämligen Ebba Ossiannilsson (oberoende expert på området), Michael Gaebel (European University Association), Ilmari Hyvönen (Finlands undervisnings- och kulturministerium), Gunnar Árnason (Islands ministerium för utbildning, vetenskap och kultur) samt tjänstemän på Danmarks Uddannelse- og Forskningsministerium och Europeiska kommissionens direktorat för utbildning, kultur och sport.

Terminologi: MOOCs kan kallas moocar på svenska

Akronymen MOOCs som benämning för denna typ av öppna nätbaserade kurser började användas i USA och har spritts över hela världen. Hur akronymen kan användas i svenska språket är inte självklart och UKÄ har därför haft underhandskontakter med Språkrådet. Deras preliminära bedömning är att på svenska använda termen *mooc* med svensk böjning, alltså *moocar* i pluralis. UKÄ har så långt det är möjligt tagit fasta på denna rekommendation och

använder detta skrivsätt i rapporten där vi har funnit det lämpligt. Eftersom terminologin ännu inte är vedertagen använder UKÄ dock uttrycket moocar i begränsad omfattning. Följande tre uttrycksätt används synonymt i rapporten: MOOCs, moocar samt öppna nätbaserade kurser.

Rapportens disposition

Rapporten inleds med ett kapitel om framväxten av MOOCs, sedan redovisas resultaten från enkätundersökningen. Efter redovisningen av enkätresultaten övergår UKÄ till att redovisa sina egna överväganden om öppen nätbaserad utbildning kan inkluderas i svensk högskola, hur det i så fall skulle gå till samt i vilken omfattning. Rapporten avslutas med ett kapitel som redovisar kostnaderna för de förslag som lämnas och vad konsekvenserna skulle bli om UKÄ:s förslag genomförs.

MOOCs – öppna nätbaserade kurser

Utvecklingen av den digitala tekniken har öppnat möjligheter för nya utbildningsformer. Med hjälp av internet och sociala medier är det möjligt att nå ut och kommunicera med ett stort antal personer. Öppna lärresurser och nätbaserad distansutbildning har visserligen funnits länge, men kombinationen av dessa komponenter är ett relativt nytt fenomen och den egentliga framväxten av MOOCs har skett sedan 2011.

Framväxten av MOOCs

Enligt litteraturen lanserades termen MOOC första gången 2008 om en nätbaserad kurs inom ordinarie utbildning vid University of Manitoba i Kanada för ett fåtal studenter som samtidigt gjordes tillgänglig gratis på nätet och via RSS-flöden. Kursen hölls av George Siemens och Stephen Downes och i detta kursexperiment deltog över 2 000 personer som tillsammans också byggde kursen. Nästa stora steg i utvecklingen inträffade 2011 då professor Sebastian Thrun vid Stanford University lade ut en film på YouTube där han informerade om att hans och Peter Norvigs kommande kurs i artificiell intelligens skulle finnas tillgänglig gratis via internet. Informationen spreds snabbt och resulterade i att kursen följdes av 150 000 deltagare.

I början av 2012 bildades den kommersiella plattformen Coursera för distribution av MOOCs och senare samma år lanserade Harvard University och Massachusetts Institute of Technology (MIT) gemensamt den icke-kommersiella plattformen edX. Affärsidén med MOOCs har senare lockat till sig ytterligare plattformar i USA. Utvecklingen var så snabb att New York Times utnämnde 2012 till "The year of the MOOC". Även om utvecklingstakten av nya MOOCs i USA på senare år har avstannat något så är det fortfarande USA som dominerar, såväl i antal kurser som kommersiellt.

I USA kan man se en tendens till förändring mot mindre öppenhet och så kallade skiktade MOOCs som innebär att ju mer man betalar, desto mer får man. Det är fortfarande möjligt att följa en MOOC utan att betala, men vill man ha ett verifierat intyg så kostar det pengar och vill man ha "credits" (poäng) så får man betala ännu mer. För dem som vill ha poäng finns olika lösningar, exempelvis att kunskaperna provas mot betalning via ett ackrediteringsinstitut eller ett lärosäte. Tendensen mot mindre öppenhet i USA manifesteras bland annat av att Coursera håller på att fasa ut gratisintygen och numera tar betalt för alla former av intyg. Men fortfarande är de avgifter man betalar för intyg och poäng betydligt lägre än studieavgifterna för motsvarande utbildning på campus. Det förekommer också att lärosäten erbjuder en del av utbildningen som MOOC medan resten av programmet sker inom ordinarie utbildning, mot studieavgift. Ett exempel är MIT som nyligen lanserade möjligheten att läsa hälften av ett ettårigt masterprogram i Supply chain management, en så kallad MicroMaster, som MOOC medan den andra

hälften av utbildningen sker på campus. Eftersom studieavgifterna i USA är förhållandevis höga fyller MOOCs där en viktig funktion genom att det blir möjligt att få en akademisk utbildning till ett lägre pris än om man hade läst hela utbildningen på campus.

I USA är det visserligen lärosätena som driver MOOC-utvecklingen, men president Obama har flera gånger uttalat sitt stöd för MOOCs. Även i flera länder i Asien har MOOCs ett tydligt stöd från staten, däribland i Indien och Kina. Deras stora befolkningar och ländernas snabba tillväxt har lett till ett stort behov av utbildning och här fyller MOOCs en viktig funktion. Enligt en rapport från Tillväxtanalys (*Massive Open Online Courses – en omvärldsanalys i fyra länder*, PM 2014:08) har både Indien och Kina skapat egna plattformar, där huvudsakligen nationella MOOCs, men även MOOCs från andra länder, erbjuds.

MOOCs har även använts i biståndssammanhang i flera afrikanska länder. Samtidigt som det ses som mycket positivt att sprida utbildning till många finns det viss oro för att MOOCs ska konkurrera ut lärare vid lokala universitet.

MOOCs i Europa

I Europa innebär inte MOOCs på samma sätt som i USA ett sätt att minska kostnaderna för högskoleutbildning eftersom studieavgifterna generellt är låga eller inte existerar, med undantag för Storbritannien. Ändå finns det ett stort intresse för MOOCs bland europeiska lärosäten och utvecklingen har varit snabb, men "MOOC-hajpen" startade här något senare än i USA. European University Association genomförde i slutet av 2013 en undersökning bland sina medlemmar om e-lärande inklusive MOOCs, (se *E-learning in European Higher Education institutions*, EUA Publications 2014). I undersökningen deltog 249 lärosäten, varav 15 svenska. Även om de lärosäten som deltog kanske inte är representativa för det stora flertalet europeiska lärosätena så är resultaten intressanta. Av deltagande lärosäten uppgav 12 procent att de redan gav MOOCs och ytterligare 46 procent att de planerade att ge MOOCs. Denna nya utbildningsform var alltså aktuell för mer än hälften av de deltagande lärosätena redan för två år sedan. Resultaten om en uppåtgående trend bekräftas i en senare undersökning med 450 deltagande lärosäten som EUA genomförde i sin senaste undersökning om trender vid europeiska lärosäten (se *Trends 2015*, EUA Publications 2015).

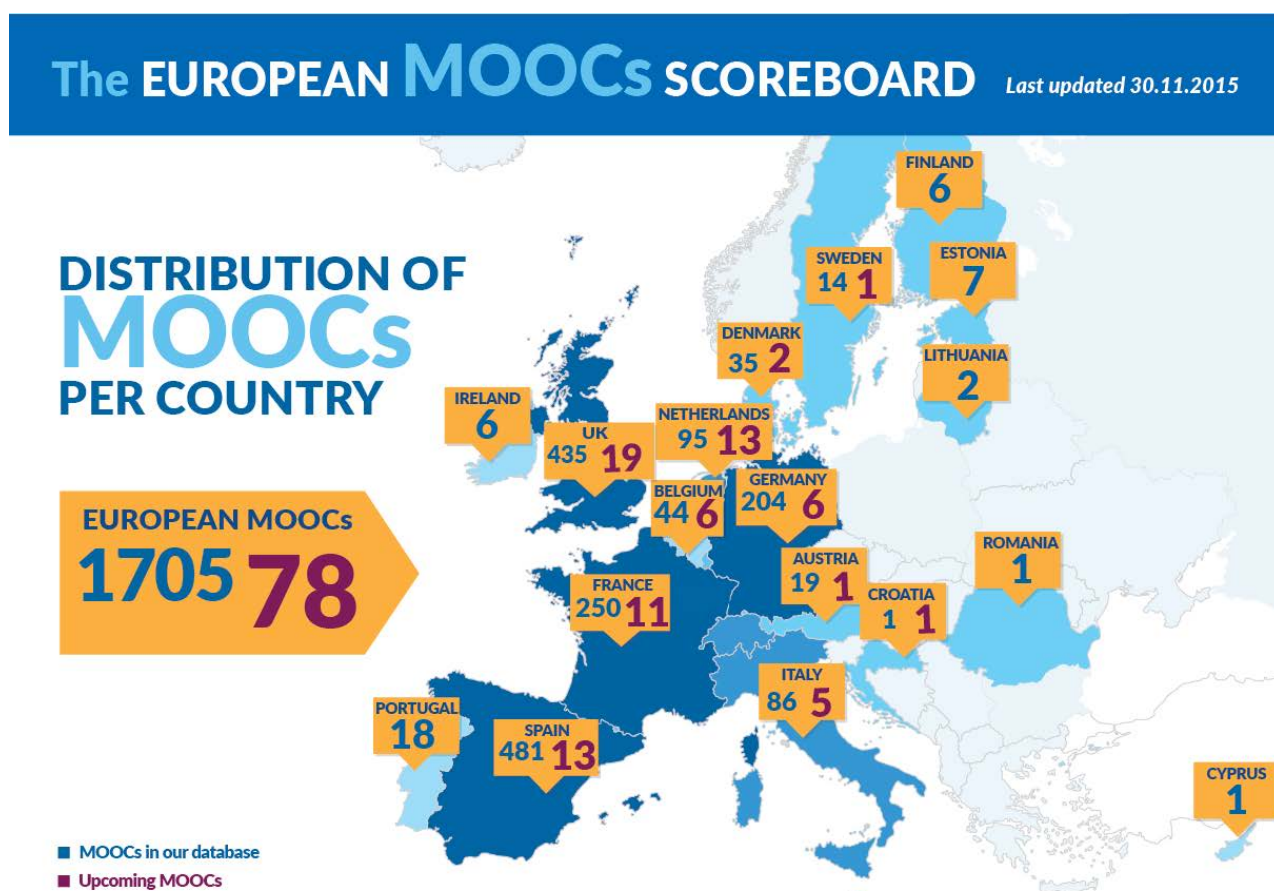
Samma trend av ökande intresse bland europeiska lärosäten framkommer i en mindre undersökning genomförd i slutet av 2014 av EADTU (European Association of Distance Teaching Universities) inom ramen för det EU-finansierade HOME-projektet (Higher Education Online: MOOCs the European way). Även om bara 67 lärosäten, varav två svenska, deltog i denna undersökning är den intressant eftersom man dels diskuterar hur MOOCs kan definieras, dels jämför resultaten med EUA:s tidigare undersökning och liknande undersökningar genomförda i USA, se vidare nedan.

Även så kallade öppna universitet ger MOOCs, däribland The Open University UK, som 2013 startade den brittiska plattformen FutureLearn. Kort därefter lanserade EADTU med stöd från Europeiska kommissionen plattformen OpenUpEd. En annan plattform med stöd från EU är EMMA, the European Multiple MOOC Aggregator. Det finns också ett antal andra

europiska plattformar som visserligen inte är nationella, men till viss del begränsas av det språk som utbildningarna ges på. Plattformar för distribution av MOOCs finns bland annat i Spanien, Frankrike och Tyskland (för beskrivning av plattformarna, se exempelvis *MOOCs Massive Open Online Courses*, EUA Occasional Papers, 2014). Plattformarna har i vissa fall skapats av lärosäten och/eller kommersiella företag och i andra fall varit ett initiativ från staten (exempelvis Frankrike). Det sker också samarbeten över nationsgränser; exempelvis skapades den spanska plattformen Miriada X för att underlätta samarbeten mellan spanska och latinamerikanska lärosäten.

Europeiska kommissionen är engagerad i MOOCs, bland annat eftersom kommissionen anser att MOOCs både moderniserar den högre utbildningen och är ett sätt att göra utbildningar mer öppna och tillgängliga, se Europeiska kommissionens initiativ *En öppen utbildning: Innovativ inlärning och undervisning med ny teknik och öppna utbildningsresurser för alla* (COM(2013) 654 final). Kommissionen (direktoratet för utbildning, kultur och sport) följer utvecklingen och på kommissionens webbsida Open Education Europa redovisas bland annat hur många MOOCs som finns vid europeiska lärosäten samt antal som planeras (figur 1). Uppgifterna uppdateras regelbundet men är troligtvis inte heltäckande.

Figur 1. Antal MOOCs vid europeiska lärosäten november 2015 enligt Europeiska kommissionens Open Education Europe webbsida http://openeducationeuropa.eu/es/open_education_scoreboard



Olika syften med MOOCs i USA respektive Europa

De undersökningar som genomförts av EUA och EADTU visar att de europeiska universitetens och högskolornas huvudsakliga syften med att ge MOOCs är internationell synlighet, pedagogisk utveckling samt att nå ut till flera deltagare med stöd av nya pedagogiska metoder. EADTU har jämfört sin undersökning med EUA:s och undersökningar som genomförts i USA 2013 och 2014. EADTU konstaterar att de europeiska lärosätenas syften skiljer sig åt från dem i USA, vilket till stor del förklaras av de höga studieavgifterna i USA. Visserligen är synligheten viktig även i USA, men där uppges MOOCs vara ett viktigt verktyg för rekrytering av nya studenter och ett sätt att minska kostnaderna för utbildningen.

Sammanfattningsvis visar de genomförda europeiska undersökningarna att intresset för MOOCs fortfarande är på uppgående i Europa. Det är betydligt fler som planerar att ge MOOCs än antalet som redan gör det.

Drivkrafterna för att utveckla MOOCs i Asien påminner om dem i USA, men det finns också fler syften. I Indien exempelvis finns en stor lärarbrist och där fyller MOOCs en funktion (se *Massive Open Online Courses – en omvärldsanalys i fyra länder*, PM 2014:08, Tillväxtanalys).

MOOCs i Norden

I våra nordiska grannländer är villkoren för lärosätena och studenterna i flera avseenden likartade de som gäller i Sverige, men det finns också skillnader. I samtliga nordiska länder finns det också lärosäten som ger MOOCs i den mening som avses i den här rapporten. Utvecklingen har dock sett lite olika ut. Beskrivningen nedan baseras, förutom på de källor som redovisas, på samtal och andra kontakter som UKÄ har haft med initierade personer under utredningens gång.

Finland

Finland var först ut av de nordiska länderna och anordnade sin första MOOC redan 2010. Både universitet och så kallade polytechnics har erbjudit MOOC-liknande utbildningar och de aktuella kurserna ges med något undantag på finska och inte på någon av de stora kommersiella plattformarna. En förklaring till det kan vara att vissa MOOCs riktas till gymnasieelever. De MOOCs som har samma innehåll som ordinarie utbildning kan motsvara så kallad öppen universitetsundervisning (motsvarar den utbildningsform som benämns Open university i många länder).

Den finska regeringen hanterar frågan om MOOCs tillsammans med andra frågor som handlar om att utveckla högre utbildning och göra den mer flexibel. I regeringens *Handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet* finns bland annat målet om en snabbare övergång till arbetslivet. Avsikten är att regeringen ska komma överens med lärosätena om mål som syftar till detta för perioden 2017–2020 och enligt handlingsplanen ska målet stödjas genom strategifinansiering. I handlingsplanen finns ett antal åtgärder, bland annat att lärosätena ska utveckla öppna kurser (MOOCs) för att användas fritt inom undervisningen, exempelvis av gymnasieskolor och gymnasieelever. En annan åtgärd är enligt

planen att förbättra lärarnas kunskaper i digitalisering och utveckla analytiska metoder för inlärnin g till stöd för studier och handledning. Avsikten är att de olika åtgärderna ska effektivisera undervisningen och utöka utbudet av flexibla studiemöjligheter samtidigt som utbudet görs tillgängligt för gymnasieelever. En annan viktig del är att högskolestudenterna erbjuds de basfärdigheter som digitaliseringen förutsätter.

I Finland har regeringen tydligt pekat på att lärosätenas digitala inlärnin gsmiljöer, utbudet av nätbaserad undervisning och digitalt utbildningssamarbete bör utvecklas.

I Finland får lärosätena ta avgifter av studenter som läser en fort- och vidareutbildning, exempelvis inom öppen universitetsundervisning. En del av kurserna inom den öppna universitetsundervisningen erbjuds som MOOCs och om deltagaren vill ha poäng så kostar det. I sammanhanget är det intressant att veta att poäng som avlagts inom öppen universitetsundervisning ingår som en mindre del i den finska resursfördelningsmodellen. Det finns inget hinder mot att tillgodoräkna sig hela eller delar av en MOOC enligt regelverket.

Sammantaget finns det många olika former av MOOC-liknande utbildningar i Finland och utvecklingen går snabbt. Det förekommer att lärosäten samarbetar om vissa basala kurser och här ser utbildningsministeriet en möjlighet att använda MOOC-formen.

Danmark

MOOCs är ännu ett relativt nytt område i Danmark och Uddannelse- och Forskningsministeriet följer den utveckling som sker vid danska lärosäten och internationellt. I Danmark gjorde tre lärosäten tillsammans en särskild satsning 2013 för att ta fram tioalet MOOCs. Dessa lärosäten har slutit avtal med plattformen Coursera och erbjuder sina MOOCs på engelska. Majoriteten av de MOOCs som ges i Danmark ges dock på danska. Det finns ingen särskild statlig finansiering av MOOCs i Danmark och lärosätena får använda statliga medel för MOOCs bara om det ligger inom deras uppdrag. Enligt de kontakter som UKÄ har haft med representanter för danska lärosäten sker finansieringen av MOOCs främst genom medel från de anslag lärosätena får. Detta motiveras av tolkningen att lärosätena får ge MOOCs och finansiera dem inom anslagen, så länge de fullföljer de utbildningsuppdrag de har avseende högre utbildning. Satsningarna på MOOCs motiveras de med att delar av de MOOCs som ges kan ingå i den reguljära utbildningen och att de bidrar till det pedagogiska utvecklingsarbetet.

Danska lärosäten tar betalt för fort- och vidareutbildning. Inte heller i Danmark ger MOOCs akademiska poäng, men liksom i Finland och Sverige finns det inga hinder mot att hela eller delar av en MOOC kan tillgodoräknas. Danmarks Akkrediteringsinstitution genomför under 2015 och 2016 en analys av lärosätenas MOOCs (<http://akkr.dk/>). En viktig del av analysen är hur MOOCs kan kvalitetssäkras inom det danska systemet. Man förväntar sig att MOOCs kommer att bli vanligare i vidareutbildning framöver och projektet syftar till att belysa vilken roll och potential MOOCs har på utbildningsområdet och huruvida dessa skulle kunna komma att vara meritgivande och ingå i formella utbildningar. Ett annat danskt initiativ är att Styrelsen for Videre-

gående Uddannelser nyligen gav särskilda medel till professionshögskolorna för ett pilotprojekt som går under namnet "Partnerskab om MOOCs (Massive Open Online Courses) i Danmark". Projektet syftar till dels vidareutbildning av lärare, dels att ta fram och testa en MOOC-prototyp.

Norge

I Norge tillsatte regeringen i juni 2013 en utredning som fick till uppgift att utreda vilka möjligheter och utmaningar som finns till följd av utvecklingen av MOOCs. Utredningen syftade till att kartlägga utvecklingen, sammanställa kunskap kring MOOCs och ge förslag på hur norska myndigheter och lärosäten ska förhålla sig till utvecklingen och utnyttja de möjligheter som den tekniska utvecklingen medför.

I december 2013 lämnade utredningen delrapporten *Tid for MOOC* och i juni 2014 lämnade utredningen sitt slutbetänkande *MOOC til Norge* (NOU 2014:5) till regeringen. Utredningen ser en stor potential i att MOOCs ska erbjuda fort- och vidareutbildning och föreslår att lärosätena och arbetslivets parter ska stärka sitt samarbete för att uppnå detta. Utredningen föreslår att offentliga medel på 50–300 miljoner norska kronor ska avsättas för detta ändamål. Hur medlen ska fördelas framgår inte, men att detta avses utgöra en del av finansieringen av MOOCs i Norge är tydligt. Det är värt att påpeka att den norska utredningen inkluderar även MOOC-liknande utbildningar (exempelvis kan utbildningar med förkunskapskrav ingå) i sina förslag.

För den enskilde deltagaren i en MOOC föreslår utredningen att utbildningen som huvudregel ska vara gratis i enlighet med principen om kostnadsfri högre utbildning som är fastslagen i norsk lag. Det finns dock undantag från denna regel och utredningen föreslår därför att Kunnskapsdepartementet ska klargöra förutsättningarna för egenbetalning avseende MOOCs. I likhet med Finland får norska lärosäten på vissa villkor ta ut en avgift för fort- och vidareutbildning. Utredningen konstaterar att tillgodoräknande av MOOCs rymms inom det nuvarande regelverket i Norge, men föreslår samtidigt att en nationell utredning ska få i uppdrag att utreda frågan om hur lärosätenas praxis vid tillgodoräknande kan förbättras. Detta då utredningen menar att det finns utrymme för en smidigare process för tillgodoräknande mellan norska lärosäten. Vidare anser utredningen att norska lärosäten bör utveckla goda rutiner för att validera den reella kompetens som personer som har gått MOOCs får.

Utredningen föreslog att en av Kunnskapsdepartementet tillsatt utredning som har till uppgift att värdera kompetenser erhållna utanför det formella utbildningssystemet också ska få i uppdrag att värdera kompetens erhållen genom MOOCs som inte leder till studiepoäng eller examen.

Förslagen i den norska utredningen har dock ännu inte lett till några konkreta åtgärder från regeringens sida och omfattningen av MOOCs i Norge är än så länge begränsad. Det saknas uppgifter om antalet MOOCs i Norge i the European MOOCs Scoreboard, men enligt betänkandet rör det sig om drygt fem.

I Norge finns en särskild myndighet – Norgesuniversitetet (the Norwegian Agency for Digital Learning in Higher Education) – med ansvar för att stödja utvecklingen inom högskolan i riktning mot ett livslångt, flexibelt och

nätbaserat lärande. Myndigheten gör analyser och utredningar och sprider information om utvecklingen genom rapporter och konferenser. Den informerar också om nätbaserade kurser. Den delar också årligen efter ansökan ut projektmedel till norska lärosäten. Ett område som myndigheten vill ha in ansökningar om under 2016 är utveckling av kurser som ges som en MOOC eller annat nätbaserat lärande i samarbete mellan högskola och arbetslivet.

Island

I Island har MOOCs hittills inte varit någon aktuell fråga på regeringens agenda. Det finns inget ställningstagande från regeringen och ingen utredning har tillsatts. Det innebär att den isländska regeringen inte heller har gjort några satsningar kring MOOCs. På Islands universitet finns en arbetsgrupp som utreder MOOCs och hur dessa skulle kunna användas samt vilka konsekvenser detta skulle få. Försök pågår med att integrera MOOCs i ordinarie kurser. Finansiering av MOOCs, i den mening som avses i denna rapport, kan inte ske inom ramen för den reguljära anslagstilldelningen av högskoleutbildning om kursen inte ger högskolepoäng. En speciallösning skulle i så fall krävas.

En nordisk jämförelse

Sammantaget kan UKÄ konstatera att i våra nordiska grannländer, med undantag för Island, anordnar lärosäten MOOCs och staten har på ett eller annat sätt vidtagit åtgärder eller tagit initiativ för att lärosätena ska erbjuda MOOCs. I Finland syftar de planerade åtgärderna till att effektivisera undervisningen och i slutändan uppnå en snabbare övergång till arbetslivet. I Norge finns ett starkt fokus på det livslånga lärandet och ett ökat samarbete mellan högskolan och arbetslivet, men den statliga utredningen har ännu inte resulterat i några åtgärder från regeringen. I Danmark är situationen ganska lik den svenska, men de statliga initiativen gällande MOOCs har skett via myndigheter, exempelvis Akkrediteringsinstitutionens kommande analys av framtidsperspektiven och kvalitetssäkring av MOOCs.

