



Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen samt en motion som väckts med anledning av propositionen. Vidare behandlas regeringens skrivelse 2009/10:186 Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön, Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS22 om studenters anställningsbarhet tillsammans med en följdmotion samt Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS26 om gäststudenter i högre utbildning.

I propositionen presenterar regeringen ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem. Systemet bör bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av examenstillstånd. Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och prövningar genomförs.

I propositionen föreslår regeringen att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska, förutom på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer, fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat.

Utbildningar som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå bör utvärderas av Högskoleverket i fyraårscykler. Utvärderingarna bör främst avse bedömning av utbildningens resultat. Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga. Resultatbedömningen bör göras utifrån en granskning av studenternas självständiga arbeten och universitetens och högskolornas självvärderingar av utbildningens resultat och kombineras med att sakkunniga gör platsbesök vid lärosätena. Vidare bör resultaten från enkäter till tidigare studenter ingå i bedömningen. Utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en flergradig skala.

Hög kvalitet ska premieras. De universitet och högskolor med utbildningar som vid en kvalitetsutvärdering ges det högsta omdömet bör enligt regeringens förslag komma i fråga för en kvalitetsbaserad resurstilldelning.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avslår samtliga motionsyrkanden. Det finns två gemensamma reservationer (s, v, mp).

I fråga om tillträde till högre utbildning anser regeringen i skrivelse 2009/10:186 att det är av stor betydelse att urval görs utifrån den sökandes meriter. Möjligheten i högskoleförordningen att vid urval vid tillträde till högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå ta hänsyn till kön vid i övrigt likvärdiga meriter bör därför tas bort. Vid i övrigt likvärdiga meriter bör urval i stället göras genom prov eller intervjuer. Lottning bör också kunna användas.

Det har inte väckts några motioner med anledning av skrivelsen. Utskottet delar regeringens uppfattning och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I betänkandet behandlar utskottet också Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS22 om studenters anställningsbarhet tillsammans med en följdmotion. Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters insatser för att främja studenternas anställningsbarhet. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28). Granskningen visar bl.a. att det finns stora variationer mellan olika utbildningsprogram när det gäller i vilken utsträckning studenterna under utbildningen får möjlighet att etablera kontakt med arbetslivet.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen och lägger redogörelsen till handlingarna. Det finns en gemensam reservation (s, v, mp).

I betänkandet behandlar utskottet också Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS26 om gäststudenter i högre utbildning. Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svensk högskola nyttjas för sitt avsedda syfte. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd (RiR 2009:29).

Det har inte väckts några motioner med anledning av redogörelsen. Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund till propositionen	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden	7
Komplettering av resurstilldelningssystemet	7
Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön	13
Redogörelse 2009/10:RRS22	14
Redogörelse 2009/10:RRS26	15
Reservationer	17
1. Komplettering av resurstilldelningssystemet, punkt 1 (s, v, mp)	17
2. Nytt förslag till kvalitetsutvärderingssystem, punkt 2 (s, v, mp)	19
3. Redogörelse 2009/10:RRS22, punkt 4 (s, v, mp)	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Proposition 2009/10:139	21
Följdmotion med anledning av proposition 2009/10:139	21
Skrivelse 2009/10:186	21
Redogörelse 2009/10:RRS22	21
Följdmotion med anledning av redogörelse 2009/10:RRS22	22
Redogörelse 2009/10:RRS26	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Komplettering av resurstilldelningssystemet**

Riksdagen godkänner att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat (avsnitt 5.2). Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:139 och avslår motion 2009/10:Ub10 yrkande 1.

Reservation 1 (s, v, mp)

2. **Nytt förslag till kvalitetsutvärderingssystem**

Riksdagen avslår motion 2009/10:Ub10 yrkande 2.

Reservation 2 (s, v, mp)

3. **Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön**

Riksdagen lägger skrivelse 2009/10:186 till handlingarna.