Gemensamt för Finland, Norge och Danmark är att universitet och högskolor har möjlighet att ta betalt för fort- och vidareutbildning. En MOOC kan ges som en hybridkurs och vill deltagaren bli student och få högskolepoäng kan denna anmäla sig till kursen, betala avgift och examineras i vanlig ordning. En möjlighet som inte finns för svenska lärosäten.

Då inget nordiskt land erbjuder statlig finansiering för MOOCs i särskild ordning sätter de begränsade finansieringsmöjligheterna i praktiken en gräns för hur många MOOCs som kan utvecklas och anordnas i de nordiska länderna, även i de fall landets lagar eller uppdrag till universitet och högskolor inte begränsar utvecklingen mot fler öppna nätbaserade kurser.

Vad gäller möjligheten att tillgodoräkna sig MOOCs i den ordinarie utbildningen verkar det inte finnas några lagliga hinder för att göra detta i något av de nordiska länderna. Det är dock i samtliga länder det enskilda lärosätet som ansvarar för frågor om tillgodoräknande, vilket försvårar för en nationell överblick och samsyn på området och därmed i ännu högre utsträckning en nordisk.

Nätbaserad distansutbildning i svensk högskola

I Sverige har nätbaserad utbildning varit etablerad inom ordinarie utbildning i många år och det har även funnits former av mer eller mindre öppen nätbaserad utbildning redan tidigare, exempelvis "sommar-matte". Redan 2002 utvecklades en distanskurs i matematik vid Stockholms universitet vilken under några år gavs som en nationell MOOC. Kursen fungerade som en brygga mellan gymnasie- och högskolematematik och hade som mest cirka 10 000 följare. Det fanns en stor flexibilitet, såväl när det gäller starttidpunkt som studietakt. Kursen har sedan dess funnits i olika former och ges nu i samarbete mellan sju lärosäten. Ett annat exempel är en kurs i bedömning och betygssättning som Karlstads universitet i några år har gett på uppdrag av Skolverket för vidareutbildning av lärare.

Utvecklingen mot mer nätbaserad distansutbildning i den ordinarie högskoleutbildningen fick en skjuts i början av 00-talet då staten gjorde en särskild satsning för att stimulera utvecklingen av nätbaserad utbildning vid Sveriges universitet och högskolor. Myndigheten Sveriges nätuniversitet etablerades och lärosätena fick extra ersättning åren 2002–2004 för nätbaserad utbildning som registrerades i myndighetens särskilda databas. Satsningen ledde till att lärosätenas intresse för att ge nätbaserad utbildning ökade.

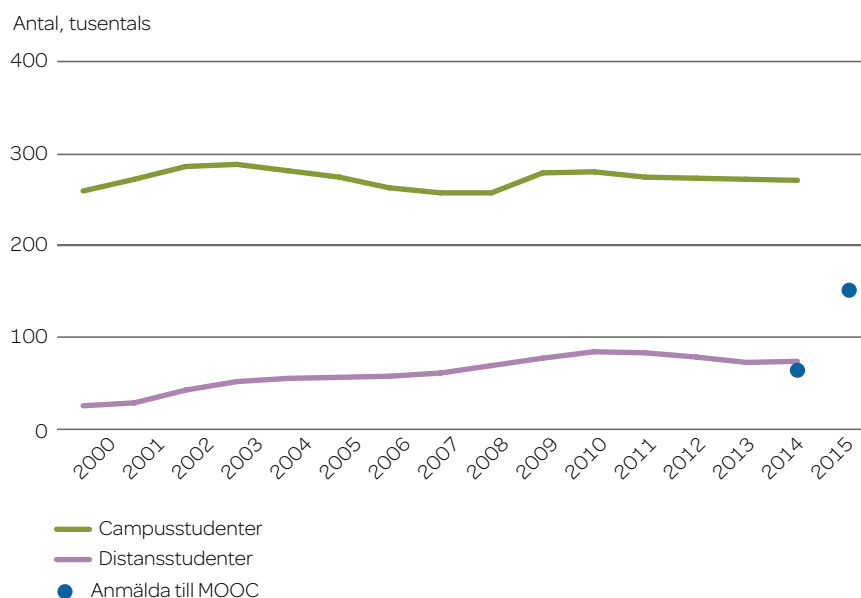
Från att ha varit omkring 25 000 distansstudenter inom ordinarie utbildning i början av 00-talet ökade antalet kontinuerligt till och med 2010, då de uppgick till 84 400. Därefter har antalet distansstudenter minskat i samband med att lärosätena har anpassat sina utbildningsutbud till förändrade ekonomiska ramar, men det senaste läsåret skedde en liten ökning. Hösten 2014 studerade 73 400 på distans, dvs. 21 procent av de totalt 344 000 registrerade studenterna. Bland de som studerade på distans ingår de som kombinerade distans- och campusstudier. Av det totala antalet registrerade är det en högre andel kvinnor som studerar på distans än bland männen, 23 procent jämfört med 18 procent.

Eftersom fristående kurser på distans är den utbildningsform som mest påminner om MOOCs har UKÄ studerat hur utbredda dessa är på svenska lärosäten. Sett ur ett nationellt perspektiv finns det möjligheter att studera fristående kurser på distans inom samtliga ämnesområden men det är inte alla lärosäten som har fristående distanskurser inom alla områden. Vanligast är att erbjuda denna typ av kurser inom humaniora och teologi samt juridik och samhällsvetenskap. Fristående distanskurser inom det konstnärliga området erbjuds av ett flertal lärosäten, men är det ämnesområde som är minst vanligt.

Det är förhållandevis svårt att komma in på de fristående distanskurserna inom den ordinarie sök- och antagningsprocessen. Sett per lärosäte och ämnesområde är antalet sökande per antagen större än 3 i majoriteten av fallen. Variationen mellan lärosätena inom samma ämnesområde kan dock vara stor. En del av dem som söker och antas börjar aldrig studera på utbildningen, men i gengäld kan flera studenter tillkomma som inte har sökt inom den ordinarie sök- och antagningsprocessen. En förutsättning för att få studera på denna typ av kurser i den svenska högskolan är att studenten är behörig att antas.

Fler svenska lärosäten ger redan MOOCs och enligt den enkätundersökning som genomförts inom ramen för utredningen var antalet anmälda till

Figur 2. Antal studenter registrerade på campus respektive på distans (enbart distans samt både campus och distans) höstterminerna 2000–2014, samt antal anmälda deltagare på MOOCs vid svenska lärosäten kalenderåren 2014 respektive 2015. I statistiken definieras distansutbildning som utbildning där lärare och studenter i huvudsak är åtskilda i tid och rum. Det innebär att både helt webbaserad utbildning utan fysiska träffar och utbildning med några få träffar kan räknas som distansutbildning.



svenska MOOCs 64 000 år 2014 och drygt 150 000 år 2015. Det innebär att det redan finns betydligt fler som anmält sig till MOOCs som ges av svenska lärosäten än det finns registrerade på distanskurser. Eftersom det inte finns några begränsningar för att få delta i en MOOC är det upp till den som anmält sig att avgöra om han eller hon vill delta i kursen eller ej.

Distansutbildningen är numera till största delen nätbaserad och många av de frågeställningar som avser MOOCs är relevanta även för den nätbaserade utbildningen på grundnivå och avancerad nivå, exempelvis frågan om rätts-säker examination. Därför är det viktigt att identifiera vilka frågor som är specifika för MOOCs och behöver hanteras inom ramen för denna utredning.

UKÄ:s definition av MOOC i Sverige

Som beskrivits ovan används termen MOOC i många betydelser. För att kunna genomföra uppdraget har det varit nödvändigt att komma fram till hur MOOC kan definieras i en svensk kontext, dvs. att avgränsa vilken typ av utbildning som står i fokus för utredningen.

I definitionen har UKÄ tagit fasta på det första O:et (*Open*): en MOOC är en öppen nätbaserad distanskurs, i betydelsen att det inte finns några förkunskapskrav och inget antagningsförfarande. Eftersom detta strider mot regler i högskoleförordningen innebär definitionen att en MOOC inte är en högskoleutbildning.

För UKÄ:s definition har det ingen betydelse om kursens lärresurser är öppna eller inte, så kallade OER (*Open Educational Resources*). Öppna lärresurser kan förekomma även i ordinarie utbildning och är alltså inte något som specifikt utmärker en MOOC.

Med M (*Massive*) i akronymen MOOC menar UKÄ omfattande i betydelsen skalbar, om antalet deltagare på kurserna är stort eller litet har mindre betydelse. Med O (*Online*) menar UKÄ att kursen distribueras helt via internet. Slutligen, med C (*Course*) menar UKÄ att studieenheten ska utgöras av någon form av kurs.

UKÄ:s definition av MOOCs i denna utredning är således **öppna nätbaserade kurser** som är skalbara, dvs. de är skapade för ett stort antal deltagare. Det är denna definition som har varit utgångspunkten för UKÄ i genomförandet av uppdraget att analysera möjligheter och eventuella hinder med ett införande av en öppen nätbaserad utbildning i svensk högskola. Samma definition har varit utgångspunkt för enkätundersökningen som presenteras närmare i nästa kapitel.

Mot bakgrund av UKÄ:s definition av MOOCs och Språkrådets preliminära bedömningar används termerna *moocar* och öppna nätbaserade kurser synonymt för MOOCs.

Nya utmaningar

Samtidigt som den digitala utvecklingen öppnar nya möjligheter ställer den också lärosätena inför nya utmaningar. Flera av dem är gemensamma för lärosäten i många länder, exempelvis hanteringen av personuppgifter och det faktum att kommersiella utbildningsplattformar säljer data om MOOC-deltagare som bland annat kan användas för forskningsändamål, till exempel så kallad learning analytics. Lärosätena beslutar dock själva om de vill distribuera sina eventuella MOOCs via kommersiella plattformar – det finns många andra möjligheter. Men den nya utbildningsformen väcker andra frågor som är svårare för lärosätena att hantera på egen hand, exempelvis om lärosätena får ge MOOCs enligt gällande lagstiftning och hur MOOCs kan finansieras.

I följande kapitel beskrivs de svenska lärosätenas erfarenheter av MOOCs och de frågor som har framkommit baserat på deras enkätsvar, och i därpå följande kapitel presenteras UKÄ:s analys och förslag.

Redovisning av enkätsvaren

Som vi tidigare beskrivit genomförde UKÄ en enkätundersökning inom ramen för utredningen. Enkäten syftade till att undersöka förekomsten av och det generella intresset för MOOCs bland svenska lärosäten. UKÄ:s projektgrupp utformade enkätfrågorna i samråd med den referensgrupp som knutits till utredningen. För att samla in så mycket information som möjligt fick lärosätena möjlighet att fritt skriva om sina erfarenheter och tankar kring vissa specifika frågeställningar. Lärosätena ombads svara på enkäten utifrån att MOOCs avser nätbaserade kurser utan förkunskapskrav som är öppna för alla som anmäler sig, alltså öppna nätbaserade kurser. Ordinarie nätbaserad utbildning på grundnivå eller avancerad nivå enligt högskoleförordningen (1993:100) eller utbildning enligt andra särskilda förordningsbestämmelser omfattades inte av enkäten.

Enkätundersökningen omfattade samtliga statliga lärosäten och ett urval av de enskilda lärosätena, totalt 34 lärosäten.

Enkäten i sin helhet finns i bilaga 3 och en lista med lärosäten som enkäten skickades till finns i bilaga 4.

Lärosätenas svar

Av de 34 lärosätena besvarade 32 enkäten. Kungl. Konsthögskolan och Konstfack meddelade att de avstod från att svara på enkäten då frågan inte bedömts vara aktuell för deras lärosäte. I de fall ett lärosäte har svarat både Ja och Nej har svaret tolkats som ett Ja om lärosätets kommentarer i enkäten inte antyder något annorlunda. I flera fall har UKÄ sammanfattat flera lärosätens synpunkter i mer övergripande ämnen för att underlätta läsningen. De lärosäten som ger eller har gett MOOCs har inte alltid kunnat leverera de antalsuppgifter om sina kurser som UKÄ efterfrågat. De slutsatser som kan dras från antalsuppgifterna begränsas därför något.

MOOCs i Sverige idag

Sex lärosäten har uppgett att de ger eller har gett MOOCs (moocar). Några av de första kurserna av mooc-karaktär gavs enligt enkätsvaren redan 2012. Under 2014 anmälde sig 64 000 personer till fem moocar anordnade av svenska lärosäten. Under 2015 hade denna siffra ökat till 151 000 personer fördelat på elva moocar. En stor del av de anmälda deltagarna kommer ifrån andra länder än Sverige. Då det inte sker någon kontroll av de uppgifter som en deltagare uppger vid anmälan kan det vara svårt att få tillförlitlig information om vilket land deltagaren är ifrån.

Andelen anmälda deltagare som är aktiva (dvs. har deltagit i det första testet) på kurserna, utöver en första inloggning, varierar mellan de olika kurserna och lärosätena men är generellt låg. Lärosätena har rapporterat siffror mellan 5 och 67 procent. En stor del av deltagarna är alltså inte senare aktiva på kursen de anmält sig till.

Ämnesområdena som kurserna getts inom omfattar juridik och samhällsvetenskap, medicin, naturvetenskap, teknik, vård och omsorg samt övrigt. Sett till såväl antal kurser som till antal anmälda personer är medicin och naturvetenskap störst, följt av juridik och samhällsvetenskap.

Lärosäte som ger / har gett MOOCs

Chalmers Tekniska Högskola

Högskolan i Jönköping

Karolinska institutet

Lunds universitet

Mittuniversitetet

Stockholms universitet

Lärosäte som planerar att ge MOOCs

Blekinge tekniska högskola

Kungl. Tekniska högskolan

Uppsala universitet

Uppgifterna är baserade på självrapportering av lärosätena.

MOOCs i Sverige i framtiden

De lärosäten som gett eller ger moocar idag har till UKÄ uppgett att de kommer att fortsätta erbjuda befintliga moocar men även att de kommer utveckla nya. Tre lärosäten som inte tidigare gett någon mooc har angett att de har beslutat att anordna moocar vid sina lärosäten under kommande år. Ytterligare 22 lärosäten anger att det inom lärosätet pågår en diskussion på olika nivåer och i olika omfattning kring MOOCs. Några av dessa lärosäten har uttryckt avsikter att ge sådana öppna nätbaserade kurser i framtiden, medan andra har uttryckt avsikt att inte göra det, även om de inte har fattat några beslut om det. Några lärosäten har även nämnt satsningar på så kallad blended learning och e-lärande. Endast fyra mindre lärosäten har angett att MOOCs inte diskuteras på lärosätet. Det finns alltså ett stort intresse kring MOOCs och denna typ av utbildning på de svenska lärosätena.

Varför satsar lärosätena på MOOCs?

Fem av de sex lärosätena som idag erbjuder moocar anger marknadsföring och varumärkesbyggande som ett av sina syften med att anordna dessa öppna nätbaserade kurser. Dels genom att synliggöra det egna lärosätet, dels för att öppna upp undervisningen (kunskapsspridning) och nå nya målgrupper. Dessa inkluderar en bred allmänhet men även nuvarande och framtida studenter och yrkesverksamma, som en form av vidareutbildning. Marknadsföringssyftet nämns även av dem som beslutat att satsa på moocar i framtiden. Ett syfte som också nämns är att utveckla teknik, pedagogik och undervisningsmaterial som sedan även kan användas i ordinarie utbildning, som till exempel "blended learning". Även breddad rekrytering och samverkan nämns av några lärosäten som syften för att satsa på MOOCs.

Hur erbjuder lärosätena MOOCs?

Fem av sex lärosäten som idag ger moocar har tecknat avtal med en plattform för distribution av sina öppna nätbaserade kurser. Bland dem som beslutat att ge moocar i framtiden har två av tre tecknat avtal med en plattform. Den plattform som flest lärosäten valt för distribution av sina kurser är edX.

Plattform	Antal lärosäten med avtal
Blackboard	1
Coursera	1
edX ¹	4
FutureLearn	1
Saknar avtal	2

¹Inkluderar nätverk / organisationer som använder sig av edX -plattformen.

Lärosätenas finansiering av MOOCs

Kostnaderna för de moocar som lärosätena har gett eller ger uppges ha varit allt från 150 000 till 2 000 000 kronor plus lärartid. Av det begränsade antalet svar synes kostnaden för de flesta kurserna ligga på mellan 500 000 och 1 000 000 kronor plus kostnaden för lärartid och administration. Kursutveckling av moocar finansieras helt eller delvis av anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Delar av finansieringen uppges ha kommit från KK-stiftelsen, MISTRA, medverkan i ERASMUS eller annat EU-projekt, samarbete med SLL (Stockholms läns landsting) eller NHS (Storbritanniens hälso- och sjukvårdsorganisation) samt i Chalmers tekniska högskolas fall anslag från Chalmers stiftelse. I något fall ges moocar som uppdragsutbildning och finansieras därmed av avgifterna från uppdragsgivarna. Flertalet lärosäten som har svarat på frågorna om finansiering uttrycker på olika sätt att den mer långsiktiga finansieringen är oklar.

Kunskapskontroll, identitetskontroll och intyg i samband med deltagande

Fem av nio lärosäten har uppgett att det inte sker någon kunskapskontroll ifrån lärosätets sida i samband med genomförandet av kursen. Resterande lärosäten har uppgett att de utför någon typ av kunskapskontroll, till exempel automatiserad rättning av flervalsfrågor. Lärosätena kan ha värderat ordet kunskapskontroll olika och det är troligt att någon typ av kunskapskontroll förekommer på samtliga moocar som distribueras via en plattform. Lärosätena genomför ingen egen identitetskontroll i samband med anmälan. I de fall deltagarna önskar ett verifierat intyg (eller motsvarande) utför plattformen en identitetskontroll genom till exempel biometri eller foto.

En majoritet av lärosätena som gett eller planerar att ge moocar anser inte att det finns något behov av formella examinationer. Ett lärosäte har dock anfört att de ser ett behov av formella examinationer, bland annat eftersom deras doktorander önskat bli examinerade på innehållet i en mooc som gavs av lärosätet och få den godkänd som en forskarutbildningskurs. Ett annat lärosäte menar att i deras planerade kurser kommer inga formella exami-

nationer att genomföras eftersom ingen av kurserna kommer att kunna tillgodoräknas som akademiska poäng.

Flera av lärosätena har ett behov av att utfärda kursintyg eller kursbevis för deltagarna i lärosätets moocar. Lärosätena har bland annat föreslagit att kursens omfattning och lärandemål bör framgå av intygen samt innehålla information om identitetskontroll och att de inte kan användas för tillgodoräknande. Ett lärosäte anser att frågan är juridiskt komplicerad och behöver utredas ytterligare. Två lärosäten har hänvisat till att det kan finnas ett behov från deltagarna av kursintyg eller kursbevis men att lärosätena inte ser något behov från sin sida.

Säkring av kvaliteten i MOOCs

Kurserna säkras innehållsmässigt genom interna kollegiala processer. I några fall ingår kursen också i det ordinarie kursutbudet och omfattas därmed av den ordinarie kvalitetsgranskningen av lärosätets kurser. Ett lärosäte använder sig av en enklare form av akademisk "peer-review" och ett annat uppger att de har använt sig av "critical friends" i en pilotomgång. Ett par lärosäten hänvisar också till de krav som deras samarbetspartners ställer upp. Endast ett lärosäte hänvisar till utvärderingar som görs av deltagarna som en del av kvalitets-säkringen. Flera lärosäten uppger att plattformarna ställer framför allt tekniska krav som bidrar till god kvalitet.

Tillgodoräknande av MOOCs

För de flesta lärosätena har frågan om tillgodoräknande av egna moocar inte varit relevant att svara på utifrån att de inte ger några öppna nätbaserade kurser. Bland de lärosäten som anordnat sådana kurser har frågan om tillgodoräknande av dessa ännu inte varit aktuell. Två av dessa lärosäten har inte identifierat något problem kring tillgodoräknande medan två lärosäten anser att det krävs identitetskontroll, examination och kvalitetssäkring på kurserna för att de ska kunna tillgodoräknas. Ett lärosäte som planerar att anordna moocar nämner att beslut har fattats att inte göra det möjligt med tillgodoräknande till en början.

När det gäller frågan om tillgodoräknande av andra lärosätens MOOCs gör UKÄ tolkningen utifrån enkätsvaren att detta ännu inte varit aktuellt för lärosätena att ta ställning till. Ett par lärosäten ser inga hinder i tillgodoräknande av MOOCs men några lyfter samtidigt att det behövs tillräcklig dokumentation kring kursen och deltagandet för detta, till exempel kursplan, kursnivå eller genomförd examination. Ett lärosäte planerar att hantera denna typ av ärenden som validering av reell kompetens tills vidare. Ett annat lärosäte nämner att tillgodoräknande av en mooc inte är aktuellt då deltagaren inte är student och deltagandet inte ger högskolepoäng. Möjligheten att integrera andra lärosätens MOOCs i sina egna utbildningar lyfts fram av ett lärosäte som en potentiellt sett viktig utveckling.

De problem som lärosätena ser generellt kring tillgodoräknande av MOOCs är att säkerställa att det är personen i fråga som deltagit, intygens innehåll och äkthet, kursnivå, kvalitet, kunskapskontroll samt vilka kunskaper deltagaren erhåller. Även svårigheter kring fusk och plagiering lyfts.

Flera lärosäten ser bland annat utifrån detta att tillgodoräkning kan bli problematiskt. Att MOOCs ofta har tematiska ämnen försvårar tillgodoräkning enligt ett lärosäte. Två lärosäten lyfter frågan om framtida konsekvenser för högskoleutbildningen vid mer omfattande tillgodoräkning.

Frågan om tillgodoräkning är mångfacetterad och ett lärosäte förslår större samverkan mellan lärosäten och UKÄ för att skapa tydlighet. Två lärosäten anger att det åtminstone till en början inte kommer vara möjligt med tillgodoräkning av MOOCs och ytterligare två lärosäten nämner att sådana öppna nätbaserade kurser snarare borde valideras som reell kompetens.

Frågan om tillgodoräkning behandlas vidare i bl.a. kapitlet Behovet av författningsändringar.

Rättsliga problem i anslutning till MOOCs

Något mer än hälften av lärosätena som svarat på enkäten har identifierat rättsliga problem i anslutning till MOOCs. Av de sex lärosäten som ger eller har gett MOOCs är det endast Chalmers tekniska högskola som inte har identifierat några rättsliga problem. Det förklaras troligen av att enskilda utbildningsanordnare är mindre styrda än statliga lärosäten. De problem som lyfts fram rör

- rättssäkerhet vid examination
- immateriella rättigheter och upphovsrätt
- hantering av personuppgifter samt ägande av data om lärande som genereras av deltagarna
- finansiering
- intygsutfärdande
- allmänna handlingar
- avtal med plattformar
- myndighetsutövning
- deltagarnas status och lärosätets ansvar gentemot dem
- MOOCs i förhållande till lärosätenas uppdrag.

Ett lärosäte nämner att utifrån deras synpunkt faller MOOCs utanför högskolelagen och högskoleförordningen och innebär därför egentligen inget rättsligt problem. Likaså menar ett annat lärosäte att så länge ingen examination förekommer så uppstår inte problem kopplade till myndighetsutövning och identifikation. Ett lärosäte påpekar i sitt enkätsvar att det kan finnas avtalsvillkor som kan ge plattformen rätt att ändra i kursmaterial samt att det kan finnas problem kring integritet och rättssäkerhet.

Få lärosäten har förslag på hur de rättsliga problemen skulle kunna lösas. Några lärosäten lyfter användandet av licens som på olika sätt tillåter fri användning av material, exempelvis Creative Commons, som en möjlighet och diskussioner med plattformarna om avtalsvillkor som en annan. Förändringar av regelverken för att tydliggöra intygshantering, finansiering, deltagarnas status, tillgodoräkning och högskolepoäng är också något som lyfts i enkätsvaren. Ett lärosäte menar att en lösning kan vara europeiska eller lärosätesägda plattformar för distribution av MOOCs.

Färre än en tredjedel av lärosätena som svarat på enkäten har identifierat ett behov av att ändra eller komplettera gällande författningar. Detta kan bero på att det än så länge är få lärosäten som har erfarenhet av att anordna moocar. De behov som har identifierats rör ett tydliggörande om lärosätena får anordna moocar, möjligheten att utfärda intyg, frågan om tillgodoräknande samt ett klargörande av finansieringen. Några av lärosätena lyfter också behov av en nationell samordning eller riktlinjer.

Möjligheter och utmaningar

I enkäten gavs lärosätena möjlighet att, oavsett om de idag ger moocar eller inte, uttrycka vilka möjligheter och utmaningar som de ser med denna utbildningsform. Många lyfter just marknadsföring som en möjlighet med moocar då de ser möjligheter att nå flera nationella och internationella målgrupper och studenter, med konsekvenser för såväl rekrytering som breddad rekrytering. Flera lärosäten ser också att moocar skulle kunna ha en roll i livslångt lärande, kompetensutveckling, fortbildning och att öka tillgången på högre utbildning. Uppsala universitet uttrycker till exempel i sitt enkätsvar att MOOCs skulle kunna vara ett "verktyg för en ny sorts folkbildning". Även möjligheter till samverkan och att nå ut med forskning lyfts av några lärosäten. Ett par lärosäten ser möjligheter med att använda moocar som en form av introduktion till högre utbildning eller förberedande utbildning, vilket skulle kunna minska avhopp. Högskolan i Gävle ser också en möjlighet att skapa större flexibilitet för studenter.

En annan möjlighet som lyfts fram av flera är pedagogisk utveckling. Till exempel genom att ta fram material för en mooc som även kan användas i, eller vara en del av, en ordinarie kurs. Även de erfarenheter som kommer ifrån att ge moocar kan ge möjligheter att utveckla den ordinarie utbildningen, och analys av användardata kan som Uppsala universitet skriver "ge intressanta insikter om förutsättningarna för lärande".

När lärosätena uttrycker sig om utmaningarna med MOOCs så är finansieringen den utmaning som förekommer oftast. Det kan röra dels uppstartskostnader, dels löpande kostnader och varifrån detta ska finansieras. Forsvarshögskolan har till exempel gjort bedömningen att det inte inom deras nuvarande anslag finns utrymme för att utveckla sådana öppna nätbaserade kurser och att eventuella satsningar kräver extra resurser. Flera av lärosätena ser också olika utmaningar kring rättssäkerhet och administration, till exempel tillgodoräknande/validering, examination, intygsutfärdande, upphovsrätt, identitetshantering, personuppgifter samt fusk och plagiering.

Att definiera MOOCs och syftet med en mooc uppges av några lärosäten vara en utmaning, tillsammans med vad värdet är av en genomgången mooc. Den lokala förankringen på lärosätet kan vara en utmaning, samt också hur lärdomar ska hanteras och förmedlas. Även kvalitet och kvalitetssäkring ses som en utmaning.

Några lärosäten ser utmaningar kring pedagogik, lärande och arbetssätt. Det kan till exempel handla om hur en mooc ska designas, hur den ska särskiljas från ordinarie utbildning, arbetsinsatsen som krävs för lärarna samt hur interaktion och kritiskt tänkande ska kunna vara en del av kursen.

Ett lärosäte har identifierat dagens plattformar, som i vissa fall drivs av kommersiella aktörer, som en utmaning.

Risker och konsekvenser

När det gäller framväxten av MOOCs ser lärosätena flera olika risker. En risk som lyfts fram är hur undervisningen bedrivs inom denna utbildningsform och vilken sorts inläring som kommer ut av det. Till exempel skulle resultatet kunna bli ytliga kunskaper, oreflekterat och okritiskt lärande samt att kontakten mellan lärare och student uteblir. Med ett stort antal deltagare kan examinationsformer behöva förändras och förenklas vilket kan påverka komplexitetsnivån. Essäfrågor som kunskapskontroll kan till exempel vara svårt i större omfattning. Lärosätena ser också risker för den ordinarie utbildningen: Hur ska den framtida utbildningen bedrivas? Vad kommer att skilja moocar från ordinarie utbildning, och kommer framväxten av moocar att påverka vem som deltar i den ordinarie utbildningen? Kommer ordinarie utbildning att bli mindre attraktivt? Vilken rättslig status har en deltagare på en mooc?

Några lärosäten ser risker kring att moocarnas kvalitet inte blir tillräckligt hög, men också att lärosätena kanske inte kommer att satsa lika mycket på ordinarie nätbaserad utbildning (om de istället satsar på moocar), både generellt men även om satsningen på moocar skulle bli mindre bra. Det finns en risk att det inte görs medvetna strategiska satsningar ifrån lärosätenas sida och en satsning på MOOCs skulle kunna resultera i att vissa ämnen prioriteras. Några lärosäten lyfter också fram risken att satsningar på MOOCs leder till ökad konkurrens mellan lärosätena.

Förutom att finansieringen av MOOCs i sig är en utmaning ser lärosätena också andra risker kring finansieringen. Om resurser tas ifrån ordinarie utbildning kan den ordinarie utbildningen komma att minska. Långsiktigt skulle också en stark tillväxt av moocar kunna innebära mindre anslag till ordinarie utbildning. Bristen på lönsamhet kan göra att lärosäten inte vågar satsa på moocar. Samtidigt påtalas risken att en satsning på moocar inte ger tillräckligt värde i förhållande till kostnaden. Å andra sidan kan moocar också ses som ett sätt att bedriva utbildning till en lägre kostnad. Två lärosäten lyfter även fram risker kring plattformarnas roll: att utvecklingen av högre utbildning drivs av kommersiella aktörer och risker att enskilda lärare startar en mooc utan att det finns något avtal med universitetet.

Konsekvenserna som lärosätena ser för den ordinarie utbildningen återspeglar sig i de risker som tidigare nämnts. Det rör till exempel hur moocarna tas emot (värdet), skillnaden mellan dessa öppna nätbaserade kurser och ordinarie utbildning, prioritering av vissa ämnen, finansiering på bekostnad av ordinarie utbildning, att framtida studenter kanske kommer välja moocar istället för ordinarie utbildning samt konsekvenser kring undervisning, inläring och kvalitet. En konsekvens kan också bli att vissa ämnen som lämpar sig bra för att ge som en mooc prioriteras, även om den kanske inte alltid kan utnyttjas av de stora studentgrupperna vid det egna lärosätet.

Lärosätena ser att MOOCs kan öka intresset för svensk högre utbildning. Både i Sverige men också från utlandet, vilket skulle kunna resultera i dels breddad rekrytering, dels större rekrytering av utländska avgiftsstudenter.

Synliggörandet av lärosätenas moocar kan leda till större kännedom om lärosätena och deras utbildningsutbud samt stärka deras konkurrenskraft, men även leda till konkurrens mellan MOOCs och vissa distanskurser inom ordinarie utbildning. Utbildning som meriteringsvärde kan också stärkas och det kan leda till ökad bildning generellt.

Sett till de pedagogiska konsekvenserna ser lärosätena att moocar kan öka den digitala kompetensen hos undervisande personal, utveckla lärarskapet, fungera som inspiration för lärare och leda till ökad samverkan inom lärosätet. Utvecklingen av öppna nätbaserade kurser kan också leda till ökad kunskap om e-lärande och till nya undervisningsformer som kan utgöra en del av eller komplettera den ordinarie utbildningen. Moocar skulle också kunna fungera som läromedel som kan användas i annan utbildning. Samtidigt som lärosäten identifierat risker med kvaliteten ser ett lärosäte att det skulle kunna höja kvaliteten generellt på den ordinarie utbildningen.

Som negativa konsekvenser på den ordinarie utbildningen ser ett lärosäte att de kan bli producenter av material istället för utbildning. Behovet av personal och lokaler kan också minska. Ett lärosäte har identifierat svårigheter i progression medan ett annat kan se konsekvenser för resursplanering om studenter börja välja att läsa moocar som de senare vill tillgodoräkna. Ökad administration och kostnader för tillgodoräknande och validering har identifierats av några lärosäten som negativa konsekvenser.

UKÄ:s överväganden om öppna nätbaserade kurser

UKÄ:S FÖRSLAG

Öppen nätbaserad utbildning (MOOCs) bör införas i svensk högskola. Detta bör ske genom att lärosätena ges förutsättningar att anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser som en särskild utbildningsform. Ett lärosäte bör dock självt få avgöra om sådan utbildning ska anordnas vid det egna lärosätet. Att erbjuda öppna nätbaserade kurser ska vara en möjlighet för lärosätena, inte ett uppdrag. Erfarenheterna av att utveckla öppna nätbaserade kurser bör tas tillvara i den ordinarie utbildningen.

Om UKÄ:s förslag genomförs ser ämbetet tre utvecklingslinjer för den nätbaserade utbildningen:

- Möjligheter för lärosätena att erbjuda öppna nätbaserade kurser (MOOCs)
- Möjligheter för lärosätena att erbjuda hybridkurser, dvs. kurser som ges både som öppen nätbaserad utbildning och som utbildningsmoduler i ordinarie utbildning
- Utveckling av gemensamma nätbaserade utbildningsmoduler som kan användas inom likartade grundläggande kurser vid flera lärosäten.

Reformen bör följas upp efter några år.

Öppna nätbaserade kurser i den svenska högskolan

Flera svenska lärosäten erbjuder redan idag via internationella utbildningsplattformar den typ av öppna nätbaserade kurser (MOOCs) som är i fokus för denna utredning. Några lärosäten planerar att göra det, medan andra ännu inte har tagit ställning. Sammantaget finns det ett relativt stort intresse bland svenska lärosäten för MOOCs. Men lärosäten har också identifierat ett antal hinder och utmaningar när det gäller deras möjligheter att anordna sådana kurser.

UKÄ:s uppdrag är att **analysera möjligheter och eventuella hinder** med ett införande av en öppen nätbaserad utbildning, så kallade MOOCs, i svensk högskola. I uppdraget ingår att 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.

Nedan följer UKÄ:s generella överväganden om öppna nätbaserade kurser i den svenska högskolan, baserat på lärosätenas enkätsvar och UKÄ:s övriga bedömningar under utredningen. De mer detaljerade utredningsförslagen återfinns i kommande kapitel.

Möjligheter med öppna nätbaserade kurser

UKÄ:s undersökning visar att de svenska lärosäten som har utvecklat öppna nätbaserade kurser till stor del har sett dem som ett sätt att marknadsföra sig. Dels genom att bygga varumärket, dels för att nå ut till nya målgrupper såväl nationellt som internationellt, inklusive framtida studenter. Andra

syften som framkommer är teknisk och pedagogisk utveckling som får följd-effekter för ordinarie utbildning. Det finns exempel på medvetna satsningar på moocar från lärosätenas ledningar men också på satsningar som har initierats på lägre nivå i organisationerna. Eftersom moocar delvis handlar om att bygga varumärke förefaller det att finnas en ambition att hålla hög kvalitet på kurserna. I några fall har lärosätena haft ett internt ansökningsförfarande och sedan valt mellan flera olika alternativa förslag på moocar.

Enkätresultatet och övriga kontakter som UKÄ har haft visar att det lokala engagemanget i moocar bland anställda i olika kategorier och på olika nivåer inom lärosätena kan vara stort. Det finns även exempel på involvering av studenter i produktionen av öppna nätbaserade kurser. Utvecklingen av moocar har i vissa fall gett undervisningen högre "status" och flera forskare har visat engagemang för detta sätt att bedriva utbildning på, eller som ett sätt att föra ut forskningsresultat.

UKÄ ser också ytterligare möjligheter med öppna nätbaserade kurser:

- Även mindre lärosäten som inte har internationellt renommé kan vara framgångsrika på mooc-arenan genom att erbjuda ett intressant och högkvalitativt innehåll som lockar deltagare. Enligt undersökningar som UKÄ fått del av förefaller det att till stor utsträckning vara kursens innehåll, och inte alltid vilket lärosäte som ger kursen, som lockar deltagare.
- Öppna nätbaserade kurser kan fylla en viktig funktion för samhället, exempelvis under rådande omständigheter med stora flyktingströmmar genom att på ett flexibelt sätt erbjuda kurser i stor skala som är relevanta för nyanlända flyktingar.
- Öppna nätbaserade kurser kan främja rekryteringen av betalande studenter och andra inresande studenter. För konstnärliga högskolor skulle moocar eventuellt kunna vara ett sätt att nå ut till internationella studenter (deras studieavgifter är förhållandevis höga och de kan ha svårt att konkurrera med lärosäten i andra länder om betalande studenter).
- Fort- och vidareutbildning kan göras mer tillgänglig i samhället då deltagandet kan ske på ett flexibelt sätt och det varken finns formella förkunskapskrav eller sker något antagningsförfarande.
- Moocar kan fungera som inspirationskälla i experiment med att ta fram nya kurser.
- Vissa moocar, så kallade cMOOCs, innebär en utveckling av pedagogik där man tar tillvara kunskaperna som finns hos deltagarna på nya sätt.

UKÄ konstaterar att intresset för MOOCs vid svenska lärosäten förefaller att ha lett till en ökad medvetenhet om behovet av att utveckla nya undervisningsformer. Detta bör tas tillvara. Ett stort engagemang i denna typ av utbildning och frågor som rör utveckling av digital pedagogik kan ge positiva effekter på ordinarie utbildning, i synnerhet när lärosätenas ledningar engagerar sig. UKÄ bedömer att moocar också kan inspirera till innovationer inom ordinarie högskoleutbildning. Samma form av digital pedagogik som utvecklats och används för moocar kan användas för utveckling av läromedel i så kallade flipped classrooms inom ordinarie utbildning, dvs. att en del av undervisningen sker i form av webbaserade föreläsningar i stället för traditionella föreläsningar. Denna flexibla utbildningsform kan också vara mycket

lämplig inom uppdragsutbildning för företagens och andra organisationers fort- och vidareutbildning av sina anställda. Exempel på detta förekommer redan idag, bland annat för vidareutbildning av lärare vid Karlstads universitet.

UKÄ ser också en möjlighet att satsningarna på moocar kan stimulera lärosätena till att samverka för att effektivisera och förbättra ordinarie högskoleutbildning genom utveckling av gemensamt nätbaserat undervisningsmaterial, i form av gemensamma undervisningsmoduler. Exempelvis skulle flera lärosäten tillsammans kunna skapa föreläsningar på nätet av mycket hög kvalitet som kan användas gemensamt av lärosätena på likartade kurser eller kursmoment, exempelvis på grundkurs/inledande kurser i företags ekonomi och juridisk översikt kurs. Denna typ av gemensamma utbildningsmoduler (eller läromedel) kan med fördel kombineras med lokala seminarier och lokal examination. Utveckling av ett sådant samarbete skulle kunna frigöra anslagsmedel eller lärartid för exempelvis mer lärarledd undervisningstid på andra kurser. UKÄ ser flera fördelar med sådana gemensamma utbildningsmoment. På berörda kurser skulle utbildningen effektiviseras och kvaliteten skulle kunna höjas.

Sammantaget konstaterar UKÄ att moocar kan innebära nya möjligheter för svenska lärosäten att utveckla den befintliga nätbaserade distansutbildningen, samtidigt som de sprider kunskap till många och synliggör sig i ett internationellt sammanhang.

Hinder och utmaningar med öppna nätbaserade kurser

De utmaningar avseende öppna nätbaserade kurser som lärosätena har framfört till UKÄ handlar till stor del om begränsningar som beror på myndighetsformen och den nuvarande regleringen av svenska lärosäten. Det handlar dels om rättsliga frågor, dels om hur moocar ska finansieras. UKÄ återkommer till dessa frågor längre fram i rapporten. Men det finns också andra utmaningar:

- Det finns kritik mot den pedagogik som används inom moocar, bland annat att man överlåter många av lärandeprocesserna åt datorer.
- Lärarens pedagogiska insats ligger i huvudsak i produktionsfasen och interaktionen mellan lärare och deltagare är väldigt begränsad.
- Lärosätenas ekonomiska förutsättningar att utveckla moocar och ansluta sig till internationella utbildningsplattformar är olika.
- Det finns en oro bland studenter att användande av anslagsmedel för att finansiera moocar kan få negativa konsekvenser på den ordinarie utbildningen.
- Det finns en osäkerhet bland lärosäten huruvida de får ta ut avgifter för intyg (via plattformarna).
- Det finns en oro att eventuella avgifter för intyg kan öppna för fler avgifter i högskolan.
- Lärosätenas namn finns på de intyg som plattformarna utfärdar – det råder osäkerhet om vad det innebär för lärosätena.
- Validering och tillgodoräknande av moocar kan bli en omfattande och kostsam arbetsuppgift för lärosätena.

- Lärosätena är vana att konkurrera och det kan finnas motstånd mot att samarbeta om gemensamma utbildningsmoduler.
- Det skulle kunna uppstå oro bland lärare att deras jobb är i fara om deras föreläsningar ersätts av en gemensam utbildningsmodul.

En fråga som ibland lyfts fram (men inte främst av lärosätena) som en utmaning med MOOCs är den låga genomförandegraden, ofta omkring tio procent eller lägre. Men ofta är deltagarna så många att antalet personer som genomför kursen och skriver ut ett maskinellt genererat intyg (vilket är ett mått på genomförandegrad) ändå blir väldigt högt. Det är alltså många som tillgodosör sig utbildningarna. Ett exempel från ett svenskt lärosäte är moocar med 57 000 deltagare, varav 5 000 skrev ut intyg. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att öppna nätbaserade kurser är en annan utbildningsform än ordinarie utbildning och deltagarna kan ha andra syften än studenter vid en högskola. Det stora flertalet deltagare har förmodligen inget behov av något intyg på genomförd mooc. Å andra sidan skulle den låga andelen intyg kunna tolkas som ett resultat dels av den pedagogik som används på moocar, dels osäkerhet om vad värdet av intyget är, exempelvis på arbetsmarknaden.

Några lärosäten lyfter också frågan om vem som ska äga högre utbildning och att det kan vara problematiskt att det delvis är kommersiella aktörer som driver utvecklingen genom de stora utbildningsplattformarna. Andra utmaningar är den stora datamängden, som är positiv i och med att den ger underlag för analys av pedagogik och inlärning, men vem äger och ansvarar för datamängden? Dessa är frågor som behöver hanteras av lärosätena. Det gäller även frågan om hur man kan vara säker på att den person som presenterar ett intyg från en mooc faktiskt är den som har genomfört kursen. Frågor som rör digital examination behöver lärosätena hantera även inom ordinarie nätbaserad utbildning och de är inte specifika för öppna nätbaserade kurser.

Som UKÄ konstaterar i denna rapport saknas den rättsliga grunden för att anordna öppna nätbaserade kurser eller den är i vart fall oklar. Redan i dag finns tecken på att detta skapar osäkerhet bland lärosätena om möjligheterna att anordna utbildningen. Läs vidare i kapitlet Behovet av författningsändringar.

UKÄ konstaterar att samtidigt som svensk högskoleutbildning är flexibel och delar av den ordinarie nätbaserade utbildningen påminner om MOOCs i flera avseenden finns det i Sverige en skarp gräns mellan öppna nätbaserade kurser och ordinarie högskoleutbildning. I flera andra länder, däribland våra nordiska grannländer, finns det "skiktade" MOOCs där det är möjligt att mot betalning få högskolepoäng (då blir utbildningen väldigt lik den som normalt erbjuds inom så kallade öppna universitet, en utbildningsform för fort- och vidareutbildning som finns i många länder). Den möjligheten finns inte i Sverige. UKÄ anser dock att det hittills inte har framkommit några starka skäl till att luckra upp gränsen mellan ordinarie utbildning och öppna nätbaserade kurser, bland annat eftersom det skulle riskera att skapa oklara konsekvenser för rättssäkerhet och finansiell styrning (se avsnittet Alternativa vägar). Svenska lärosäten verkar i dagsläget inte heller se något stort behov av att öppna nätbaserade kurser i sig ska kunna ge högskolepoäng och UKÄ gör samma bedömning. Därmed finns inte heller risken för en utveckling mot mer avgiftsbelagda MOOCs som man kan se i andra länder.

Ovan har UKÄ beskrivit möjligheter samt hinder och utmaningar med ett införande av öppna nätbaserade kurser (MOOCs) i svensk högskola. I det följande redovisas UKÄ:s överväganden om öppna nätbaserade kurser bör inkluderas i svensk högskola, samt i så fall hur och i vilken omfattning.

MOOCs bör inkluderas i svensk högskola

Flera skäl för att bejaka utvecklingen

I ett internationellt perspektiv är svensk högskoleutbildning förhållandevis öppen och flexibel. Statsmakterna har också över åren tagit flera initiativ till att öppna upp högskolan, exempelvis genom reformer i anslutning till propositionerna *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) och *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162). Att inkludera öppna nätbaserade kurser, så kallade MOOCs, i svensk högskola skulle vara ett steg i att ytterligare öppna upp den svenska högskolan. Det är också i linje med de bedömningar som görs av internationella organisationer, exempelvis i europeiska kommissionens initiativ, *En öppen utbildning: Innovativ inlärning och undervisning med ny teknik och öppna lärresurser för alla* (COM(2013) 654 final). Öppen utbildning är fortfarande en aktuell fråga. I den gemensamma rapporten om *Utbildning 2020* som antogs av EU:s utbildningsministrar i november 2015 framgår bland annat att "öppen och innovativ utbildning för alla, helt anpassad till vår digitala era" är ett av de prioriterade områdena.

UKÄ bedömer att det finns flera skäl till att inkludera MOOCs i svensk högskola. Öppna nätbaserade kurser innebär nya möjligheter att nå ut med kunskap till stora grupper i samhället. Det finns öppna nätbaserade kurser som är relevanta för vidareutbildning inom områden som utvecklas snabbt, exempelvis programmering. Svenska lärosäten ger också redan idag MOOCs inom områden som kan hjälpa till att hantera de stora samhällsutmaningarna. Ett exempel är Chalmers MOOC *Sustainability in Everyday Life*, och flera initiativ är på gång.

UKÄ konstaterar också att svenska universitet och högskolor sedan länge verkar i en internationell miljö. Många lärosäten i andra länder erbjuder redan MOOCs, även i våra nordiska grannländer, och dessa utbildningar efterfrågas av många personer över hela världen. UKÄ bedömer att även svenska lärosäten bör ges möjligheter att anordna öppna nätbaserade kurser så att de kan vara med och utveckla nya utbildningsformer, samtidigt som de synliggör sig i internationella sammanhang. Att utveckla MOOCs enbart av marknadsföringsskäl anser dock UKÄ inte vara motiverat.

Den digitala tekniken har utvecklats och det motiverar en förändring av den nätbaserade utbildningen. Den pedagogik som används inom MOOCs har både anhängare och kritiker. UKÄ ser flera fördelar med pedagogiken, i synnerhet om den används i kombination med lokala seminarier och lokala examinationer i den ordinarie utbildningen, men att den kan behöva stöd för att utvecklas. UKÄ ser nätbaserat undervisningsmaterial som en naturlig del av svensk utbildning och satsningarna på MOOCs gör att den nätbaserade utbildningen kan få en skjuts framåt.

UKÄ vill betona vikten av att erfarenheterna av det pedagogiska utvecklingsarbetet som skett och sker i samband med utvecklingen av MOOCs sprids

till så många som möjligt, såväl inom som mellan lärosätena. Det är också viktigt att erfarenheterna kommer den ordinarie utbildningen till godo.

Alternativa vägar

Även om UKÄ alltså ser många möjligheter med öppen nätbaserad utbildning så kan andra alternativ behöva övervägas. Kan ett alternativ vara att "MOOCs" bara ska få anordnas som kurser inom ramen för ordinarie högskoleutbildning? Nätbaserad distansutbildning erbjuds dock redan i dag inom den svenska högskolan och ett sådant alternativ skulle alltså i grunden inte innebära något nytt. UKÄ bedömer att detta alternativ skulle innebära att den redan påbörjade mooc-verksamheten vid svenska lärosäten skulle avstanna. Sverige skulle härmed missa flera möjligheter, bland annat att fånga upp det på nytt uppvaknade intresset för utveckling av nätbaserad utbildning.