4. **Redogörelse 2009/10:RRS22**

Riksdagen avslår motion 2009/10:Ub6 och lägger redogörelse 2009/10:RRS22 till handlingarna.

Reservation 3 (s, v, mp)

5. **Redogörelse 2009/10:RRS26**

Riksdagen lägger redogörelse 2009/10:RRS26 till handlingarna.

Stockholm den 20 maj 2010

På utbildningsutskottets vägnar

Sofia Larsen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sofia Larsen (c), Marie Granlund (s), Margareta Pålsson (m), Mats Gerdau (m), Mikael Damberg (s), Betty Malmberg (m), Louise Malmström (s), Fredrik Schulte (m), Peter Hultqvist (s), Gunilla Tjernberg (kd), Patrik Forslund (m), Thomas Strand (s), Ulrika Carlsson i Skövde (c), Caroline Helmersson-Olsson (s), Eva Olofsson (v), Peter Rådberg (mp) och Christer Nylander (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen samt en motion som väckts med anledning av propositionen.

Vidare behandlas i betänkandet regeringens skrivelse 2009/10:186 Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön, Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS22 om studenters anställningsbarhet tillsammans med en följdmotion samt Riksrevisionens styrelses redogörelse 2009/10:RRS26 om gäststudenter i högre utbildning.

En redovisning av motionerna finns i bilaga 1.

Bakgrund till propositionen

I april 2006 tillsatte regeringen en särskild utredare för en fortsatt utredning om resurstilldelning avseende universitet och högskolor m.m. (dir. 2006:29), vilket var ett utvidgat uppdrag till Resursutredningen (dir. 2004:49). Utredningen, som antog namnet RUT 2, redovisade sitt betänkande Resurser för kvalitet (SOU 2007:81) i november 2007.

I propositionen behandlas de delar av betänkandet som avser frågor om kvalitetsbaserad resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2009/7008/UH).

Högskoleverket inkom med en bilaga till sitt remissvar på betänkandet. I sitt remissvar föreslog verket ett alternativt system för utvärdering av utbildningar som underlag för kvalitetsbaserad resurstilldelning. Förslaget remitterades. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2008/2669/UH).

Betänkandet Resurser för kvalitet har även behandlats på möten med företrädare för universitet och högskolor samt övriga myndigheter inom högskoleområdet som Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) bjöd in till under våren 2008 (U2008/907/UH). Vid dessa möten diskuterades bl.a. frågor om ett nytt kvalitetsutvärderingssystem.

Under hösten 2008 arbetade på Regeringskansliets initiativ en grupp bestående av representanter för Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer med att ta fram ett förslag till ett system för kvalitetsutvärdering av utbildning som skulle kunna ligga till grund för en kvalitetsbaserad resurstilldelning. Gruppen redovisade sitt arbete i januari 2009 i promemorian Ett kvalitetsdrivande resurstilldelningssystem (U2009/723/UH).

Med utgångspunkt i promemorian beslutade regeringen den 5 mars 2009 att ge Högskoleverket i uppdrag att föreslå ett nytt system för kvalitetsutvärdering i nära samverkan med universitet och högskolor, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Sveriges förenade studentkårer (U2009/1444/UH). I uppdraget angavs att fortlöpande avstämningar skulle göras med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). Vidare angavs att Högskoleverket skulle biträda departementet i arbetet med att ta fram grundläggande principer för hur kvaliteten på utbildningarnas resultat ska kunna ligga till grund för ett generellt system för kvalitetsutvärdering. Verket redovisade sitt uppdrag den 15 september 2009 i rapporten Kvalitetsutvärdering för lärande – Högskoleverkets förslag till nya kvalitetsutvärderingar för högskoleutbildningar (U2009/3620/UH).

Den 3 mars 2010 höll Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) ett möte med företrädare för universitet och högskolor och Sveriges förenade studentkårer där frågor om kvalitetssäkring av utbildning och kvalitetsbaserad resurstilldelning diskuterades (U2010/878/UH).