Frågan har också ställts om man inte bara kan "öppna upp" ordinarie högskolekurser för vem som helst att delta i över internet. Redan i dag kan dock undervisningsmaterial från ordinarie högskoleutbildning göras tillgängligt över webben för andra än studenter. Något formellt hinder för att göra ordinarie nätbaserade distanskurser tillgängliga för andra än studenter finns inte i högskoleförfattningarna. Men om avsikten är att alla intresserade även ska kunna delta i öppna nätbaserade kurser som studenter, dvs. att helt öppna moocar skulle anordnas som ordinarie högskoleutbildning enligt högskoleförordningen, väcks andra frågor. Öppenheten och det stora antalet deltagare (skalbarheten) är viktiga komponenter i de öppna nätbaserade kurser som står i fokus för denna utredning. UKÄ konstaterar dock att regelverket för ordinarie högskoleutbildning och nuvarande resurstilldelningssystem är illa anpassade för att även rymma öppna nätbaserade kurser. För att kunna behålla utbildningsformens speciella karaktär inom ramen för ordinarie högskoleutbildning vore det nödvändigt att göra omfattande undantag och anpassningar i högskoleförordningen och andra regelverk. Det gäller exempelvis inom tillträdesområdet, där undantag från behörighetskrav och urvalsregler skulle krävas. Om det stora antalet deltagare i öppna nätbaserade kurser skulle betraktas som studenter i högskoleförordningens mening behöver troligen anpassningar också göras inom resurstilldelningssystemet, studiemedelssystemet och studieregisterområdet.

I dag råder det tydliga gränser mellan ordinarie högskoleutbildning och andra utbildningsformer i högskolan. En lösning med anpassningar inom ramen för ordinarie högskoleutbildning skulle riskera att skapa otydliga gränser mellan traditionell högskoleutbildning och de öppna nätbaserade kurserna, med oklara konsekvenser för t.ex. rättssäkerhet, finansiell styrning och statistik. Samtidigt finns det risk för att anpassningarna av regelverken ändå inte skulle vara tillräckliga för lärosätenas behov av flexibilitet i verksamheten. UKÄ anser mot denna bakgrund att den begränsade omfattningen på mooc-verksamheten i Sverige inte motiverar en sådan omfattande och genomgripande reform.

Slutsatser

UKÄ anser mot denna bakgrund att svenska universitet och högskolor bör kunna anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser (MOOCs). UKÄ anser vidare att utbildningen bör ses som en särskild utbildningsform vid sidan av den ordinarie högskoleutbildning som anordnas av lärosätena enligt högskoleförordningens bestämmelser. Ett lärosäte bör dock självt få avgöra om den nya utbildningsformen ska anordnas vid det egna lärosätet. Det ska alltså vara en möjlighet för lärosätena – inte ett uppdrag. UKÄ bedömer också att om förslagen i denna rapport genomförs bör reformen följas upp inom några år.

Hur MOOCs kan inkluderas i svensk högskola

UKÄ:s förslag till åtgärder av statsmakterna

En utgångspunkt för UKÄ är att MOOCs inte ska vara en angelägenhet enbart för de stora universiteten, utan alla statliga lärosäten och ett antal enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd ska ges möjlighet att utveckla dessa utbildningar. En annan utgångspunkt är att lärosätena ska ges förutsättningar för att erbjuda MOOCs, oberoende av vilken distributionskanal de väljer.

UKÄ har under denna utredning identifierat framför allt två hinder för att lärosätena ska kunna anordna öppna nätbaserade kurser. Det gäller dels avsaknaden av ett tydligt rättsligt stöd för att lärosätena ska få bedriva denna särskilda utbildningsform, dels oklarheter kring finansieringen av utbildningen. Merparten av de övriga hinder som upplevs av lärosätena måste de dock hantera själva. UKÄ återkommer till dessa frågor senare i rapporten.

UKÄ:s förslag på lösning innebär i korthet följande:

- Universitet och högskolor bör ges ett tydligt stöd för att få anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser som en särskild utbildningsform och ett enklare rättsligt ramverk kring utbildningsformen.
- Lärosätena bör få använda anslag för att finansiera utvecklingen av öppna nätbaserade kurser.
- Staten behöver avsätta särskilda medel för att dels ge ekonomiska möjligheter även till mindre lärosäten att erbjuda öppna nätbaserade kurser, dels stimulera utvecklingen av digital högskolepedagogik. Det behövs eftersom lärosätenas ekonomiska förutsättningar är olika; ett mindre lärosäte kan ha svårt att finansiera utveckling av dessa utbildningar inom anslagen för utbildning och forskning. UKÄ bedömer också att det återuppväckta intresset för utveckling av digital pedagogik bör tas tillvara. Därför bör lärosäten som väljer att inte utveckla öppna nätbaserade kurser kunna få del av de extra anslagen för att stimulera utvecklingen av digital högskolepedagogik. Lärosätena får på så sätt incitament för att använda digital teknik och nätbaserat undervisningsmaterial även i ordinarie utbildning i högre utsträckning än idag.

UKÄ presenterar dessa förslag närmare och utvecklar övervägandena kring förslagen i de följande kapitlen.

UKÄ:s förslag till hur lärosätena kan utveckla den nätbaserade utbildningen i svensk högskola

Den digitala tekniken och pedagogiken har utvecklats. UKÄ bedömer att lärosätenas erfarenheter av att utveckla och erbjuda öppen nätbaserad utbildning i form av kurser (MOOCs) bör tas tillvara även i den ordinarie utbildningen. Erfarenheterna och kunskaperna bör spridas till så många som möjligt – både inom lärosätena och mellan lärosäten. UKÄ ser en stor potential för samarbete mellan lärosätena inom dessa områden, både när det handlar om den öppna nätbaserade utbildningen och den ordinarie utbildningen.

Som tidigare beskrivits har UKÄ konstaterat att lärosätena skulle kunna effektivisera och höja kvaliteten på undervisningen genom att utveckla gemensamt nätbaserat undervisningsmaterial. Syftet skulle inte vara att minska kostnaderna för utbildningen, utan att höja kvaliteten på utbildningen och effektivisera resursanvändningen. Frigjorda lärarresurser skulle i stället användas för ökad lokal interaktion mellan studenter och lärare, till exempel genom fler seminarier.

UKÄ ser därmed tre utvecklingslinjer för den nätbaserade utbildningen vid svenska universitet och högskolor om förslagen i denna rapport genomförs:

1. De lärosäten som vill får möjligheter att utveckla öppna nätbaserade kurser, så kallade MOOCs.
2. Lärosätena får samtidigt möjligheter att utveckla hybridkurser, dvs. kurser som ges både som MOOCs och som utbildningsmoduler i ordinarie utbildning (bland annat inom så kallat flipped classroom).
3. Samarbeten kring gemensamma utbildningsmoduler. UKÄ ser en fördel i om lärosätena tillsammans utvecklar gemensamma nätbaserade utbildningsmoduler för likartade kurser på grundläggande nivå i ordinarie utbildning som finns vid många lärosäten. De digitala utbildningsmodulerna kan med fördel kombineras med lokala seminarier och lokal examination.

UKÄ menar att utveckling enligt dessa linjer kan bidra till såväl högre kvalitet som till ökad effektivitet. I vilken grad lärosätena väljer att följa dessa utvecklingslinjer avgör de dock själva.

Även frågan om hur lärosätena väljer att distribuera sina öppna nätbaserade kurser avgör de bäst själva. Det finns många alternativ till de prestigefyllda internationella plattformarna och de problem som kan uppstå med att teckna avtal med dem. Det finns flera europeiska plattformar att välja mellan, men svenska lärosäten skulle också kunna välja att samarbeta om en nationell plattform, som i exempelvis Tyskland. Intresset för en sådan lösning är förstås beroende av hur stor betydelse den internationella synligheten har. UKÄ:s förslag syftar som redovisats till att vara oberoende av vilken plattform, eller annan distributionsform, som lärosätena väljer för sina öppna nätbaserade kurser.

Frågan om validering och tillgodoräknande av öppna nätbaserade kurser (MOOCs) från både svenska och utländska lärosäten kommer förr eller senare att bli aktuell. Här finns stor potential för lärosätena att samarbeta. En möjlighet skulle exempelvis kunna vara att lärosätena skapar en gemen-

sam valideringsdatabas. Information om hur ett lärosäte tidigare bedömt en viss kurs skulle kunna underlätta för ett annat lärosäte som ska bedöma samma kurs.

Kvalitetsgranskning

Drygt var fjärde student läser idag helt eller delvis på distans inom högskolan. Dessa distansutbildningar ingår i såväl lärosätens egna processer för kvalitetssäkring som i UKÄ:s kvalitetsutvärderingar. Till skillnad från distansutbildning inom den ordinarie utbildningen ingår inte de öppna nätbaserade kurser som ges av svenska universitet och högskolor idag i de nationella kvalitetsgranskningarna. Samtliga lärosäten som ger MOOCs uppger dock i enkätsvaren att dessa utbildningar kvalitetsgranskas lokalt på olika sätt.

UKÄ anser inte att det är befogat att föreslå att öppna nätbaserade kurser ska utvärderas inom ramen för ett nationellt system. Det ligger i lärosätens intresse att även öppna nätbaserade kurser anordnas med hög kvalitet och det är lärosätens ansvar att hitta fungerade modeller för att granska kvaliteten i dessa utbildningar.

De förslag som UKÄ lämnar i denna rapport, bland annat ett tydligt rättsligt ramverk kring utbildningsformen, skapar förutsättningar för lärosätena att granska utbildningarna. Genom att sätta ramar för öppen nätbaserad utbildning och ställa krav på att det av en plan ska framgå målen för och det huvudsakliga innehållet i varje kurs ges goda förutsättningar för att granska kvaliteten och följa upp dessa granskningar över tid.

Om öppen nätbaserad utbildning på några års sikt får en betydligt större omfattning än vad som är fallet i nuläget kan det finnas anledning att se över frågan om en gemensam modell för kvalitetssäkring av MOOCs och även frågan om var ansvaret för kvalitetsgranskningen bör ligga. Detta är en självklar frågeställning för den uppföljning som UKÄ föreslår i denna rapport.

I vilken omfattning MOOCs kan integreras i svensk högskola

I regeringens uppdrag ingår att UKÄ ska föreslå i vilken omfattning MOOCs skulle kunna rymmas inom ramen för den svenska högskolan. UKÄ:s bedömning är att omfattningen av mooc-verksamheten ska vara en **liten** del av lärosätens verksamhet. Lärosätens huvudsakliga uppgifter ska alltså även fortsättningsvis vara att bedriva utbildning och forskning enligt högskolelagen. Utveckling av digital högskolepedagogik och gemensamma utbildningsmoduler inom ordinarie utbildning är dock en del av det breda utbildningsuppdraget och kan mycket väl finansieras inom anslagen, och bör på sikt generera ökad kvalitet samt utrymme för att använda frigjorda lärarresurser för ökad undervisningstid inom andra utbildningsmoment.

Ett tydligt sätt att sätta en ram för omfattningen av öppna nätbaserade kurser i svensk högskola är genom att sätta ett tak för hur stor andel av anslagsmedlen som lärosätena får använda för att belasta kostnader för moocar. Att sätta ett sådant tak skulle kunna uppfattas som en begränsning av lärosätens autonomi, bland annat eftersom lärosätena relativt fritt kan besluta om användningen av sina resurser inom sina uppdrag. Å andra sidan har det

uttryckts en oro, både från lärosäten och från studenter, om att användning av anslagsmedel för finansiering av moocar skulle kunna få negativa konsekvenser på den ordinarie utbildningen. UKÄ vill också betona att öppna nätbaserade kurser idag inte ingår i lärosätenas uppdrag. Enligt förslaget skulle MOOCs vara en särskild utbildningsform och därmed behöver en finansieringsmodell skapas. Eftersom UKÄ även har i uppdrag att föreslå i vilken omfattning mooc-verksamheten skulle kunna rymmas inom högskolan är det dock svårt att hitta en finansieringsmodell utan att samtidigt sätta en ram för anslagsfinansieringen.

UKÄ föreslår alltså att lärosätena ska få finansiera öppna nätbaserade kurser med anslag och att denna utbildningsform ska vara en liten del av lärosätenas verksamhet. För att begränsa omfattningen av mooc-verksamheten anser UKÄ att det är rimligt med ett tak för anslagsfinansieringen av moocar inom vardera utbildnings- och forskningsanslagen, samt möjlighet till stödfinansiering för lärosäten med lägre anslag. UKÄ vill betona att förslagen innebär ett tak enbart för den anslagsfinansierade mooc-verksamheten. Universitet och högskolor kan även ta emot bidrag för sin verksamhet från externa finansiärer. Om lärosätena skulle erhålla finansiering från annat håll för utveckling av öppna nätbaserade kurser kan förstas verksamheten öka.

Eftersom lärosätena föreslås få använda anslag för finansiering av öppna nätbaserade kurser kommer det också att finnas behov av uppgifter om omfattningen på denna statligt finansierade verksamhet. UKÄ föreslår därför att regeringen uppdrar åt berörda lärosäten att redovisa omfattningen på sina moocar i sina årsredovisningar.

UKÄ utvecklar dessa frågor vidare i kapitlet om finansiering.

Behovet av författningsändringar

UKÄ:S FÖRSLAG

Statliga universitet och högskolor bör ges ett uttryckligt författningsstöd för att anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser (MOOCs). Författningsstödet bör även omfatta möjligheten att utfärda kursintyg och anordna prov.

UKÄ har i föregående kapitel gjort bedömningen att öppna nätbaserade kurser bör kunna erbjudas som en egen utbildningsform i den svenska högskolan. Enligt regeringens uppdrag ska dock UKÄ även utreda **på vilket sätt** en öppen nätbaserad utbildning ska kunna rymmas inom ramen för den svenska högskolan. Ett centralt moment i detta arbete är att undersöka om det finns rättsliga hinder som behöver åtgärdas genom författningsändringar. I detta kapitel undersöker därför UKÄ behovet av författningsändringar för att den föreslagna utbildningen ska kunna rymmas inom ramen för den svenska högskolan.

Rättsliga utmaningar för lärosätena

För att bedöma behovet av författningsändringar är det viktigt att först kartlägga vilka hinder eller utmaningar av rättslig karaktär som kan uppkomma om ett lärosäte i dag anordnar öppna nätbaserade kurser.

UKÄ har haft god hjälp av den utredning som Lunds universitet har genomfört på området. I universitetets slutrapport identifierades ett antal utmaningar av bl.a. rättslig karaktär i anslutning till anordnandet av utbildningen. Inte minst lyfte slutrapporten frågan om det rättsliga stödet för att bedriva denna verksamhet och om universitetet får använda sitt anslag till att finansiera utbildningen. Vidare lyfte rapporten ett antal andra frågor, bl.a. om upphovsrätt, ansvaret för diskussionsforum samt validering och kvalitets-säkring.

I syfte att närmare undersöka olika problemområden har UKÄ diskuterat de rättsliga frågorna kring MOOCs med universitetsjurister från Uppsala universitet och Lunds universitet.

UKÄ har i sin enkät till universitet och högskolor ställt frågan om lärosätet identifierat några rättsliga problem i anslutning till MOOCs. För de fall där lärosätet har identifierat några rättsliga problem har frågan ställts hur dessa problem skulle kunna lösas. Av svaren framgår att många lärosäten hittills inte haft anledning att överväga dessa frågor närmare. Men flera lärosäten lyfter fram ett antal områden som upplevs som problematiska. Bl.a. Lunds universitet, Linköpings universitet och Högskolan Dalarna lyfter fram frågan om de rättsliga förutsättningarna för att anordna MOOCs och utfärda kursintyg. Även frågan om deltagarnas rättsliga status tas upp i svaren. Några lärosäten, t.ex. Lunds universitet, Linköpings universitet och Handelshög-

skolan i Stockholm, tar upp frågan om upphovsrätten. Andra frågor som tas upp i enkätsvaren gäller integritetsfrågor och möjligheterna för ett lärosäte att ta emot avgiftsintäkter enligt vissa mooc-plattformars affärsmodeller. Frågan om tillgodoräknande av MOOCs lyfts också i enkätsvaren.

Sammanfattningsvis visar UKÄ:s utredning att lärosätena kan ställas inför rättsliga utmaningar eller problem inom framför allt följande områden:

- De rättsliga förutsättningarna för att anordna utbildningen
- Utfärdande av kursintyg
- Prov och andra kunskapskontroller
- Tillgodoräknande m.m.
- Hanteringen av personuppgifter
- Upphovsrättsliga frågor.

UKÄ:s överväganden om behovet av författningsändringar

Utgångspunkter

När det gäller behovet av författningsändringar konstaterar UKÄ inledningsvis att några av de rättsliga utmaningar som lärosätena upplever i anslutning till moocar inte är unika för öppen nätbaserad utbildning. Flera av utmaningarna behöver lärosätena redan i dag hantera inom campusutbildningar och ordinarie nätbaserad distansutbildning. Det gäller t.ex. hanteringen av rättigheter till undervisningsmaterial eller hanteringen av personuppgiftsfrågor. Att en ny utbildningsform kan väcka frågor av rättslig karaktär innebär dock inte nödvändigtvis att de nationella bestämmelserna måste ändras inom ett område. I stället kan lärosätet självt vara tvunget att hantera frågorna och möta utmaningarna inom ramen för gällande nationella bestämmelser.

En annan omständighet av betydelse när det gäller behovet av författningsändringar är att den svenska högskolesektorn har begränsade erfarenheter av att anordna öppna nätbaserade kurser. Till följd av detta blir underlaget för den rättsliga utredningen begränsat. Inte minst saknas vägledande avgöranden från domstolar och berörda tillsynsmyndigheter. Det innebär att inom vissa områden finns ännu inte tillräckligt underlag för att föreslå författningsändringar. Först när universitet och högskolor har skaffat sig större erfarenhet av öppen nätbaserad utbildning och det finns relevant rättspraxis kan det fullt ut bedömas om vissa problem motiverar författningsändringar eller andra åtgärder. UKÄ återkommer till dessa frågor i följande avsnitt.

UKÄ är medveten om att det finns önskemål vid några lärosäten om mer handfast vägledning från ämbetet om hur man ska tillämpa olika rättsregler vid anordnande av öppen nätbaserad utbildning. Den begränsade tid som står till UKÄ:s förfogande för detta uppdrag medger dock inte annat än mer översiktliga analyser av vissa frågor. Några av de rättsliga problemområden som lyfts fram av lärosätena ligger inte heller inom UKÄ:s kompetensområde utan hanteras av andra myndigheter och organisationer. Att UKÄ som något lärosäte föreslagit skulle ta på sig samordnande eller stödjande uppgifter

vid anordnande av öppna nätbaserade kurser kan inte anses förenligt med rådande rollfördelning i högskolesektorn.

Sammantaget innebär detta att universitet och högskolor även i fortsättningen måste hantera flera av de rättsliga utmaningar som de kan ställas inför vid anordnande av denna typ av utbildning. Det är därför en god idé att universitet och högskolor utbyter erfarenheter eller skaffar sig en samsyn på hur olika rättsliga frågor bör hanteras, t.ex. när det gäller upphovsrättsliga frågor eller hur man ska ställa sig till utbildningsplattformarnas avtalsvillkor. UKÄ återkommer till detta.

Med dessa utgångspunkter fokuserar UKÄ sin rättsliga analys på att identifiera de områden där det finns ett påtagligt behov av författningsändringar för att en öppen nätbaserad utbildning ska kunna rymmas inom den svenska högskolan.

Får lärosätena anordna MOOCs?

Det är en grundläggande princip att den verksamhet som bedrivs av en statlig myndighet ska falla inom de uppgifter som anges i myndighetens instruktion, andra författningsbestämmelser, regleringsbrev eller andra särskilda beslut av regeringen. I Lunds universitets slutrapport om MOOCs konstateras att det är tveksamt om universitet och högskolor i dag får bedriva verksamheten i betydelsen nätbaserade kurser som är öppna för alla och som efter genomgången kurs ger rätt till ett av lärosätet utfärdat certifikat. Enligt slutrapportens bedömning har universitetet inte något stöd för att bedriva en utbildning som varken faller inom högskoleförfattningarna eller utgör uppdragsutbildning.

I UKÄ:s enkät har flera lärosäten, bl.a. Stockholms universitet, pekat på de oklara rättsliga förhållanden som råder kring anordnandet av MOOCs. Uppsala universitet har efterlyst ett klarläggande av de formella förutsättningarna för utbildningen så att universitet och högskolor i stället kan ägna sig åt mer principiella aspekter av utbildningsformen. Vid de diskussioner som UKÄ har haft med universitetsjurister vid Uppsala universitet och Lunds universitet har dessa framhållit att frågan om de rättsliga förutsättningarna för att anordna utbildningen är den mest angelägna att lösa ur deras perspektiv.

Frågan är mot denna bakgrund om det finns stöd i högskolans nuvarande uppdrag för att anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser. Faller verksamheten t.ex. inom högskolans utbildningsuppdrag?

Högskolans grundläggande uppgifter framgår av högskolelagen (1992:1434). Enligt 1 kap. 2 § första stycket högskolelagen ska staten som huvudman anordna högskolor för

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

Av andra stycket i samma paragraf framgår att i högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.

Vidare anges i 1 kap. 7 § högskolelagen att utbildningen ska ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

De närmare villkoren för utbildningen på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå framgår av högskoleförordningen (1993:100). Av bestämmelserna följer bl.a. att omfattningen av utbildningen ska anges i högskolepoäng, att utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser som får sammanföras till program, att betyg kan sättas av examinatorer samt att kurs- och examensbevis ska utfärdas på begäran. För tillträde till utbildningen gäller dessutom ett omfattande regelverk om behörighet och urval bland de sökande.

Den öppna nätbaserade utbildningen som står i fokus för UKÄ:s utredning utgör dock inte högskoleutbildning i högskoleförordningens mening. Deltagarna antas inte till utbildningen enligt 7 kap. högskoleförordningen och det finns inga förkunskapskrav. I vissa fall utfärdas kursintyg men utbildningarna ger inte rätt till högskolepoäng och leder inte till någon examen. Deltagarna kan inte heller anses vara studenter i högskoleförordningens mening.

Inom högskolan förekommer visserligen ett antal utbildningsformer som inte har sin omedelbara grund i högskoleförordningen. I stället regleras dessa genom särskilda förordningsbestämmelser. Ett exempel är uppdragsutbildning, som anordnas bl.a. enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Ett annat exempel är den s.k. basårsutbildning som anordnas enligt förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor. Men en sådan särskild förordning saknas för de öppna nätbaserade kurserna. Utifrån gällande regelverk är det därför svårt att säga att anordnande av den utbildning som står i fokus för UKÄ:s utredning faller inom lärosätenas nuvarande utbildningsuppdrag.

Frågan har väckts om grunden för att anordna MOOCs i stället kan sökas i det som anges i 1 kap. 2 § andra stycket högskolelagen, dvs. att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Enligt förarbetena till den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen omfattade samverkan spridning av forskningsinformation, samverkan med det omgivande samhället för att utveckla högskolans utbildning och forskning samt att högskolan ska vara till direkt nytta för allmänheten (prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, s. 87). I samband med att den nu gällande bestämmelsen tillkom uttalade regeringen att samverkan utgör en integrerad del av högskolans samlade uppgift. Att högskolorna ska verka för att forskningsresultat ska komma till nytta innebär att högskolorna ska vidta åtgärder som syftar till att forskningsresultat ska komma samhället i stort till godo. Bland annat kan detta ske genom att resultat vidareförädlas, avyttras, kommersialiseras eller kommer till praktisk tillämpning på annat sätt (prop. 2008/09:50, s. 117).

Att i samverkanssyfte göra visst undervisningsmaterial tillgängligt utanför lärosätet kan visserligen falla inom lärosätets uppgifter och kräver därför inget ytterligare författningsstöd. Men enligt UKÄ:s uppfattning är det svårt att vid en läsning av förarbetena finna ett tydligt stöd för uppfattningen att de öppna nätbaserade kurser som står i fokus för denna utredning skulle utgöra samverkan eller vara ett sätt att verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Det gäller inte minst om kurserna har någon

form av utbildningssyfte och verksamheten avses få annat än begränsad omfattning.

Det kan slutligen konstateras att lärosätenas regleringsbrev inte heller ger något uttryckligt stöd för att bedriva öppen nätbaserad utbildning.

Sammanfattningsvis finner UKÄ att den rättsliga grunden för att anordna öppna nätbaserade kurser alltså saknas eller i vart fall är oklar. Det innebär att gällande författningsbestämmelser och regleringsbrev inte ger ett tillräckligt stöd för att bedriva denna verksamhet. Frånvaron av ett sådant mandat leder till oklarheter i flera avseenden, bl.a. vad gäller finansieringen och de övriga villkor som gäller för verksamheten. Redan i dag finns tecken på att detta skapar osäkerhet bland lärosätena om möjligheterna att anordna utbildningen. De oklara förhållandena riskerar att hämma utvecklingen av MOOCs i den svenska högskolan. UKÄ anser mot denna bakgrund att universitet och högskolor bör ges ett tydligt mandat att anordna dessa utbildningar.

Som kommer att framgå av UKÄ:s rapport behöver ett sådant mandat även innehålla vissa villkor för utbildningen vilka kan utgöra föreskrifter i regeringsformens mening. Stödet för verksamheten bör därför ges i form av författning i stället för genom ett bemyndigande i regleringsbrev. Ett särskilt författningsstöd för verksamheten bör alltså införas, på samma sätt som i dag gäller för basårutbildning eller uppdragsutbildning. Genom ett tydligt definierat mandat skapas också en grund för att hantera finansieringsfrågan.

Ur ett konstitutionellt perspektiv behöver statlig högskoleutbildning inte regleras i lag (jfr prop. 1992/93:1, s. 25, samt prop. 2009/10:149, s. 22–24). Utifrån de förslag som lämnas i denna rapport bedömer UKÄ att det inte krävs något stöd i lag för att ge lärosätena möjlighet att anordna öppen nätbaserad utbildning, utan att det är tillräckligt med förordningsbestämmelser på området. UKÄ återkommer till vad dessa bör innehålla.

Utfärdande av kursintyg

I UKÄ:s enkät har sex lärosäten uttryckt önskemål om att kunna utfärda kursintyg eller liknande dokument i öppna nätbaserade kurser.

Redan i dag finns exempel på att det utfärdats vissa former av kursintyg för svenska moocar genom de utbildningsplattformar som förmedlar utbildningarna. Exempelvis finns det möjlighet att få såväl ett "Statement of Accomplishment" som ett "Verified Certificate" inom kursen "Greening the Economy: Lessons from Scandinavia", som anordnas av Lunds universitet på utbildningsplattformen Coursera.

De intyg som utfärdas genom utbildningsplattformarna kan ha olika innebörd. Det "Statement of Accomplishment" som utfärdats för den ovan nämnda kursen är en enklare form av intyg som innehåller en rad ansvarsfriskrivningar, bl.a. anges att dokumentet inte verifierar studentens identitet. Dokumentet framhäver framför allt Courseras varumärke.

Det finns dock exempel på mer ambitiösa intyg där man försöker verifiera deltagarens identitet och resultat på kursen. I ett "Verified Certificate" anges att deltagaren "has successfully completed" den ovan angivna kursen, som dessutom är "authorized by Lund University and offered through Coursera". I dokumentet anges dessutom att Coursera har bekräftat deltagarens identitet och dennes deltagande i kursen. Dokumentet bär Lunds universitets

namn och sigill och har (inskannade) underskrifter av ansvariga lärare. Dokumentet liknar ett traditionellt kursbevis i ordinarie högskoleutbildning.

Enligt underhandsuppgifter från Lunds universitet genereras alla intygen automatiskt när en deltagare slutför kursen med godkänt resultat. Lärarnas underskrifter skannas in och läggs in i ett formulär innan kursen startar. Utifrån det skapas intyget. Enligt uppgifterna från universitetet är det ingen person som beslutar om en deltagare har slutfört kursen med godkänt resultat, eftersom det handlar om tusentals deltagare. När kursen är avslutad "trycker man på en knapp" för att räkna ut betygen på alla deltagarna och därefter på en annan för att intygen ska genereras och mejl ska skickas ut till deltagarna. Kursansvariga sätter inför kursstart en gräns för godkänt för varje uppgift och en motsvarande för hela kursen. Systemet räknar sedan ut vilken slutpoäng en deltagare får efter att uppgifterna slutförts och därefter genereras ett intyg på kursen automatiskt.

I Lunds universitets slutrapport uttrycks tvekan om de rättsliga möjligheterna att utfärda sådana kursintyg eller certifikat. Enligt rapporten uppstår någon form av relation mellan myndigheten (universitetet) och kursdeltagaren. Exakt vad det innebär beträffande ansvar i förhållande till kursdeltagaren och dennes rättigheter och skyldigheter är svårt att säga enligt rapporten. I rapporten anförs att ett intyg eller certifikat från universitetet sannolikt är att betrakta som en form av myndighetsbeslut. Enligt bedömningen i rapporten är det dock oklart om universitetet har något stöd för att fatta den typen av beslut.

UKÄ konstaterar för sin del att frågan om de intyg som utfärdas genom olika utbildningsplattformar är svårbedömd ur ett rättsligt perspektiv. Det har inom ramen för denna utredning inte gått att fullständigt klarlägga innebörden av hanteringen. Högskolesektorns erfarenheter av dessa intyg är fortfarande begränsad. UKÄ har därför inte tillräckligt underlag för att göra någon generell bedömning av de intyg som utfärdas genom olika utbildningsplattformar. Det är dock uppenbart att hanteringen av såväl kunskapskontroller som kursintyg väsentligen är automatiserad.

UKÄ:s allmänna inställning är att det är rimligt att universitet och högskolor får möjlighet att utfärda kursintyg i anslutning till öppna nätbaserade kurser. Flera berörda lärosäten har uttryckt ett behov av detta och som framgått utfärdas redan intyg genom utbildningsplattformar. Intyg efterfrågas också ofta av deltagare i kurserna. UKÄ anser att möjligheten att utfärda kursintyg ska gälla alla lärosäten som väljer att anordna denna utbildningsform, oavsett distributionssätt. Möjligheten ska alltså inte vara avhängig av att lärosätet väljer att samarbeta med en stor, prestigefylld utbildningsplattform utan möjligheten ska även finnas om lärosätet väljer enklare distributionsformer med färre deltagare. För de lärosäten som redan i dag samarbetar med utbildningsplattformar medför dock en sådan uttrycklig möjlighet att utfärda kursintyg ett osäkerhetsmoment i samarbetet undanröjs.

Vissa enklare intyg utan några utfästelser från lärosätets sida torde i praktiken sakna rättsverknningar. Utfärdande av sådana intyg kan ses som en enklare serviceåtgärd som inte kräver något särskilt författningsstöd om lärosätet i övrigt har stöd för att bedriva öppen nätbaserad utbildning. Men UKÄ:s utredning visar att det kan finnas vissa behov hos lärosäten att utfärda

mer avancerade kursintyg som redovisar t.ex. godkänt studieresultat. Det kan inte uteslutas att utfärdandet av ett sådant intyg kan innefatta moment av myndighetsutövning om lärosätet t.ex. fattar beslut om deltagarens resultat på utbildningen. Universitet och högskolor bör därför ges ett uttryckligt författningsstöd för att utfärda kursintyg.

UKÄ är medvetet om att utfärdande av kursintyg är förknippat med flera praktiska problem, bl.a. frågorna om identifiering av deltagaren och säkerställande av dennes resultat. Samtidigt pågår en utveckling för att lösa dessa frågor, t.ex. när det gäller verifiering av identitet (se t.ex. det norska betänkan- det NOU 2014:5, s. 44–46). Det bör understrykas att ett lärosäte måste kunna hantera dessa frågor om kursintyg ska kunna erbjudas deltagarna. Ytterst är det lärosätet som ansvarar för kvalitetssäkring av intygen. UKÄ anser att det är lärosätena själva som är bäst lämpade att hantera de praktiska problem som kan uppstå, på samma sätt som lärosätena har tvingats hantera liknande frågor i anslutning till ordinarie nätbaserad distansutbildning. UKÄ vill även understryka att utfärdandet av kursintyg bör vara en **möjlighet** för universitet och högskolor. Lärosätena bör alltså själva ta ställning till om förhållandena är sådana att kursintyg kan utfärdas i en viss öppen nätbaserad kurs.

UKÄ vill i detta sammanhang påpeka att samarbeten mellan svenska lärosäten och utländska utbildningsplattformar om utfärdande av intyg inte är oproblematiska av andra skäl. Samarbetena kan nämligen väcka frågor av mer konstitutionell karaktär. I 10 kap. 8 § regeringsformen, som rör överlåtelse av beslutanderätt utanför EU-samarbetet, anges följande: Rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i andra fall än de som avses i 6 §, genom beslut av riksdagen överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, fattar riksdagen beslut om överlåtelse eller bemyndigande i den ordning som anges i 6 § andra stycket. I 12 kap. 4 § regeringsformen anges vidare att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner och även andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Som UKÄ har redovisat har det inte inom ramen för denna utredning gått att fullständigt klarlägga innebörden av den hantering av kursintyg som sker genom utbildningsplattformar. UKÄ kan för närvarande inte bedöma om lärosätenas samarbeten innefattar ett överlämnande av förvaltningsuppgift till plattformarna. Det är därför i första hand en fråga som lärosätena själva måste bedöma vid varje enskilt samarbete. UKÄ vill dock understryka att det i dag inte finns något rättsligt stöd för att överlämna förvaltningsuppgifter till utbildningsplattformar. Något sådant föreslås inte heller i UKÄ:s utredning. UKÄ utgår från att de lärosäten som väljer att samarbeta med utbildningsplattformarna beaktar regeringsformens krav vid utformningen av dessa samarbeten.

Prov och andra kunskapskontroller

I UKÄ:s enkät uppger fyra av de nio lärosäten som anordnar eller planerar att anordna moocar att någon form av kunskapskontroll sker i anslutning till utbildningen, t.ex. automatiserad rättning av flervalsfrågor. Som redovisats tidigare i denna rapport är det dock troligt att någon typ av kunskapskontroll förekommer i samtliga de kurser som erbjuds genom en plattform. Av enkäten framgår vidare att två lärosäten uttryckt önskemål om att kunna genomföra formella examinationer inom utbildningen medan sju lärosäten inte sett något behov av detta.

UKÄ anser att universitet och högskolor bör ha möjlighet – men ingen skyldighet – att genomföra prov och andra kunskapskontroller i den öppna nätbaserade utbildningen.

I dag förekommer att deltagare inom MOOCs kan göra vissa självriktade tester för eget bruk. Sådana tester kan inte jämföras med examinationer i högskoleförordningens mening, utan får närmast betraktas som ett pedagogiskt hjälpmedel för deltagarna. UKÄ anser att dessa tester inte kräver något särskilt författningsstöd. I föregående avsnitt gör dock UKÄ bedömningen att svenska universitet och högskolor bör ges en uttrycklig möjlighet att utfärda kursintyg i anslutning till de öppna nätbaserade kurserna. Sådana kursintyg kan förutsätta att lärosätet först genomför någon form av prov eller annan kunskapskontroll vars resultat kan ligga till grund för ett utfärdande av intygen. Även om hanteringen till stor del blir automatiserad kan det inte uteslutas att proven därmed innefattar moment av myndighetsutövning från lärosätets sida. Mot denna bakgrund bör universitet och högskolor ges ett uttryckligt författningsstöd för att genomföra prov i samband med en öppen nätbaserad kurs.

UKÄ är medveten om att även anordnande av prov är förknippat med praktiska problem, t.ex. verifiering av deltagarnas identitet och risken för fusk. I likhet med vad som avses gälla för kursintyg bör därför anordnande av prov vara en **möjlighet** för lärosätet, inte ett tvång. Universitet och högskolor bör alltså själva få avgöra om det är lämpligt med prov i en viss kurs. Lärosätena bör vid denna bedömning bl.a. ta ställning till om proven kan genomföras på ett rättssäkert sätt, att en godtagbar identifiering av deltagaren kan ske och att provet i övrigt kan kvalitetssäkras.

Tillgodoräknande m.m.

Enligt uppdraget från regeringen ska UKÄ:s analys även göras i relation till eventuellt tillgodoräknande av kurserna.

Gällande bestämmelser om tillgodoräknande finns i 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen. Av bestämmelserna framgår bl.a. följande: Om en student vid en högskola i Sverige har gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, har studenten rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Detsamma gäller studenter som har gått igenom en viss utbildning med godkänt resultat vid lärosäten i bl.a. Norden eller i länder som är parter i Europarådets konvention av den 11 april 1997 om erkännande av bevis avseende högre utbildning (6 §). En student har rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning om de kunskaper och

färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet (7 §). Det är högskolan som ska pröva om en tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande. Endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande, om inte annat framgår av lag eller förordning (8 §).

Som tidigare redovisats verkar det vid en jämförelse inte finnas några lagliga hinder för att tillgodoräkna sig öppna nätbaserade kurser inom ordinarie utbildning i något av de andra nordiska länderna. UKÄ konstaterar att inte heller gällande svenska bestämmelser lägger något formellt hinder för att studenter inom en ordinarie högskoleutbildning ska kunna tillgodoräkna sig svenska eller utländska MOOCs. Särskilt formuleringen "annan utbildning" i 6 kap. 7 § högskoleförordningen öppnar för en prövning av sådana kurser. Det kan inte heller uteslutas att en utländsk kurs som gett "credits" eller liknande meriter t.o.m. kan falla in under bestämmelsen i 6 kap. 6 §. Några särskilda författningsändringar behövs alltså inte för att möjliggöra tillgodoräknande av öppna nätbaserade kurser inom ramen för ordinarie högskoleutbildningar. Eftersom de svenska bestämmelserna formellt inte utesluter ett tillgodoräknande av denna utbildningsform finns, åtminstone i teorin, även en möjlighet att låta sådana kurser ingå i en examen.

Vid prövningen av tillgodoräknande av en MOOC kan naturligtvis universitet och högskolor ställas inför praktiska utmaningar. Det kan gälla bl.a. svårigheter att verifiera identiteten på den som genomfört utbildningen och svårigheter att säkerställa vilka kunskaper den sökande i så fall har förvärvat. Även den norska MOOC-utredningen har uppmärksammat problemen kring tillgodoräknande och lämnat vissa förslag, bl.a. en särskild utredning för att förbättra lärosätenas praxis kring tillgodoräknande och ett uppdrag till en särskild valideringsutredning att bedöma kompetenser som erhållits genom MOOCs. Men den norska utredningen understryker också lärosätenas ansvar för att göra en ämnesmässig värdering vid ett tillgodoräknande av denna utbildningsform på samma sätt som görs vid tillgodoräknande av övrig utbildning. Den ämnesmässiga bedömningen måste göras av varje enskilt lärosäte, oavsett typ av utbildning som är föremål för prövning (jfr NOU 2014:5, s. 47–50).

Även UKÄ vill betona lärosätets eget ansvar för bedömningen av om en viss mooc kan tillgodoräknas inom ordinarie högskoleutbildning. Det är i första hand universitet och högskolor som utifrån sin kompetens måste avgöra vad som kan godtas för tillgodoräknande. Universitet och högskolor bör ha en beredskap att utveckla metoder för dessa bedömningar. Det kan också vara en god idé att universitet och högskolor utbyter erfarenheter på området. Det bör slutligen påpekas att frågan om vad som kan godtas för tillgodoräknande ytterst kan bli en fråga för Överklagandenämnden för högskolan, eftersom ett lärosätes beslut om tillgodoräknande kan överklagas dit. Överklagandenämnden har ännu inte prövat något ärende om tillgodoräknande av MOOCs.

MOOCs kan även bli föremål för bedömning i ett annat sammanhang, nämligen vid antagning till ordinarie högskoleutbildning. Bestämmelserna om tillträde till utbildning i 7 kap. högskoleförordningen ger t.ex. vissa möj-

ligheter att uppfylla uppställda behörighetskrav genom motsvarandebedömningar och bedömningar av reell kompetens. Det finns inga formella hinder mot att åberopa meriter från öppna nätbaserade kurser vid en ansökan till ordinarie högskoleutbildning. I likhet med vad som gäller för tillgodoräkande är det i första hand universitet och högskolor som måste ta ställning till vad som kan godtas vid en behörighetsprövning vid antagning till högskolan. Även denna omständighet understryker vikten av att lärosätena har en beredskap att utveckla metoder för bedömning av dessa utbildningar. I likhet med vad som gäller för tillgodoräkande kan frågan om vilka meriter som kan godtas vid en behörighetsprövning ytterst komma att avgöras av Överklagandenämnden för högskolan, som är överinstans i denna fråga.

UKÄ lämnar mot denna bakgrund inga förslag till författningsändringar när det gäller tillgodoräkande av öppen nätbaserad utbildning.

Det bör understrykas att oavsett om UKÄ:s förslag i denna rapport genomförs eller inte kommer troligen svenska universitet och högskolor att förr eller senare bli tvungna att bedöma öppen nätbaserad utbildning i ärenden om tillgodoräkande eller i antagningsärenden. Eftersom högskoleförordningen redan i dag öppnar för sådana prövningar, är det närmast en tidsfråga innan en student önskar tillgodoräkna sig en svensk eller utländsk MOOC inom en ordinarie högskoleutbildning eller en sökande åberopar sådan utbildning i ett antagningsärende. Oavsett hur den öppna nätbaserade utbildningen ska inordnas i den svenska högskolan, måste alltså universitet och högskolor ha en beredskap att kunna bedöma dessa utbildningar.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2016 aviserat tillsättningen av en valideringsdelegation för att följa, stödja och samordna ett intensifierat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. Delegationens uppdrag kommer att vara att verka för att överblickbarhet, effektivitet och långsiktighet präglar utvecklingen av strukturer för validering och valideringsinsatser i Sverige mot bakgrund av bl.a. införandet av Europeiska unionens råds rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande (prop. 2015/16:1, utg.omr. 16, s. 196). Om utvecklingen i framtiden leder till att öppen nätbaserad utbildning får ökad betydelse i samhället, bör regeringen överväga att ge delegationen ett särskilt uppdrag när det gäller validering av denna utbildningsform.

Hantering av personuppgifter m.m.

I Lunds universitets slutrapport behandlas bl.a. frågan om lärosätets ansvar för de diskussionsforum som kan förekomma i anslutning till den öppna nätbaserade utbildningen. I UKÄ:s enkät har också flera universitet och högskolor nämnt frågan om hanteringen av personuppgifter i samband med anordnande av öppen nätbaserad utbildning. UKÄ:s referensgrupp har uppmärksammat de integritetsfrågor som väcks i samband med de utländska utbildningsplattformarnas tillgång till uppgifter om deltagarna i utbildningarna och till de uppgifter som genereras i systemen, t.ex. klickmönster.

UKÄ konstaterar att anordnandet av öppen nätbaserad utbildning väcker frågor när det gäller hanteringen av personuppgifter, inte minst i de fall då utbildningen distribueras genom utländska utbildningsplattformar. Förutom dataskyddsfrågor kan det i sammanhanget även finnas en överförings-

problematik, dvs. att personuppgifter kan komma att överföras till ett tredjeland som inte har en i dataskyddsdirektivets och personuppgiftslagens mening adekvat skyddsnivå. Den nyligen meddelade s.k. Safe Harbor-domen från EU-domstolen kan få konsekvenser för hanteringen.

Frågan om behandlingen av personuppgifter inom utbildningsområdet ligger dock utanför UKÄ:s kompetensområde. Det är Datainspektionen som är tillsynsmyndighet på området. UKÄ har under hand inhämtat vissa uppgifter från Datainspektionen när det gäller frågan om öppen nätbaserad utbildning. Datainspektionen, som har noterat att denna typ av nätbaserade utbildningar finns och verkar ha ökat i Sverige, har ännu inte granskat företelsen närmare. Datainspektionen har påpekat att för det fall den behandling av personuppgifter som kan bli aktuell vid dessa utbildningar faller in under svensk lagstiftning krävs givetvis att den följer personuppgiftslagen samt eventuell annan registerlagstiftning. Den personuppgiftsansvarige måste bl.a. se till att ha ett lagligt stöd för behandlingen och att studenternas personuppgifter skyddas. Datainspektionen har också påpekat att personuppgifter inte endast omfattar kontaktuppgifter och resultat utan även t.ex. de inlämningsuppgifter och liknande som studenten kan skicka in och som kan knytas till denne. Särskilda integritetsrisker som skulle kunna göra sig gällande vid ett sådant här upplägg är oklarheter vad gäller personuppgiftsansvar samt spridning och vidareanvändning av personuppgifter utanför det ursprungliga ändamålet. Då Datainspektionen ännu inte granskat dessa typer av utbildningar har man dock inte möjlighet att uttala sig mer konkret om verksamheten.

UKÄ konstaterar att redan i dag måste universitet och högskolor hantera personuppgiftsfrågor i ordinarie utbildning, exempelvis nätbaserad distansutbildning. Mot bakgrund av vad som redovisats ovan är det viktigt att påminna om att lärosätena även måste beakta de krav som följer av personuppgiftslagen och annan registerlagstiftning då öppen nätbaserad utbildning anordnas. Inte minst gäller det om man överväger samarbeten med olika utbildningsplattformar. UKÄ har för närvarande inget underlag för att föreslå författningsändringar eller andra åtgärder när det gäller hanteringen av personuppgifter. I denna rapport föreslår UKÄ en ny förordning om öppen nätbaserad utbildning samt en finansieringslösning. Mot denna bakgrund kan behovet av författningsändringar inom personuppgiftsområdet behöva analyseras vidare i den fortsatta beredningen av ärendet.

Upphovsrättsliga frågor

I slutrapporten från Lunds universitet förs ett resonemang kring upphovsrättsliga frågor och möjligheterna att utnyttja material som ingår i nätbaserad undervisning. I UKÄ:s enkät har också flera lärosäten lyft upphovsrättsliga frågeställningar. Exempelvis har Handelshögskolan i Stockholm önskat gemensamma nationella riktlinjer när det gäller immateriella rättigheter för olika former av inspelat material som produceras av fakultet och forskare.

Av 1 och 2 §§ lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk framgår bl.a. att den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk har upphovsrätt till verket oavsett om det är skönlitterär eller beskrivande framställning i skrift eller tal, datorprogram, musikaliskt eller sceniskt verk,

filmverk, fotografiskt verk eller något annat alster av bildkonst, byggnadskonst eller brukskonst, eller verk som har kommit till uttryck på något annat sätt. Upphovsrätt innefattar, med vissa inskränkningar, uteslutande rätt att förfoga över verket genom att framställa exemplar av det och genom att göra det tillgängligt för allmänheten, i ursprungligt eller ändrat skick, i översättning eller bearbetning, i annan litteratur- eller konststart eller i annan teknik.

När ett lärosäte avser att anordna en öppen nätbaserad utbildning är det förstås av grundläggande betydelse att lärosädet har rätt att utnyttja det undervisningsmaterial som ingår i utbildningen. Redan i dag behöver universitet och högskolor hantera immaterialrättsliga frågor inom campusutbildningar och ordinarie nätbaserad distansutbildning. De öppna nätbaserade kursernas speciella karaktär, med ibland tusentals deltagare, innebär dock att lärosätena kan behöva ägna de upphovsrättsliga frågorna särskild uppmärksamhet, eftersom försummelser på området kan medföra stora skadeverkningar. Omfattande skadeståndskrav skulle i värsta fall kunna riktas mot staten om ett lärosäte inte tillförsäkrat sig rättigheterna till det undervisningsmaterial som används i en kurs med tusentals deltagare i olika länder. Det är därför viktigt att universitet och högskolor uppmärksammar dessa frågor vid anordnande av utbildningen.

Tolkningen av upphovsrättsliga och andra immaterialrättsliga bestämmelser avgörs ytterst av domstol. Inom området råder delvis intressemotsättningar mellan lärosätena i egenskap av arbetsgivare respektive arbetstagarorganisationer och andra organisationer som företräder rättighetsinnehavare. Immaterialrättsliga frågor ligger inte heller inom UKÄ:s kompetensområde och ämbetet kan inte ta på sig någon vägledande eller samordnande roll i detta sammanhang. I övrigt har det inte framkommit skäl för UKÄ att föreslå någon författningsreglering på området. UKÄ anser dock att det är en god idé att universitet och högskolor själva utbyter erfarenheter när det gäller dessa frågor.