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska, förutom på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer, fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningarnas resultat.

I propositionen presenterar regeringen ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem. Systemet bör bestå av kvalitetsutvärderingar av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå samt prövningar av examenstillstånd. Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och prövningar genomförs.

Utbildningar som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå bör utvärderas av Högskoleverket i fyraårscykler. Utvärderingarna bör främst avse bedömning av utbildningens resultat. Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga. Resultatbedömningen bör göras utifrån en granskning av studenternas självständiga arbeten och universitetens och högskolornas självvärderingar av utbildningens resultat och kombineras med att sakkunniga gör platsbesök vid lärosätena. Vidare bör resultaten från enkäter till tidigare studenter ingå i bedömningen. Utvärderingen bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en flergradig skala.

De universitet och högskolor med utbildningar som vid en kvalitetsutvärdering ges det högsta omdömet bör enligt regeringens bedömning komma i fråga för en kvalitetsbaserad resurstilldelning. Hög kvalitet ska premieras.

Utskottets överväganden

Komplettering av resurstilldelningssystemet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen godkänner att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska, förutom på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer, fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat och avslår motionsyrkandena.

Jämför reservationerna 1 (s, v, mp) och 2 (s, v, mp).

Propositionen

Ett nytt kvalitetssäkringssystem

Regeringen anser att kvalitetssäkringssystemet behöver ges en ny inriktning, som svarar mot en ökad frihet för universitet och högskolor. Det nationella kvalitetssäkringssystemet bör bestå av dels kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, dels prövning av ansökningar om examenstillstånd. Utvärderingen av utbildning på grundnivå och avancerad nivå bör avse utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt och ligga till grund för dels omprövning av examenstillstånd, dels kvalitetsbaserad resurstilldelning.

Högskoleverket bör ansvara för att dessa utvärderingar och prövningar genomförs. Högskoleverket har i dag även uppgiften att granska universitetens och högskolornas kvalitetsarbete. Regeringen menar att utformningen av det interna kvalitetsarbetet är en fråga som universiteten och högskolorna själva bör ansvara för. Högskoleverkets uppgift bör därför ändras från att genomföra granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete till att utvärdera utbildningsresultat. Verkets instruktion bör ändras i enlighet med detta.

Utgångspunkter för kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Med utbildningens resultat avses här att de olika utbildningarna uppfyller de mål som anges i högskolelagen (1992:1434) och kraven för de examina som utbildningarna leder till, som anges i de s.k. examensordningarna, bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), bilagan till förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och bilagan till förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan.

Vidare bör samtliga utbildningar som leder till examina på grundnivå och avancerad nivå granskas inom en fyraårsperiod i stället för som tidigare inom en sexårsperiod.

Regeringen avser att ge Högskoleverket i uppdrag att genomföra utvärderingar av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå utifrån de bedömningar som regeringen presenterar i propositionen.

Utbildningens resultat kan fångas upp på olika sätt. Regeringen anser att tre bedömningsunderlag bör ingå vid en kvalitetsutvärdering:

- studenternas självständiga arbeten
- universitetens och högskolornas självvärderingar i kombination med platsbesök
- enkäter till tidigare studenter.

Bedömningarna bör göras av externa, oberoende sakkunniga. Utvärderingarna bör resultera i ett samlat omdöme om den granskade utbildningen vid lärosätet.

Utvärderingarna bör präglas av relevans, likvärdighet, transparens och förutsägbarhet. Detta förutsätter att det finns tydligt formulerade kvalitetsaspekter som är väl kända i god tid innan utvärderingarna påbörjas. Det bör finnas dels kvalitetsaspekter som är gemensamma för alla utbildningar, dels kvalitetsaspekter som tar hänsyn till olika utbildningars särart.