Utbildningsplattformarnas avtalsvillkor

UKÄ konstaterar avslutningsvis att några av de rättsliga utmaningar som lärosäten ställs inför i samband med MOOCs snarast tycks vara en följd av de avtalsvillkor som kan gälla för deltagande i en specifik utbildningsplattform. Det förekommer att utländska utbildningsplattformar t.ex. använder sig av avtalsvillkor som kan innebära omfattande skadeståndsansvar för staten och där tvistelösning kan ske vid utländsk domstol med tillämpning av utländsk lagstiftning. Det bör i detta sammanhang understrykas att lärosätena själva avgör om och vilka utbildningsplattformar man vill använda för att distribuera sina öppna nätbaserade kurser och lärosätena bör noga överväga bl.a. de rättsliga aspekterna av ett samarbete. UKÄ:s förslag i denna rapport syftar visserligen till att ge universitet och högskolor grundläggande förutsättningar att anordna öppen nätbaserad utbildning oavsett utbildningsplattform, vilket även kommer att leda till tydligare förutsättningar för samarbeten med utbildningsplattformar; men UKÄ:s förslag kan inte lösa alla svårigheter som kan uppkomma vid samarbeten med specifika utbildningsplattformar. Vid valet av utbildningsplattform måste därför ett lärosäte självt ta ansvar för att bedöma och förhandla om avtalsvillkoren utifrån gällande nationella

bestämmelser och utifrån vad som i övrigt är lämpligt. I slutändan kan det innebära att man kan behöva välja en annan samarbetspartner eller distribuera sina öppna nätbaserade kurser på enklare sätt.

KTH har i sitt enkätsvar anfört att lärosätet ser positivt på möjligheten till en samlad hantering av de särskilda villkor och förutsättningar som gäller vid MOOCs i olika former. Det finns områden där sannolikt många lärosäten idag tvingas söka lokala lösningar på frågor som troligtvis är generella för samtliga lärosäten. Enligt KTH innebär detta en risk att vissa lärosäten ingår avtal som är bristfälliga, eller att mycket resurser läggs ned parallellt för att säkerställa avtal, när detta kunde hanteras nationellt. UKÄ anser att det är en utmärkt idé att universitet och högskolor utbyter erfarenheter och samarbetar kring dessa frågor.

Sammanfattande bedömning

UKÄ konstaterar sammanfattningsvis att det mest angelägna när det gäller författningsändringar är att skapa ett tydligt författningsstöd för statliga universitet och högskolor att anordna kurser i form av öppen nätbaserad utbildning (MOOCs). I detta sammanhang bör ett enklare rättsligt ramverk skapas för att bl.a. ge lärosätena möjlighet att anordna prov och utfärda kursintyg. På så sätt ges universitet och högskolor ett tydligt mandat att bedriva öppen nätbaserad utbildning i kursform. Genom detta tydliggörande skapas också förutsättningar för finansieringen av utbildningen.

UKÄ har övervägt om förordningsbestämmelser om den nya utbildningsformen bör inarbetas i nuvarande högskoleförordning. En sådan lösning skulle dock vara tekniskt komplicerad och kräva ett antal undantag och särlösningar, som skulle göra högskoleförordningen ännu mer svåröverskådlig än vad den redan är. Dessutom riskerar en sådan lösning att skapa otydliga gränser mellan ordinarie högskoleutbildning och den öppna nätbaserade utbildningen, med oklara konsekvenser för t.ex. rättssäkerhet, finansiell styrning och statistik.

Med hänsyn till utbildningens speciella karaktär bör regeringen i stället besluta om en särskild förordning för öppen nätbaserad utbildning. Liknande lösningar finns för ett antal speciella utbildningsformer inom högskolan, t.ex. basårsutbildning och uppdragsutbildning. I nästa kapitel redovisar UKÄ vad detta innebär och vad en sådan förordning bör innehålla.

Det bör slutligen påpekas att de överväganden om författningsändringar som UKÄ gjort i detta kapitel gäller universitet och högskolor med staten som huvudman. I den svenska högskolan ingår även ett antal enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, t.ex. Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm. De enskilda utbildningsanordnarna är emellertid privaträttsliga rättssubjekt och har större handlingsfrihet än de statliga lärosätena att ägna sig åt olika verksamheter. Enskilda utbildningsanordnare kan inte anses behöva något särskilt författningsstöd för att anordna de öppna nätbaserade utbildningar som står i fokus för UKÄ:s utredning. Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina torde inte heller lägga hinder för sådan verksamhet. UKÄ föreslår mot denna bakgrund inte några författningsändringar när det gäller de enskilda utbildningsanordnarna.

En ny förordning om öppna nätbaserade kurser

UKÄ:S FÖRSLAG

En särskild förordning bör utfärdas om öppen nätbaserad utbildning som bedrivs i form av kurser. Förordningen bör innehålla en allmän ram för verksamheten samt bestämmelser om bl.a. planer för utbildningen, kursintyg och prov.

Inledning

Enligt UKÄ:s förslag bör alltså regeringen besluta om ny förordning om öppen nätbaserad utbildning vid universitet och högskolor. Ett förslag till förordningstext har utarbetats inom UKÄ och bifogas denna rapport (bilaga 1). I det följande redovisas innehållet i förslaget och UKÄ:s överväganden kring förordningen.

Utgångspunkter för en ny förordning

Den nya förordningen bör ge statliga universitet och högskolor ett tydligt mandat att anordna den typ av utbildning som står i fokus för UKÄ:s utredning och som definierats på s. 18. Förordningen syftar också till att ge de statliga lärosätena vissa grundläggande verktyg för att kunna delta i den utveckling som inletts inom öppen nätbaserad utbildning, bl.a. möjligheter att kunna utfärda kursintyg och anordna prov inom utbildningen.

Det bör vara en **möjlighet** för universitet och högskolor att anordna den nya utbildningsformen. Det ska alltså inte vara någon skyldighet att anordna denna utbildning. Lärosätena bör själva få avgöra om denna verksamhet ska bedrivas utifrån de egna förutsättningarna, behoven och strategierna.

För att ge lärosätena goda förutsättningar att själva utveckla verksamheten bör de nationella bestämmelserna vara av begränsad omfattning. Den nya förordningen bör endast innehålla bestämmelser som behövs för att möjliggöra vissa åtgärder av lärosätena och som behövs för att tillgodose vissa grundläggande krav på bl.a. rättssäkerhet och nationell jämförbarhet. Förordningen bör i övrigt ge universitet och högskolor stor frihet att själva anordna och utforma utbildningarna. Den föreslagna förordningen kommer mot denna bakgrund att få karaktären av ett gemensamt "golv" för de universitet och högskolor som väljer att anordna utbildningen.

Tillämpningsområde

Fokus för UKÄ:s utredning har varit de utbildningar som bedrivs i form av öppna nätbaserade kurser, ofta med många deltagare, och som redan i dag anordnas i den svenska högskolan, bl.a. vid Lunds universitet och Karolinska institutet. Det är också dessa typer av utbildningar som faller inom tillämp-

ningsområdet för den föreslagna förordningen. Enligt förordningen ska universitet och högskolor med staten som huvudman få bedriva öppen nätbaserad utbildning i form av kurser.

Att utbildningen ska vara nätbaserad innebär att den görs tillgänglig i sin helhet på distans via webben. Ur förordningens perspektiv har det dock ingen betydelse om utbildningen distribueras genom en särskild utbildningsplattform eller bara görs tillgänglig genom lärosätets webbplats. Förordningen är alltså tänkt att vara distributionsneutral och öppen för olika tekniska lösningar.

Med "kurser" avses här inte kurser i högskoleförordningens mening utan endast klart avgränsade moment med någon form av utbildningssyfte. Det innebär alltså en avgränsning mot öppna lärresurser i allmänhet och knyter an till UKÄ:s definition i denna rapport. Även om det naturligtvis kan finnas flera motiv för att anordna moocar, t.ex. varumärkesbyggande eller rekryteringskäl, omfattas verksamheten av förordningens tillämpningsområde om det finns ett sådant utbildningssyfte med momentet. Utanför förordningens tillämpningsområde faller dock ren marknadsföringsverksamhet eller rena rekryteringsåtgärder. Att t.ex. göra informationsfilmer om lärosätet eller om olika utbildningar tillgängliga över webben bör självfallet inte omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Utbildning som bedrivs enligt högskoleförordningens bestämmelser eller andra särskilda bestämmelser faller inte heller inom tillämpningsområdet för den föreslagna förordningen. Som framgått tidigare bör dock detta inte hindra att samma utbildning kan anordnas både som en öppen nätbaserad kurs enligt den föreslagna förordningen och som en ordinarie högskoleutbildning enligt högskoleförordningens bestämmelser eller som en uppdragsutbildning (hybrid-kurser). Att en öppen nätbaserad kurs även erbjuds som en kurs eller ett utbildningsmoment inom ordinarie högskoleutbildning kan ge synergieffekter för båda utbildningsformerna. Utbildningarna kommer dock att följa olika regelverk. Det är viktigt att högskolan i så fall tydligt avgränsar kurserna från varandra och att det inte råder någon tvekan om vilka bestämmelser som gäller för respektive kurs.

Utanför tillämpningsområdet faller också en mängd andra aktiviteter av skiftande karaktär. Öppna lärresurser i anslutning till ordinarie högskoleutbildning faller inte inom den nya förordningens tillämpningsområde. Att i samband med ordinarie högskoleutbildning t.ex. göra undervisningsmaterial eller föreläsningar tillgängliga på nätet för andra än kursens studenter kräver inget särskilt författningsstöd och omfattas inte av den föreslagna förordningens tillämpningsområde. Utanför tillämpningsområdet faller också olika typer av samverkansaktiviteter. Att i samverkanssyfte göra t.ex. forskningsresultat tillgängliga på nätet innebär inte att dessa aktiviteter faller inom den föreslagna förordningens tillämpningsområde.

De personer som följer utbildningen kommer inte att vara studenter i högskoleförordningens mening. De benämns därför som deltagare i den föreslagna förordningen.

Grundläggande villkor för utbildningen

Som redovisats bör den nya förordningen ge universitet och högskolor stor frihet att anordna och utforma kurser inom den öppna nätbaserade utbildningen. Ur ett nationellt perspektiv kan det dock finnas skäl att sätta en allmän ram för verksamheten. När det gäller ordinarie högskoleutbildning ger högskolans examenstillstånd en ram för den utbildning som anordnas. Även när det gäller uppdragsutbildning finns en ram för verksamheten. Av 3 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor framgår att en högskola får bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som högskolan har examenstillstånd för. Ur samhällets perspektiv innebär sådana ramar en grundläggande förutsättning för kvaliteten i den verksamhet som bedrivs vid statliga universitet och högskolor. Mot denna bakgrund anser UKÄ att en liknande ram bör finnas för den nya utbildningsformen. Enligt förslaget bör därför universitet och högskolor få anordna kurser inom öppen nätbaserad utbildning om den knyter an till sådan utbildning på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå som högskolan har examenstillstånd för. Som företrädare för bl.a. Chalmers tekniska högskola har påpekat kan dock en mooc även ha sin direkta grund i den forskning som bedrivs vid lärosätet. UKÄ anser därför öppna nätbaserade kurser även ska kunna anordnas om de knyter an till sådan forskning som bedrivs vid högskolan. Det innebär alltså en utvidgning jämfört med vad som gäller för uppdragsutbildning.

Den utbildning som står i fokus för UKÄ:s utredning har öppenhet som en av sina viktigaste egenskaper. Utbildning enligt den nya förordningen bör därför vara öppen för alla som vill delta. Högskolan bör därför inte få ställa upp behörighetsvillkor som krav för tillträde till kurser inom öppen nätbaserad utbildning. Det bör påpekas att detta naturligtvis inte hindrar att högskolan kan ge potentiella deltagare rekommendationer om vad som krävs i förkunskaper för att klara av en viss kurs. Tvärtom kan det i vissa fall vara lämpligt för att ge en realistisk bild av vad som krävs av deltagarna för att klara kursen.

Med hänsyn till utbildningens öppna karaktär bör inte heller urval få göras bland dem som anmäler sig till kurserna. Beroende på hur kurserna marknadsförs och distribueras kan det förstås leda till att antalet deltagare varierar från kurs till kurs. Som redovisats tidigare är ett viktigt inslag i denna typ av utbildning dess skalbarhet när det gäller antalet deltagare. Det bör samtidigt påpekas att en högskola själv bestämmer när en viss kurs ska anordnas och därför även kan öppna och stänga kursen för anmälningar. Det innebär att högskolan i praktiken kan begränsa antalet deltagare genom t.ex. anmälningstidens längd. Något urval bör dock inte få göras bland de personer som anmält sig inom anvisad tidsperiod.

Avgiftsfrihet är en annan form av öppenhet. UKÄ anser att den föreslagna utbildningen ska vara avgiftsfri för deltagarna. Det gäller även de deltagare som följer kurserna från utlandet. När det gäller ordinarie högskoleutbildning enligt högskoleförordningen ska i vissa fall anmälning- och studieavgifter tas ut av deltagare från länder utanför EES och Schweiz. Men den aktuella utbildningen kommer inte att utgöra utbildning i högskoleförordningens mening och deltagarna kommer formellt inte heller att vara studenter. Kursernas speciella karaktär, med bl.a. många deltagare, låg aktivitetsgrad och till stor

del automatiserad undervisning gör det också mindre motiverat att införa en avgiftsskyldighet. Det kan även vara praktiskt svårt att beräkna avgifternas storlek om t.ex. full kostnadstäckning ska råda för avgifterna. Utbildningen bör därför vara avgiftsfri för alla deltagare och den nya förordningen bör innehålla en bestämmelse med detta innehåll. När det gäller de kursintyg som UKÄ föreslår att lärosätena ska få utfärda bör dock avgifter få tas ut. Ämbetet återkommer till denna fråga.

Planer

Som redovisats bör universitet och högskolor få stor frihet att utforma de öppna nätbaserade kurserna och den föreslagna förordningen bör endast innehålla de villkor som är nödvändiga ur ett nationellt perspektiv. Inte minst rättssäkerhetsskäl talar dock för att det bör finnas tydliga regler för de öppna nätbaserade kurser som anordnas vid ett lärosäte. Det innebär att universitet och högskolor behöver besluta om egna bestämmelser för den utbildning de väljer att anordna.

När det gäller ordinarie högskoleutbildningar föreskriver högskoleförordningen att det för varje kurs ska finnas en kursplan och för varje utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan. Högskoleförordningens krav på planer gäller också indirekt för ett antal andra utbildningsformer som primärt regleras genom egna förordningar. Även förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor innehåller ett krav på planer för basårutbildningarna. Dessa planer anger vissa mål och grundläggande villkor för utbildningarna och ger också lärosätena möjlighet att utfärda bindande föreskrifter i regeringsformens mening. Planerna för dessa utbildningar stärker rättssäkerheten för studenter och andra deltagare genom att de ökar förutsebarheten om vad som gäller för en viss utbildning. Planerna skapar dessutom förutsättningar för nationella jämförelser samt uppföljningar och utvärderingar av utbildningarna.

UKÄ anser att ett motsvarande krav på planer bör finnas för kurser som anordnas enligt den föreslagna förordningen. Det innebär att för varje kurs ska det finnas ett grundläggande styrdokument som reglerar villkoren för utbildningen. En sådan plan bör innehålla mål, det huvudsakliga innehållet i utbildningen samt de övriga föreskrifter som behövs. Genom att en plan ska ange mål och det huvudsakliga innehållet i kursen skapas bättre förutsättningar för jämförelser mellan kurser och för kvalitetssäkringen. Att dessa uppgifter ska finnas i planen kan även underlätta vid en prövning av om tillgodoräknande av kursen kan ske inom ordinarie högskoleutbildning. Planens föreskrifter ökar också förutsebarheten kring kursen, vilket är ägnat att stärka deltagarnas rättssäkerhet. Det bör slutligen påpekas att innehållet i planerna enbart regleras av den föreslagna förordningen. Högskoleförordningens bestämmelser om kursplaner ska alltså inte tillämpas på öppna nätbaserade kurser.

Prov och kursintyg

Förordningen bör också ge universitet och högskolor möjlighet att anordna prov och utfärda kursintyg i anslutning till en öppen nätbaserad kurs. Ett lärosäte får dock självt avgöra om det är lämpligt att anordna prov och erbjuda deltagarna kursintyg i en kurs. Lärosätet måste kunna hantera de praktiska utmaningar det kan innebära, bl.a. identifieringsfrågorna.

Om ett lärosäte väljer att anordna prov för deltagarna bör betyg också få sättas på en genomgången kurs. Om prov anordnas och betyg sätts ska lärosätet föreskriva om formerna för bedömningen av deltagarnas prestationer och om betygssystemet i den plan som beskrivits ovan. Om lärosätet väljer möjligheten att utfärda kursintyg till deltagare som har gått igenom utbildningen med godkänt resultat, ska lärosätet i planen även föreskriva om de villkor som gäller för utfärdande av kursintyg. Genom dessa föreskrifter ska pas grundläggande förutsättningar för en rättssäker hantering av prov och kursintyg.

Till skillnad från vad som gäller för kursbevis inom ordinarie högskoleutbildning kommer det alltså inte att finnas en absolut rätt till kursintyg för deltagare efter fullföljd kurs. Först om lärosätet väljer att införa en ordning med kursintyg öppnas denna möjlighet. Om deltagaren uppfyller de villkor som enligt planen gäller för utfärdande av ett kursintyg har dock deltagaren rätt till ett sådant intyg. Det bör dock understrykas att den enskilda deltagaren alltid själv väljer om han eller hon ska ta ut ett kursintyg efter fullgjord kurs. Det ska alltså inte vara något tvång för deltagarna att ta ut kursintyg enligt den nya förordningen.

Uttrycket "prov" syftar i detta sammanhang på att det sker någon form av kunskapskontroll från lärosätets sida som kan ligga till grund för betyg och kursintyg. Däremot avses inte enklare kunskapstester som en deltagare kan göra enbart för sitt eget bruk. Kunskapstester som enbart syftar till att vara pedagogiska hjälpmedel för deltagarna bör inte kräva någon reglering i de ovan angivna planerna.

MOOCs är en utbildningsform med många deltagare och långt framskriden automatisering, bl.a. när det gäller kunskapskontroller och kursintyg. Mot denna bakgrund förväntas även hanteringen av bl.a. prov och kursintyg enligt den nya förordningen bli starkt automatiserad. Jämfört med ordinarie högskoleutbildning kommer sannolikt traditionella förvaltningsbeslut att fattas endast i begränsad omfattning. Universitet och högskolor behöver alltså fatta beslut genom automatiserad behandling på samma sätt som sker inom flera andra samhällsområden (se vidare SOU 2014:75). Den nya förordningen bör innehålla en bestämmelse om denna möjlighet när det gäller prov och kursintyg. Lärosätet bör också undantas från vissa krav i myndighetsförordningen (2007:515) i de fall besluten fattas genom automatiserad behandling.

Uttrycket "kursintyg" har valts för att dokumentet inte ska förväxlas med de kursbevis som utfärdas enligt högskoleförordningens bestämmelser. Det bör ankomma på högskolan att bestämma utformningen av kursintygen.

När det gäller prov och kursintyg hänvisas i övrigt till de överväganden som gjorts i föregående kapitel.

Övriga frågor

Eftersom de öppna nätbaserade kurserna inte kommer att utgöra högskoleutbildning i högskoleförordningens mening bör de inte heller ge högskolepoäng enligt den nya förordningen. Utomlands förekommer visserligen exempel på att MOOCs kan ge ECTS eller "credits" (poäng) till deltagarna. UKÄ anser dock att frågan om öppna nätbaserade kurser ska ge högskolepoäng inte är aktuell i dagsläget. Några starka önskemål om detta har inte heller framförts av lärosätena. UKÄ bedömer dock att frågan om högskolepoäng kan behöva övervägas i den uppföljning av reformen som UKÄ föreslår i denna rapport. Det bör påpekas att om det finns behov av att utfärda högskolepoäng i anslutning till en öppen nätbaserad kurs, kan det ur lärosätets perspektiv lösas genom att utbildningen även erbjuds som en kurs inom ordinarie utbildning enligt högskoleförordningen eller som en poänggivande uppdragsutbildning. Utbildningen får då karaktären av det som tidigare i rapporten har kallats hybrid-kurser.

Eftersom deltagare i en öppen nätbaserad kurs inte kommer att vara studenter i högskoleförordningens mening har de inte heller rätt att söka tillgodoräknande av utbildningen enligt 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen. Som redovisats tidigare hindrar dock inte de angivna bestämmelserna att studenter inom ordinarie högskoleutbildning kan söka tillgodoräknande av svenska eller utländska MOOCs. Det bör ankomma på universitet och högskolor att bedöma om en viss kurs som anordnats enligt den föreslagna förordningen kan godtas för tillgodoräknande när det gäller studenter inom ordinarie högskoleutbildning. Att planerna för de öppna nätbaserade kurserna ska ange mål och kursinnehåll bör i någon mån kunna underlätta för lärosätena att bedöma frågan om tillgodoräknande.

Som framgått kommer högskoleförordningens bestämmelser inte att tillämpas på den aktuella utbildningen. I stället har utbildningen sin grund i den föreslagna förordningen och de föreskrifter som lärosätena beslutar för varje kurs. Avsikten är också att utbildningen ska omfattas av de allmänna offentlighetsrättsliga bestämmelser som kan gälla för statlig verksamhet, bl.a. förvaltningslagen (1986:223). Med hänsyn till utbildningens speciella karaktär föreslås inte någon rätt att överklaga beslut som fattas inom ramen för denna förordning. Förvaltningslagen ger dock möjlighet till omprövning av beslut som fattas inom utbildningen. Av 29 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204) följer också att om ett beslut som har rättsliga följder för en fysisk person eller annars har märkbara verkningar för den fysiska personen, grundas enbart på automatiserad behandling av sådana personuppgifter som är avsedda att bedöma egenskaper hos personen, ska den som berörs av ett automatiserat beslut ha möjlighet att på begäran få beslutet omprövat av någon person. Av andra stycket samma paragraf följer också att var och som varit föremål för ett sådant beslut som avses i första stycket har rätt att på ansökan få information från den personuppgiftsansvarige om vad som har styrts den automatiserade behandling som lett fram till beslutet. UKÄ anser att detta är tillräckligt för att trygga rättssäkerheten för deltagarna.

UKÄ föreslår att den nya förordningen följs upp inom en viss tid (se vidare s. 50).

Finansiering

UKÄ:S FÖRSLAG

Universitet och högskolor bör få belasta sina anslag med kostnader för öppna nätbaserade kurser. Såväl anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå som anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå ska kunna belastas med dessa kostnader. Som en ram för omfattningen av denna utbildningsform anser UKÄ att det är rimligt med ett tak för anslagsfinansiering av öppna nätbaserade kurser. Baserat på lärosätenas uppgifter uppskattar UKÄ kostnaden för att anordna ett fåtal MOOCs till tre miljoner kronor. Mot denna bakgrund föreslår UKÄ ett tak för anslagsfinansieringen på högst 0,2 procent av vardera anslaget (se bilaga 2).

För att alla statliga lärosäten och vissa enskilda utbildningsanordnare ska ha möjlighet att utveckla öppna nätbaserade kurser bör staten avsätta 60 miljoner kronor i särskilda medel. Dessa medel bör också kunna användas för utveckling av den digitala pedagogiken och fördelas efter beslut av en lämplig myndighet.

Vidare bör regeringen ge lärosätena ett bemyndigande att få ta ut avgifter för kursintyg som utfärdas inom öppna nätbaserade kurser och disponera avgifterna. Lärosätena bör också få besluta om storleken på avgifterna.

För att lärosätena ska kunna ge öppna nätbaserade kurser behövs en stabil finansiering. Frågan om hur MOOCs kan finansieras har också lyfts av flera lärosäten i enkätundersökningen och den har också behandlats i Lunds universitets slutrapport.

UKÄ noterar i detta sammanhang att finansieringen av MOOCs inte nämns som ett problem för utländska lärosäten i de internationella rapporterna på området. Ofta ses MOOCs som ett bra initiativ som gör högre utbildning mer tillgänglig för samhället. Därtill finns i flera andra länder möjligheter att avgiftsbelägga högre utbildning för personer som studerar med ett fort- och vidareutbildningssyfte, exempelvis på en MOOC som kan ge poäng.

I Sverige innebär den statliga styrningen av högskolan att lärosätena får bedriva viss verksamhet, nämligen högskoleutbildning och forskning. Det är dessa verksamheter som de får finansiera med anslag, om inte annat anges. Lärosätena har två anslag, ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. I lärosätenas regleringsbrev framgår att lärosätena även får belasta anslagen med kostnader för att samverka med omgivande samhälle, sprida forskningsresultat och verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Lärosätena får också ta emot bidrag från olika externa finansörer för sin verksamhet och de kan bedriva viss avgiftsfinansierad verksamhet. I regleringsbreven fastställs vilka former av avgiftsfinansierad verksamhet de får bedriva. Lärosätena kan också ta ut avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

UKÄ föreslår i denna rapport en ny förordning för öppen nätbaserad utbildning i form av kurser. Öppen nätbaserad utbildning är varken ordinarie utbildning eller forskning och kan därför inte finansieras av anslag utan särskilt bemyndigande. Som redovisats föreslår UKÄ att den nya utbildningsformen ska vara avgiftsfri för deltagarna. Det innebär att utbildningen måste finansieras på annat sätt än genom avgifter. Visserligen skulle externa aktörer

kunna finansiera utbildningen genom bidrag. Det finns redan i dag exempel på sådan finansiering. UKÄ anser dock att det måste finnas möjligheter till finansiering av öppna nätbaserade kurser även i de fall lärosätena inte får bidrag från någon extern finansör.

Det finns redan idag några speciella utbildningsformer som lärosätena får bedriva enligt särskilda förordningar, exempelvis uppdragsutbildning och behörighetsgivande förutbildning. Av förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor framgår t.ex. att avgifter får tas ut, att högskolorna själva får bestämma avgiftens storlek och att avgiften ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. För behörighetsgivande förutbildning klargörs i regleringsbrev avseende universitet och högskolor, *bilaga 1 Avräkning av helårsstudenter och helårsprestationer m.m.* att lärosätena får avräkna helårsstudenter och helårsprestationer mot takbeloppen. Ingen av dessa finansieringsformer kan dock tillämpas på öppen nätbaserad utbildning, som varken föreslås bli avgiftsbelagd eller generera några högskolepoäng. Det finns dock andra exempel på finansiella lösningar. I regleringsbrevet framgår också att lärosätena får belasta anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå med kostnader för att samverka, att informera om sin verksamhet och att verka för att forskningsresultat tillkomna vid lärosätet kommer till nytta. Ett annat exempel är att universitet och högskolor får belasta anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå med kostnader för personskadeförsäkringar för studenterna. Kostnaderna får dock högst uppgå till 24 kronor per helårsstudent. Ett annat exempel är kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studenter med funktionshinder. Statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare får hos Stockholms universitet ansöka om bidrag för särskilt pedagogiskt stöd, inkl. teckenspråkstolkning, för studenter med funktionshinder i studiesituationen för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Kostnaderna får, efter ansökan, delvis täckas av anslagsmedel som disponeras av Stockholms universitet som ett särskilt åtagande.

UKÄ har utgått från exemplen ovan vid utformningen av nedanstående förslag.

Lärosätena bör få använda anslag för finansiering av öppen nätbaserad utbildning

UKÄ gör bedömningen att samtliga statliga universitet och högskolor bör ges ekonomiska möjligheter att utveckla och erbjuda öppna nätbaserade kurser. Möjligheten bör också erbjudas de större enskilda utbildningsanordnarna med förhållandevis breda examenstillstånd. Eftersom merparten av erfarenheterna från utvecklingen av öppen nätbaserad utbildning kan återföras till lärosätens ordinarie verksamhet bedömer UKÄ att det är rimligt att lärosätena får belasta sina anslag med kostnader för denna typ av utbildning. Eftersom öppen nätbaserad utbildning kan knyta an till såväl utbildning på grundnivå och avancerad nivå som till forskning och utbildning på forskarnivå bör båda anslagen kunna belastas med kostnader för öppna nätbaserade kurser.

UKÄ gör samtidigt bedömningen att den särskilda utbildningsformen öppen nätbaserad utbildning ska utgöra en mycket begränsad del av lärosätenas anslagsfinansierade verksamhet. Ett tydligt sätt att begränsa omfattningen är via anslagsfinansieringen, se vidare nedan. Det bör påpekas att om lärosätena får finansiering från annat håll för att utveckla öppna nätbaserade kurser ser UKÄ inget hinder att omfattningen av denna utbildning blir större än vad som ryms inom detta tak.

Av enkätundersökningen och andra kontakter har framkommit att kostnaden för att utveckla öppna nätbaserade kurser visserligen kan variera mycket, men att den ofta ligger på någonstans mellan en halv och en miljon kronor per kurs, exklusive lärartid. UKÄ gör därför bedömningen att varje lärosäte bör ha möjlighet att avsätta tre miljoner kronor årligen för utveckling av ett fåtal öppna nätbaserade kurser. Eftersom lärosätena varierar i storlek kan tre miljoner kronor för många lärosäten vara ett betydande belopp, medan det kan vara ganska marginellt för ett annat. De minsta lärosätena omsätter omkring 100 miljoner kronor eller mindre, medan många större lärosäten har omsättningar i miljardklassen. Även lärosätenas anslag varierar i nästan samma storleksordningar.

Eftersom UKÄ bedömer att samtliga statliga lärosäten samt vissa enskilda utbildningsanordnare bör ha möjlighet att utveckla öppna nätbaserade kurser finansierade av statliga medel behöver särskilda medel avsättas för att även de mindre lärosätena ska kunna bedriva denna verksamhet med rimliga förutsättningar, se vidare nedan.

Tak för användning av anslagen för MOOCs

När det gäller omfattningen av öppna nätbaserade kurser inom svensk högskola bedömer UKÄ att sådan utbildning ska utgöra en mycket begränsad del av lärosätenas anslagsfinansierade verksamhet. Som UKÄ beskriver i kapitlet UKÄ:s överväganden om öppna nätbaserade kurser skulle ett tydligt sätt att begränsa omfattningen kunna vara genom att sätta ett tak för hur stor del av anslagen som får användas för ändamålet. UKÄ förslår därför en sådan modell. Med utgångspunkt från att UKÄ bedömer att kostnaden för att utveckla ett fåtal moocar är ungefär tre miljoner kronor bedömer UKÄ att ett tak på 0,2 procent av anslagen kan användas som en ram för omfattningen av denna verksamhet. Om alla lärosäten skulle belasta sina anslag maximalt med kostnader för MOOCs skulle den totala kostnaden bli knappt 80 miljoner kronor. Ett tak på 0,2 procent av anslagen skulle betyda att de största lärosätena skulle kunna belasta anslagen med kostnader för öppna nätbaserade kurser upp till dubbelt så mycket som de beräknade tre miljoner kronorna. UKÄ bedömer att det är en rimlig avvägning att de största lärosätena kan utveckla fler kurser än de mindre. Men för mindre lärosäten motsvarar 0,2 procent av anslagen betydligt mindre belopp är tre miljoner kronor, se tabell med beräkningsunderlag i bilaga 2. UKÄ anser att det är viktigt är att inget statligt lärosäte utesluts från möjligheten att utveckla och erbjuda öppna nätbaserade kurser genom anslagsfinansiering. Samtidigt får anslagsfinansieringen av sådana kurser inte inkräkta märkbart på lärosätenas huvuduppgifter. För att lösa detta bör extra medel tillskjutas som mindre lärosäten kan få del av, se vidare nedan.

UKÄ föreslår mot denna bakgrund att det anges i lärosätenas regleringsbrev att universitet och högskolor får belasta sina anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå med kostnader för öppen nätbaserad utbildning som bedrivs enligt den föreslagna förordningen. Kostnaderna bör dock få uppgå till högst en viss andel av anslagen, och UKÄ föreslår 0,2 procent av respektive anslag. Motvarande klargöranden bör skrivas in i statens avtal med berörda enskilda utbildningsanordnare.

UKÄ vill betona att lärosätena inte åläggs att använda upp till 0,2 procent av sina anslag för öppen nätbaserad utbildning. Förslaget innebär en **möjlighet** att belasta anslagen med kostnader för öppna nätbaserade kurser för de lärosäten som vill.

Behov av utvecklingsmedel

Som beskrivits ovan anser UKÄ att samtliga statliga lärosäten och vissa enskilda utbildningsanordnare bör ha möjlighet att använda 3 miljoner kronor per år för utveckling av öppna nätbaserade kurser. För att detta ska vara möjligt behöver många lärosäten ett extra tillskott av medel. UKÄ uppskattar behovet till knappt 60 miljoner kronor sammanlagt. UKÄ bedömer att intresset för MOOCs har ökat intresset bland lärosätena att utveckla digital högskolepedagogik och att detta intresse bör tas tillvara. Därför bedömer UKÄ att de särskilda medlen alternativt bör kunna användas för utveckling av digital högskolepedagogik av lärosäten som inte vill utveckla MOOCs, exempelvis för att utveckla gemensamma nätbaserade undervisningsmoduler.

Som jämförelse kan nämnas att i Finland och Norge finns möjligheten för universitet och högskolor att förhandla eller ansöka om medel, där MOOCs lyfts fram som en särskild satsning inom de närmaste åren.

UKÄ föreslår därför att 60 miljoner kronor avsätts för utveckling av öppna nätbaserade kurser och/eller utveckling av digital högskolepedagogik hos mindre lärosäten. De lärosäten som berörs är de där det föreslagna taket på 0,2 procent av anslagen understiger tre miljoner kronor, se beräkningsunderlaget i bilaga 2. Dessa lärosäten bör kunna ansöka om medlen hos lämplig myndighet, som också ska besluta om fördelning av medlen.

Förutom de (23) statliga lärosäten för vilka 0,2 procent av anslagen understiger tre miljoner kronor bör också några enskilda utbildningsanordnare erbjudas möjlighet att få del av dessa medel, nämligen följande:

- Handelshögskolan i Stockholm
- Högskolan i Jönköping
- Ersta Sköndal högskola
- Röda Korsets Högskola
- Sophiahemmet Högskola

Skälen till att just dessa lärosäten med enskild huvudman ska kunna få del av de särskilda medlen är flera. Dessa lärosäten liknar på flera sätt de mindre statliga lärosätena. De har en förhållandevis stor omsättning, vilket innebär att tre miljoner kronor för mooc-verksamhet skulle vara en rimligt liten

andel av den totala verksamheten och de har förhållandevis breda examenstillstånd. Av de enskilda utbildningsanordnarna omfattas inte Chalmers tekniska högskola av de särskilda utvecklingsmedlen eftersom 0,2 procent av lärosätets anslag överstiger tre miljoner kronor. Övriga enskilda utbildningsanordnare omfattas inte av förslaget eftersom de omsätter betydligt lägre belopp än de ovan angivna och en mooc-verksamhet i tremiljonersklassen skulle för dessa lärosäten inte vara en liten del av deras verksamhet.

Uppgifter i lärosätenas årsredovisningar

Det finns idag inte något register över deltagare i öppna nätbaserade kurser, utan uppgifterna måste sammanställas av lärosätena. Om förslagen i denna rapport genomförs innebär det att lärosätena skulle få använda anslagsmedel för att finansiera kostnader för öppna nätbaserade kurser. UKÄ anser mot den bakgrunden att lärosätena i sina årsredovisningar bör rapportera vissa uppgifter om sina öppna nätbaserade kurser och om deltagarna i sådana utbildningar.

UKÄ:s överväganden om avgifter för intyg

I UKÄ:s förslag till ny förordning för öppen nätbaserad utbildning ges universitet och högskolor en möjlighet att utfärda kursintyg. Redan i dag kan dock deltagare i en MOOC ofta själva skriva ut ett enklare, maskinellt utfärdat intyg efter genomgången utbildning, för det mesta avgiftsfritt. Om deltagaren vill ha någon form av verifierat intyg förekommer ofta en avgift. Om lärosätena använder sig av någon internationell utbildningsplattform för distribution av sina MOOCs betalar deltagaren avgiften till plattformen. I avtal mellan plattformen och lärosätet regleras om och hur stor andel av avgiften som ska tillfalla lärosätet.

Det finns idag inget tydligt stöd för att lärosätena ska få del av dessa avgiftsintäkter. Frågan om avgifter för kursintyg är dock komplicerad.

Vissa anser att lärosätena behöver få ta ut avgifter för kursintyg på genomförd öppen nätbaserad utbildning för att det skulle underlätta samarbetet med de internationella plattformarna. Om lärosätet inte får ta ut avgifter för intygen är alternativet att hela avgiftsintäkten tillfaller plattformen.

Andra menar att kursintyg ska vara avgiftsfria, åtminstone i ett inledningskede tills man har sett omfattningen på den svenska öppna nätbaserade utbildningen. Det finns en oro, bland annat hos studentföreträdare, att om man tillåter avgifter för intyg så öppnar man upp för att tillåta flera former av avgifter inom högskolan. Det finns också tankar om att intygen med lärosätenas namn är en form av marknadsföring och att det inte finns någon anledning till statliga initiativ för att underlätta denna marknadsföring. Alternativet att enbart tillåta avgiftsfria intyg skulle enligt vissa kunna stimulera lärosätena att använda sig av andra distributionskanaler än de kommersiella plattformarna.

Utgångspunkten för UKÄ:s förslag är att skapa möjligheter för svenska lärosäten att utveckla och ge öppna nätbaserade kurser och att förslagen ska vara distributionsneutrala. Flera lärosäten ger redan moocar via internationella plattformar och andra har tecknat avtal med någon plattform, eller

håller på att göra det. Plattformsvalet baseras ofta på hur lärosätet vill nå ut till nya grupper och vilka andra lärosäten man samarbetar med.

UKÄ bedömer att lärosätena själva bäst bedömer vilken distributionskanal som är lämplig för deras öppna nätbaserade kurser. Eftersom det redan i dag förekommer att internationella plattformar tar ut avgifter för intyg på kurser som anordnas av svenska lärosäten anser UKÄ att svenska lärosäten inte ska gå miste om möjligheten att få del av avgiftsintäkterna.

Med tanke på den eventuella oron över att denna typ av avgifter skulle öppna upp för andra avgifter i högskolan vill UKÄ betona att avgifter för kursintyg som utfärdas för genomgången öppna nätbaserad kurs inte är avgifter för högskoleutbildning. Det handlar om en administrativ avgift för utfärdat intyg, inte om en studieavgift för kursen. Enligt den föreslagna förordningen ska de öppna nätbaserade kurserna inom svensk högskola vara avgiftsfria. Som UKÄ tidigare har understrukt får också den enskilde deltagaren själv välja om han eller hon ska ta ut ett kursintyg efter fullgjord kurs.

Sammantaget anser UKÄ att regeringen bör bemyndiga universitet och högskolor att ta ut avgifter för kursintyg som utfärdas enligt den föreslagna förordningen. Lärosätena bör själva få besluta om storleken på avgifterna och disponera avgifterna. Regleringen av detta kan ske i lärosätenas regleringsbrev eller genom en uttrycklig bestämmelse i den föreslagna förordningen. Det ska vara frivilligt för lärosätena att ta ut avgifter för kursintyg. Om ett lärosäte väljer en ordning med avgifter för kursintyg får avgifterna självfallet inte tas ut godtyckligt, utan avgiftsuttaget ska ha stöd i lärosätets regler.

Kostnader och andra konsekvenser

Kostnader

Om UKÄ:s förslag genomförs erbjuds universitet och högskolor en möjlighet att finansiera den särskilda utbildningsformen öppen nätbaserad utbildning med anslagsmedel. UKÄ uppskattar ett lärosätes kostnad för att utveckla ett fåtal öppna nätbaserade kurser till tre miljoner kronor. Ramen för i vilken omfattning MOOCs kan införas i den svenska högskolan bedömer UKÄ att kan ske genom en begränsning av anslagsfinansieringen. Enligt UKÄ:s bedömningar är en rimlig omfattning att högst 0,2 procent av lärosätenas anslag för såväl utbildning på grundnivå och avancerad nivå som forskning och utbildning på forskarnivå ska få användas för öppna nätbaserade kurser. Om regeringen bedömer att det är en rimlig nivå och samtliga lärosäten som omfattas av förslagen utvecklar sådana kurser och belastar anslagen maximalt blir den årliga kostnaden knappt 80 miljoner kronor.

UKÄ förslår också att statsmakterna avsätter 60 miljoner kronor som särskilda medel för utveckling av öppen nätbaserad utbildning vid lärosäten där 0,2 procent av anslagen motsvarar mindre än tre miljoner kronor. Lärosäten som väljer att inte utveckla öppen nätbaserad utbildning får använda de särskilda medlen till utveckling av digital högskolepedagogik.

Om medlen utnyttjas till fullo blir den totala årliga kostnaden knappt 140 miljoner kronor, varav knappt 60 miljoner kronor utöver lärosätenas nuvarande anslag. För finansiering av dessa extra 60 miljoner kronor föreslår UKÄ att en del av de tidigare frigjorda anslagmedlen för kvalitetsbaserad resurstilldelning ska användas när den statsfinansiella situationen tillåter detta. Förslaget kan motiveras av två skäl. Dels förutses lärosätenas utveckling av öppen nätbaserad utbildning leda till ökad kvalitet även inom den ordinarie utbildningen, dels ska anslagen få användas för utveckling av digital högskolepedagogik och gemensamma nätbaserade undervisningsmoduler inom den ordinarie utbildningen vilket skulle kunna leda till högre kvalitet och ökad effektivitet.

Konsekvenser för statliga universitet och högskolor

Om UKÄ:s förslag genomförs erbjuds universitet och högskolor en möjlighet att anordna öppen nätbaserad utbildning i form av kurser, i begränsad omfattning, och dessutom en möjlighet att finansiera verksamheten. Universitet och högskolor kan alltså välja att anordna den nya utbildningsformen om det bedöms passa lärosätets utbildnings- och forskningsprofil, långsiktiga strategi och övriga behov och förutsättningar. Förslagen innebär att statsmakterna klarlägger villkoren för verksamheten, vilket ger lärosätena ett tydligare underlag för bedömningen av om öppna nätbaserade kurser bör anordnas vid det egna lärosätet. Eftersom förslaget är avsett att vara distribu-

tionsneutralt ger det dessutom lärosätena frihet att välja distributionssätt för kurserna.

Som redovisats innebär UKÄ:s förslag att kostnaderna för de öppna nätbaserade kurserna får belasta bl.a. anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå med högst 0,2 procent. Det innebär en mycket begränsad minskning av de medel som går till ordinarie utbildning. Erfarenheterna visar att utvecklingen av MOOCs ofta har lett till ett ökat intresse för utveckling av nya undervisningsformer. För de lärosäten som väljer att anordna öppna nätbaserade kurser kan verksamheten alltså innebära möjligheter för en pedagogisk utveckling som även kan komma ordinarie högskoleutbildning till nytta. Sammantaget bedömer UKÄ att förslagen i denna rapport innebär positiva konsekvenser för all utbildning vid universitet och högskolor.

UKÄ:s förslag innebär också att lärosätena ges tydligare förutsättningar för att delta i en internationell utveckling kring MOOCs. Det innebär också ökade möjligheter att profilera sig i en allt mer globaliserad utbildningssektor. Vidare kan de lärosäten som så önskar verka i sammanhang där även framstående utländska lärosäten deltar. UKÄ bedömer mot denna bakgrund att förslagen kommer att stärka lärosätenas möjligheter till internationalisering.

UKÄ:s förslag att planer ska upprättas för varje öppen nätbaserad kurs innebär att visst administrativt arbete för lärosätena tillkommer. Planerna kommer samtidigt att innebära bättre förutsättningar för bl.a. styrning och utvärdering av verksamheten och ökad rättssäkerhet för deltagarna. Därtill ger de bättre förutsättningar för kvalitetssäkring och eventuellt tillgodoräknande av kurserna.

De universitet och högskolor som väljer att anordna öppna nätbaserade kurser kan även behöva hantera olika rättsliga frågor kring utbildningsformen. Det gäller t.ex. personuppgiftsfrågor eller upphovsrättsfrågor. De lärosäten som väljer att samarbeta med internationella utbildningsplattformar behöver även analysera och förhandla om de komplicerade avtalsvillkor som följer med samarbetet. Det är viktigt att lärosätena avsätter resurser för att hantera de rättsliga utmaningar som kan uppstå vid denna typ av utbildning.

Konsekvenser för studenterna

Som redovisats kan UKÄ:s förslag leda till en mycket begränsad minskning av de medel som går till ordinarie utbildning i det fall ett lärosäte väljer att anordna öppna nätbaserade kurser. Enligt UKÄ:s bedömning medför dock förslagen i denna rapport positiva konsekvenser för all utbildning vid universitet och högskolor. Det kommer i slutändan även att gynna studenter i ordinarie högskoleutbildning. Det förefaller dock som om vissa ämnen är mer lämpade än andra som öppen nätbaserad utbildning. Risker finns att de ämnen inom vilka lärosätena inte utvecklar öppna nätbaserade kurser inte omfattas av den positiva utvecklingen. Det är därför viktigt att erfarenheterna av att utveckla öppna nätbaserade kurser tas tillvara i all ordinarie utbildning.

Studenterna har enligt 2 kap. 7 § högskolelagen (1992:1434) rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Då öppna nätbaserade kurser

anordnas tas lärosätets resurser i anspråk i form av bl.a. lärare och teknisk utrustning. UKÄ:s förslag i denna rapport innebär att kurserna bl.a. ska finansieras genom att anslagsmedel för utbildning på grundnivå och avancerad nivå får tas i anspråk i begränsad omfattning. UKÄ anser mot denna bakgrund att frågor om anordnande av öppna nätbaserade kurser vid ett lärosäte kan få betydelse för den ordinarie högskoleutbildningen och studenternas situation. Studenterna bör alltså ha rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker i sådana frågor.

Konsekvenser för deltagare i utbildningarna

Det kan finnas oklarheter om värdet av genomgången öppna nätbaserad utbildning som merit, bland annat på arbetsmarknaden. Genom den föreslagna förordningen ges tydligare villkor för verksamheten. Kravet på planer för varje öppna nätbaserad kurs ger dessutom lärosätena möjlighet att utfärda föreskrifter om kurserna. Det innebär större förutsebarhet och därmed ökad rättssäkerhet för deltagarna.

Deltagare i en öppna nätbaserad kurs kommer inte att vara studenter i högskoleförordningens mening. Det innebär att om de inte är antagna till ordinarie högskoleutbildning har de t.ex. inte rätt att söka tillgodoräkning av kursen enligt 6. kap. 6–8 §§ högskoleförordningen. De omfattas inte heller av rätten till medlemskap i studentkår enligt 4 kap. 12 § högskolelagen. De kan bli stödmedlemmar, om en studentkår tillåter det, men får inte samma möjlighet till inflytande i kåren. Deltagare i öppna nätbaserade kurser kommer inte heller ha samma möjligheter till inflytande över utbildningen som studenter har inom ordinarie högskoleutbildning. Öppna nätbaserade kurser (MOOCs) har emellertid en mycket speciell karaktär, med ofta många deltagare och liten eller obefintlig lärarkontakt. Kurserna är ofta korta och deltagarna är inte närvarande på campus, utan kan finnas över hela världen. UKÄ anser att det för närvarande inte är motiverat med några särskilda åtgärder för att tillförsäkra deltagarna samma inflytande inom de öppna nätbaserade kurserna som studenterna har inom ordinarie högskoleutbildning. Frågan kan dock behöva uppmärksammas vidare i den uppföljning av reformen som UKÄ föreslår ska genomföras.

Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare

Enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ges enligt förslagen motsvarande villkor för finansieringen av öppna nätbaserade kurser som statliga universitet och högskolor. De bör alltså omfattas av förslagen om begränsningen av omfattningen på MOOC-verksamheten. Enligt förslagen får några enskilda utbildningsanordnare också tillgång till de särskilda medel som UKÄ föreslår ska avsättas för utveckling av verksamheten. I övrigt bedöms inte förslaget medföra några särskilda konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnarna.

De författningsförslag som lämnas i denna rapport berör inte enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.

Studiemedel

De öppna nätbaserade kurser som står i fokus för denna utredning skiljer sig på avgörande punkter från ordinarie högskoleutbildning, bl.a. när det gäller tillträde, möjligheter till examen och högskolepoäng. UKÄ anser inte att studier inom de öppna nätbaserade kurserna ska ge rätt till studiemedel. Ett förtydligande med denna innebörd bör därför göras i studiestödsförordningen (2000:655).

Övriga konsekvenser

Det går inte idag att avgöra om UKÄ:s förslag kommer att ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. De eventuella effekterna på jämställdheten bör därför analyseras efter några år.

Öppna nätbaserade kurser är en flexibel utbildningsform. Dess distanskaraktär och möjlighet att utbilda många deltagare kan göra den kostnads-effektiv. Utbildningsformens speciella karaktär innebär att tillgängligheten till kvalificerade utbildningar i samhället ökar. Utvecklingen kan leda till nya möjligheter inom fort- och vidareutbildning.

Om universitet och högskolor kan erbjuda öppna nätbaserade kurser till deltagare från hela världen kommer detta att synliggöra svensk högskoleutbildning i den globaliserade utbildningssektorn. Möjligheter för lärosätena att verka och profilera sig i sammanhang där även framstående utländska lärosäten deltar stärker bilden av Sverige som kunskapsnation. Öppna nätbaserade kurser kan därför innebära positiva konsekvenser för Sverige i ett internationellt perspektiv.

Behov av uppföljning

De förslag som UKÄ lämnar i denna utredning innebär att lärosätena ges möjlighet att i begränsad form bedriva öppen nätbaserad utbildning som en särskild utbildningsform och att utbildningen får finansieras med anslag. Lärosätenas erfarenheter av denna typ av utbildning är än så länge liten och det rättsliga underlaget för utredningen är begränsat. Därtill baseras det belopp som UKÄ utgår ifrån för förslagen på uppskattningar av mycket begränsat material. Såväl den föreslagna begränsningen av anslagsutnyttjandet som omfattningen av de särskilda medlen bör följas upp

Det kan också tänkas att fler frågor än de som hittills identifierats behöver utredas. Därtill är det fortfarande många frågor som lärosätena själva måste hantera. Om förslagen i denna utredning genomförs föreslår UKÄ att reformen följs upp inom några år.

Referenser

Danmarks Akkrediteringsinstitution <http://akkr.dk/> (18 december 2015).

EADTU European Association of Distance Teaching Universities, *Institutional MOOC strategies in Europe. Status report based on a mapping survey conducted in October–December 2014*, EADTU, February 2015.

EADTU:s HOME-projekt, *Higher education online: MOOCs the European way* <http://home.eadtu.eu/> (14 januari 2016).

EUA European University Association (2013), *MOOCs Massive Open Online Courses – January 2014 (An update of EUA's first paper, January 2013)*, EUA Occasional papers, Michael Gaebel.

EUA European University Association (2014), *E-learning in European Higher Education Institutions – Results of a mapping survey conducted in October–December 2013*, EUA Publications 2014, Michael Gaebel, Veronika Kupriyanova, Rita Morais, Elizabeth Coluzzi.

EUA European University Association (2015), *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*, EUA Publications 2015, Andrée Surssock.

Ekonomistyrningsverket (ESV), Regleringsbrev för universitet och högskolor, UKÄ och andra myndigheter finns på ESV:s hemsida <http://www.esv.se/>

Europeiska kommissionen (2013), *En öppen utbildning: Innovativ inlärning och undervisning med ny teknik och öppna utbildningsresurser för alla*, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska sociala kommittén och regionkommittén, Bryssel den 25.9.2013 COM(2013) 654 final.

Europeiska unionen (2015), *Nya prioriteringar för det europeiska utbildnings-samarbetet. 2015 års gemensamma rapport från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) (2015/C 417/04)*, Europeiska unionens officiella tidning 15.12.2015.

Finlands regering (2015), *Handlingsplan för genomförandet av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet*. Regeringens publikationsserie 14/2015, Statsrådets kansli.

Lunds universitet (2014), *Utveckling av MOOCs vid Lunds universitet. Slutrapport från utredningen om e-lärande och MOOCs avseende MOOCs-delen*, januari 2014. Centre for Educational Development, Åsa Lindberg-Sand, Kristina Arnrup Thorsbro, Ebba Ossiannilsson.

MIT Massachusetts Institute of Technology *Micromaster* <http://micromasters.mit.edu/> (14 januari 2016).

New York Times, "The Year of the MOOC" <http://www.nytimes.com/2012/11/04/education/edlife/massive-open-online-courses-are-multiplying-at-a-rapid-pace.html> (14 januari 2016).

Norges offentlige utredninger (2013), *Tid for MOOC, MOOC-utvalgets delrapport*.

Norges offentlige utredninger (2014), *MOOC til Norge – Nye digitale læringsformer i høyere utdanning* (NOU 2014:5).

Norgesuniversitetet <https://norgesuniversitetet.no/> (14 januari 2016).

OECD (2015), *Education at a Glance 2015*, OECD Publishing.

Statens offentliga utredningar (2014), *Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering*. Betänkande av E-delegationen (SOU 2014:75).

Tillväxtanalys (2014), *Massive Open Online Courses – en omvärldsanalys i fyra länder*, PM 2014:08.

Uddannelse- og Forskningsministeriet, *Partnerskab om MOOCs (Massive Open Online Courses) i Danmark* <http://ufm.dk/aktuelt/nyheder/2015/professionshøjskolerne-indgar-partnerskab-om-digital-efteruddannelse> (14 januari 2016).

Bilagor

Bilaga 1. Författningsförslag

Bilaga 2. Beräkningsunderlag

Bilaga 3. Enkät

Bilaga 4. Lärosäten som fått enkäten

Bilaga 5. Tabell svenska moocar enligt enkätresultat

Bilaga 6. Lärosäten som deltog i workshop

Bilaga 1. Författningsförslag

Förordning (2016:000) om öppna nätbaserade kurser vid universitet och högskolor

1 § Ett universitet eller en högskola med staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) får bedriva öppen nätbaserad utbildning i form av kurser enligt bestämmelserna i denna förordning.

Med högskola avses i fortsättningen såväl universitet som högskola.

2 § En högskola får anordna kurser inom öppen nätbaserad utbildning bara om den knyter an till sådan utbildning på grundnivå, avancerad nivå eller forskarnivå som högskolan har examenstillstånd för eller om den knyter an till sådan forskning som bedrivs vid högskolan.

3 § Utbildningen ska vara avgiftsfri för deltagarna i kurserna.

4 § Högskolan får inte ställa upp behörighetsvillkor som krav för tillträde till kurser inom öppen nätbaserad utbildning. Inte heller får urval göras bland de som anmäler sig till kurserna.

5 § För varje kurs som anordnas inom öppen nätbaserad utbildning ska det finnas en plan.

En högskola får meddela de föreskrifter som enligt tredje stycket ska anges i planen.

I planen ska följande anges: mål, det huvudsakliga innehållet samt de övriga föreskrifter som behövs.

6 § Högskolan får anordna prov för deltagarna och sätta betyg på en genomgången kurs. Högskolan ska i så fall föreskriva om formerna för bedömningen av deltagarnas prestationer och om betygssystem i den plan som anges i 5 §.

7 § Högskolan får utfärda kursintyg till deltagare som har gått igenom utbildningen med godkänt resultat. Högskolan ska i så fall föreskriva om de villkor som gäller för utfärdande av kursintyg i den plan som anges i 5 §.

8 § Högskolan får fatta beslut om betyg och beslut om att utfärda kursintyg genom automatiserad behandling.

Bestämmelserna i 20 § och 21 § 3–5 myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på högskolan i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling enligt första stycket.

Bilaga 2. Beräkningsunderlag

Lärosäte	Anslag 2016 enligt regleringsbrev, miljoner kronor			Beräkningar		
	Utbildn. grundnivå och avan- cerad nivå	Forskning och utbildn. på forskarnivå	Summa anslag för utbildning och forskning	0,2 % av Summa anslag = (miljoner kronor)	Ev. behov av tillskott för att nå 3 miljoner kronor	3 mkr som andel av Summa anslag
Uppsala universitet	1 647	2 036	3 683	7,4	0	0,1 %
Lunds universitet	1 923	2 088	4 011	8,0	0	0,1 %
Göteborgs universitet	1 981	1 482	3 463	6,9	0	0,1 %
Stockholms universitet	1 633	1 557	3 189	6,4	0	0,1 %
Umeå universitet	1 301	1 066	2 367	4,7	0	0,1 %
Linköpings universitet	1 435	825	2 261	4,5	0	0,1 %
Karolinska institutet	674	1 483	2 157	4,3	0	0,1 %
Kungl. Tekniska högskolan	1 048	1 477	2 525	5,1	0	0,1 %
Chalmers tekniska högskola	842	841	1 683	3,4	0	0,2 %
Luleå tekniska universitet	635	364	999	2,0	1,0	0,3 %
Sveriges lantbruksuniversitet			1 788	3,6	0	0,2 %
Handelshögskolan i Stockholm			77	0,2	2,8	3,9 %
Karlstads universitet	614	224	838	1,7	1,3	0,4 %
Linnéuniversitetet	1 012	318	1 331	2,7	0,3	0,2 %
Örebro universitet	748	250	998	2,0	1,0	0,3 %
Mittuniversitetet	519	231	750	1,5	1,5	0,4 %
Blekinge tekniska högskola	242	91	333	0,7	2,3	0,9 %
Högskolan i Jönköping	503	105	609	1,2	1,8	0,5 %
Malmö högskola	866	137	1 004	2,0	1,0	0,3 %
Mälardalens högskola	570	104	673	1,3	1,7	0,4 %
Stockholms konstnärliga högskola	195	49	243	0,5	2,5	1,2 %
Gymnastik- och idrottshögskolan	95	32	126	0,3	2,7	2,4 %
Högskolan i Borås	459	66	526	1,1	1,9	0,6 %
Högskolan Dalarna	402	61	463	0,9	2,1	0,6 %
Högskolan i Gävle	425	91	516	1,0	2,0	0,6 %
Högskolan i Halmstad	369	62	432	0,9	2,1	0,7 %
Högskolan Kristianstad	363	53	416	0,8	2,2	0,7 %
Högskolan i Skövde	298	47	345	0,7	2,3	0,9 %
Högskolan Väst	333	48	381	0,8	2,2	0,8 %
Konstfack	155	9	165	0,3	2,7	1,8 %
Kungl. Konsthögskolan	62	6	68	0,1	2,9	4,4 %
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	125	9	135	0,3	2,7	2,2 %
Södertörns högskola	386	57	443	0,9	2,1	0,7 %
Försvarshögskolan*	234	10	244	0,5	2,5	1,2 %
Ersta Sköndal högskola			103	0,2	2,8	2,9 %
Röda Korsets Högskola			75	0,2	2,8	4,0 %
Sophiahemmet Högskola			74	0,1	2,9	4,1 %
Summa	22 096	15 281	39 494	79	56	

Sammanställning av lärosätenas anslag 2016 för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå. Uppgifterna har hämtas från lärosätenas respektive regleringsbrev samt anslag 2:63 för särskilda utbildningsordnare. Anslagen för Sveriges lantbruksuniversitet samt vissa enskilda utbildningsordnare är inte uppdelade i utbildning respektive forskning.

* Inkluderar anslag för officersutbildning mm, 209,7 miljoner kronor.

Enkät till universitet och högskolor om MOOCs

Regeringen har gett Universitetskanslersämbetet (UKÄ) i uppdrag att analysera möjligheter och eventuella hinder med ett införande av en öppen nätbaserad utbildning, s.k. Massive Open Online Courses (MOOCs), i svensk högskola. Med "MOOCs" avses här *nätbaserade kurser utan förkunskapskrav som är öppna för alla som anmäler sig* (kursen kan ges lokalt eller via någon plattform). Däremot avses inte ordinarie nätbaserad utbildning som ges på grundnivå eller avancerad nivå enligt högskoleförordningen (1993:100) eller andra särskilda förordningsbestämmelser.

För att kunna genomföra uppdraget behöver UKÄ svar från lärosätet på följande frågor. Vi är beroende av de underlag som ni förser oss med. Därför hoppas vi att ni tar er tid att fylla i enkäten så noggrant som möjligt. Var god återsänd den ifyllda enkäten till UKÄ **senast måndagen den 12 oktober** till moocs2015@uka.se.

Lärosäte _____

Uppgiftslämnare

Namn _____

Funktion/titel _____

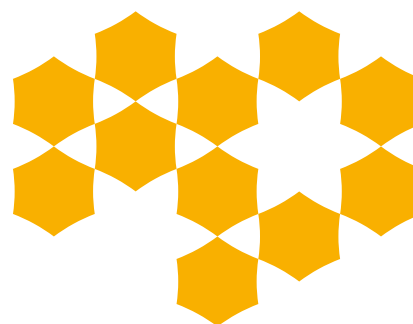
E-post _____

Telefon _____

1. Har lärosätet gett eller ger MOOCs idag (enligt ovanstående definition)?

JA NEJ

▶▶ Vid NEJ, fortsatt till fråga 5



Frågor till lärosäten som svarat JA på fråga 1 (har gett eller ger MOOCs)

2. V.g. fyll i följande tabell:

Använd en rad per kursstillfälle och kursnamn. Har samma kurs getts vid mer än ett tillfälle skrivs varje enskilt tillfälle på en egen rad med samma kursnamn. Vad kursen motsvarar och dess omfattning kan utelämnas på efterföljande kursstillfällen om detta inte har ändrats sedan föregående kursstillfälle.

Kursstillfälle (start- datum)	Kursnamn	Kursen motsvarar närmast		Kursens omfattning		Förekommer någon form av tvåvägs- kommunikation?		Antal anmälda personer		Antal aktiva personer**		Antal deltagare som begärt intyg, certifi- kat eller liknande	
		Område se lista nedan*	Nivå	Kursens längd (veckor)	Bedömd arbetsinsats (timmar/ vecka)	Mellan lärare och deltagare Ja/Nej	Mellan deltagare Ja/Nej	Från Sverige	Utanför Sverige	Från Sverige	Utanför Sverige	Från Sverige	Utanför Sverige

* Ange något av följande områden:

- Humaniora och teologi
- Juridik och samhällsvetenskap
- Konstnärligt område
- Medicin och odontologi
- Naturvetenskap
- Teknik
- Vård och omsorg
- Övrigt

** Med aktiva personer avses personer som deltagit i kursens första test (motsv.).

Eventuell kommentar till tabellen:

3. Kommer lärosätet att fortsätta erbjuda befintliga MOOCs?

JA NEJ

4. Kommer lärosätet att utveckla nya MOOCs?

JA NEJ

▶▶ Fortsätt till fråga 7

Frågor till lärosäten som svarat NEJ på fråga 1 (ger inte MOOCs)

5. Diskuteras MOOCs inom lärosätet?

JA NEJ

Om Ja, var god kommentera

6. Har lärosätet beslutat att ge MOOCs i framtiden?

JA NEJ

Om Ja, inom vilket/vilka områden (enligt lista på sidan 1)

Om Ja, när är planerad start _____

Om Nej, har lärosätet tagit ett beslut om att inte ge MOOCs?

JA NEJ

Vilken är i så fall anledningen till att lärosätet har beslutat att inte ge MOOCs?

▶▶ Fortsätt till fråga 17

Följande frågor besvaras av lärosäten som ger eller planerar att ge MOOCs

Det kan finnas flera syften med att ge MOOCs, exempelvis marknadsföring, pedagogisk utveckling, breddad rekrytering eller annat.

7. Vilket/vilka är lärosätets huvudsakliga syfte/syften med att satsa på MOOCs?

8. Vilken, eller vilka är målgrupperna för lärosätets MOOCs?

9. Har lärosätet tecknat avtal (eller planerar att teckna avtal) med någon plattform för att erbjuda MOOCs (ex Coursera, EdX, FutureLearn eller liknande)?

JA NEJ Lärosätet har egen plattform

Om Ja, vilken plattform: _____

FINANSIERING

I uppdraget ingår att utreda finansieringen av MOOCs.

10. Vad är kostnaderna för de MOOCs som lärosätet har gett eller ger?

11a. Hur finansierar lärosätet kostnaderna för kursutveckling av MOOCs, inklusive lärartid, idag? (Exempelvis anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, donationer etc.)

11b. Hur finansierar lärosätet övriga kostnader (exempelvis teknik) för MOOCs idag?

12. Hur planerar lärosätet att finansiera MOOCs i framtiden?

KUNSKAPSKONTROLL OCH KVALITETSSÄKRING

13. Förekommer det någon form av kunskapskontroll från lärosätets sida?

JA NEJ

Om Ja, i vilken form?

14. Finns det någon form av identitetskontroll av deltagarna?

JA NEJ

Om Ja, hur?

15a. Finns det ett behov av att kunna utfärda kursintyg eller kursbevis för deltagarna i lärosätets MOOCs?

JA NEJ

Om Ja, vad framgår eller bör framgå av dessa dokument?

15b. Finns det ett behov av att kunna genomföra formella examinationer (i högskoleförordningens mening) när det gäller lärosätets MOOCs?

JA NEJ

Om Ja, i vilken form?

16. Hur säkras kvaliteten på de MOOCs som ni gett eller avser att ge?

Följande frågor besvaras av alla lärosäten

TILLGODORÄKNANDE AV MOOCS

I 6 kap. 6 – 8 §§ högskoleförordningen (1993:100) finns bestämmelser om tillgodoräknande av utbildning. I regeringens uppdrag till UKÄ ingår även att utreda frågan om tillgodoräknande.

17. Hur ser lärosätet på tillgodoräknande av

a. MOOCs som ges av det egna lärosätet? Ej relevant

b. Tillgodoräknande av andra lärosätens MOOCs?

c. Ser lärosätet några problem vid ett tillgodoräknande av MOOCs och hur kan dessa i så fall lösas?

RÄTTSLIGA FRÅGOR

18. Har lärosätet identifierat några rättsliga problem i anslutning till MOOCs?

JA NEJ

Om ja, vilka?

19. Om lärosätet har identifierat något eller några rättsliga problem, hur kan dessa lösas?

20. Ser lärosätet något behov av att ändra eller komplettera gällande författningar på nationell nivå?

JA NEJ

Om ja, i vilket avseende?

MÖJLIGHETER OCH UTMANINGAR (UTÖVER DE SOM BESKRIVITS OVAN) MED MOOCS

21. Vilka möjligheter ser lärosätet med MOOCs?

22. Vilka utmaningar ser lärosätet med MOOCs?

23. Vilka kan konsekvenserna för den reguljära utbildningen bli (både positiva och negativa)?

24. Ser lärosätet några risker med framväxten av MOOCs (på egna och/eller andra lärosäten)?

ÖVRIGT

25. Finns det några särskilda frågor som inte berörs i denna enkät och som behöver utredas?

26. Har lärosätet några övriga synpunkter ni vill framföra med anledning av UKÄs uppdrag?

Kontaktuppgifter UKÄ

Vid eventuella frågor kontakta Niklas Karlsson på UKÄ antingen via **niklas.karlsson@uka.se** eller telefon **08-563 087 88**.

Var vänlig återsänd ifylld enkät till UKÄ **senast måndagen den 12 oktober 2015** till **moocs2015@uka.se**.

Bilaga 4. Lärosäten som erhållit UKÄ:s enkät om MOOCs

I anslutning till utredningen skickade UKÄ ut en enkät till samtliga statliga lärosäten samt ett urval av enskilda utbildningsanordnare, totalt 34 universitet och högskolor. Enkäten ställdes till rektor vid respektive lärosäte.

Blekinge tekniska högskola
Chalmers tekniska högskola
Försvarshögskolan
Gymnastik- och idrottshögskolan
Göteborgs universitet
Handelshögskolan i Stockholm
Högskolan Dalarna
Högskolan i Borås
Högskolan i Gävle
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Jönköping
Högskolan i Skövde
Högskolan Kristianstad
Högskolan Väst
Karlstads universitet
Karolinska institutet
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Kungl. Tekniska högskolan
Linköpings universitet
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö högskola
Mittuniversitetet
Mälardalens högskola
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms universitet
Sveriges lantbruksuniversitet
Södertörns högskola
Umeå universitet
Uppsala universitet
Örebro universitet

Bilaga 5. Tabell svenska MOOCs enligt enkätsvar

Lärosäte	Kurs	Kurstillfälle	Område	Omfattning timmar	Anmälda personer	Varav svenska	Andel aktiva
Lunds universitet							
	Introduction to European Business Law	2015	JS	100-150	30 900	1 %	5 %
	Greening the Economy: Lessons from Scandinavia	2015	JS/Ö	25-40	20 200	3 %	18 %
	Greening the Economy: Lessons from Scandinavia *	2015	JS/Ö	25-40	*3 700	5 %	19 %
	Global Perspectives on Sexual and Reproductive Health and Rights	2015	M	15-25	14 500	3 %	13 %
Chalmers tekniska högskola							
	Introduction to Graphene Science and Technology	2015	T	60	9 600	5 %	11 %
	Sustainability in Everyday Life	2015	Ö	42	9 000	7 %	8 %
Mittuniversitetet							
	Digital Design using VDHL	2014	T	100	730	1 %	7 %
	Entrepreneurship and Innovation	2014	Ö	56	1 500	-	10 %
Karolinska institutet							
	Explore Statistics with R	2014	M/N	40	37 200	2 %	31 %
	Explore Statistics with R*	2015	M/N	40	*16 000	-	-
	Behavioral Medicine: A Key to Better Health	2014	M	25-40	19 200	2 %	24 %
	Pragmatic Randomized Controlled Trials in Health Care	2015	M	36	7 500	2 %	25 %
	eHealth – Opportunities and Challenges	2015	M/N	30-36	7 000	2 %	25 %
	Introduction to Urology	2015	M	30-48	27 000	2 %	18 %
Högskolan i Jönköping							
	FUNDamentals of Improvement knowledge and Improvement science**	2015	V	80-120	1 400	4 %	39 %
	FUNDamentals of Improvement knowledge and Improvement science**	2015	V	80-120	1 700	3 %	-
Stockholms universitet							
	Webbprogrammering med Python och Django***	2012	-	-	80	100 %	-
	Datakunskap***	2012	-	-	130	100 %	-
	Introduktion till programmering i Python***	2012	JS	-	220	-	-
	Digitalt utanförskap och digital inkludering***	2012	JS	-	50	-	-
	HTML5 och CSS***	2012	JS	-	120	-	8 %
	Planetary Boundaries and Human Opportunities: The Quest for Safe and Just Development on a Resilient Planet	2014	N	-	5 600	-	32 %
	Planetary Boundaries and Human Opportunities: The Quest for Safe and Just Development on a Resilient Planet	2015	N	-	2 700	-	67 %
Summa		2014		64 000			
		2015		151 000			

* Kursen har löpande start, antalsuppgifter avser antal vid rapporteringstillfället

** Andelen anmälda svenska deltagare beräknas utifrån antalet med .se e - postadresser

*** Kurserna är självstudiekurser

Områden

JS - Juridik och samhällsvetenskap

T - Teknik

M - Medicin och odontologi

V - Vård och omsorg

N - Naturvetenskap

Ö - Övrigt

Bilaga 6. Deltagare i UKÄ:s workshop om MOOCs

UKÄ arrangerade 16 november 2015 en workshop för att presentera resultaten från enkätundersökningen och diskutera utredningens förslag. Samtliga 34 lärosäten som fick enkäten inbjöds till workshopen. Inbjudan ställdes till rektor vid respektive lärosäte.

I workshopen deltog representanter för 23 lärosäten, utbildningsdepartementet samt utredningens referensgrupp. Representanter för följande lärosäten deltog:

Chalmers tekniska högskola
Göteborgs universitet
Högskolan Dalarna
Högskolan i Halmstad
Högskolan i Skövde
Karlstads universitet
Karolinska institutet
Konstfack
Kungl. Konsthögskolan
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
Kungl. Tekniska högskolan
Linnéuniversitetet
Luleå tekniska universitet
Lunds universitet
Malmö högskola
Mittuniversitetet
Mälardalens högskola
Stockholms konstnärliga högskola
Stockholms universitet
Södertörns högskola
Umeå universitet
Uppsala universitet
Örebro universitet

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ska bidra till att stärka den svenska högskolan och Sverige som kunskapssamhälle. Vi granskar kvaliteten på högskoleutbildningarna, vi analyserar och följer upp utvecklingen inom högskolan och vi bevakar studenternas rättssäkerhet.

www.uka.se