Det är av stor vikt att universiteten och högskolorna involveras i utvärderingsprocessen och ges möjlighet att både redovisa och förklara sina resultat. Utvärderingarna bör därför förutom på självständiga arbeten och enkäter till tidigare studenter baseras på värderingar av utbildningarnas resultat som genomförs av lärosätena själva, s.k. självvärderingar, inklusive platsbesök på lärosätena av externa, oberoende sakkunniga.

Självständiga arbeten som mått på utbildningsresultat

Sedan den 1 juli 2007 ingår självständiga arbeten i samtliga examensbeskrivningar.

Regeringen anser att de självständiga arbetena är ett viktigt resultat av en högskoleutbildning och att de bör utgöra en central del vid den kvalitetsbedömning som de sakkunniga gör vid en utvärdering av en utbildning. Detta gäller oavsett om det självständiga arbetet har formen av en vetenskaplig uppsats, ett konstnärligt uttryck eller en teknisk produktutveckling.

En granskning av självständiga arbeten bör enligt regeringens mening kunna ge en bild av kvaliteten på utbildningens samlade produktion av arbeten och inte vara fråga om en överprövning av den enskilda studentens prestation. Bedömningen bör i stället syfta till att få en överblick över utbildningens samlade resultat med hänsyn till olika kvalitetsaspekter. Utgångspunkten bör vara de krav som högskolelagen ställer på de olika examensnivåerna och de examensmål som återfinns i de s.k. examensordningarna.

Lärosätenas självvärderingar och platsbesökens roll

Lärosätenas självvärdering i kombination med platsbesök av sakkunniga vid lärosätena har två syften. Det ena syftet är att redovisa utbildningsresultat i relation till examensmål som inte visas genom studenternas självständiga arbeten eller enkäter till tidigare studenter. Vid granskningen måste det göras en viktig gränsdragning mellan att ställa krav på att lärosätena uppnår målen och att inte ställa krav på hur de ska arbeta. Lärarnas och forskarnas frihet att välja arbetsmetoder och processer för att nå målen måste värnas. Det är en viktig del av den akademiska friheten. Lärosätena bör kunna redovisa och värdera den information som de anser väsentlig för att förklara kvaliteten på utbildningsresultaten. Till exempel kan det vara relevant för lärosätena att redogöra för specifika förhållanden av betydelse för utbildningens resultat.

Det andra syftet med självvärderingen, att redovisa och förklara vissa förutsättningar för utbildningens kvalitet, är viktigt för att belysa utbildningens resultat från kvalitetssynpunkt. Genom att efterfråga viss information från samtliga utbildningar blir det möjligt att göra jämförelser mellan liknande utbildningar på olika lärosäten. Regeringen ser framför allt ett par kvalitetsaspekter som ett lärosäte bör redovisa och värdera i självvärderingen i relation till utbildningsresultaten: lärarkompetensen och tillgång till lärare samt studenternas förutsättningar.

Självvärdering, i kombination med platsbesök, bör bidra till att resultatgranskningen blir så allsidig som möjligt.

Enkäter till tidigare studenter för bedömning av utbildningens användbarhet

Tidigare studenter, som har avlagt examen och varit yrkesverksamma i några år, kan ge svar på både hur de som yrkesverksamma anser att de uppnått förväntade utbildningsresultat och hur de upplever utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden. Begreppet anställningsbarhet har kommit alltmer i fokus. Anställningsbarhet i bred bemärkelse, dvs. utbildningens användbarhet på arbetsmarknaden, är ett viktigt resultat som bör inkluderas i kvalitetsutvärderingarna. Detta görs lämpligen genom enkäter till tidigare studenter.

Ett samlat omdöme om utbildningen

Högskoleverkets utvärderingar bör resultera i ett samlat omdöme om utbildningens kvalitet. Verket bör för varje kvalitetsutvärdering redovisa detta för regeringen. Resultatet av utvärderingarna bör påverka lärosätets resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå enligt vad som närmare presenteras nedan. Utvärderingarna bör även innebära att examens-tillstånd kan ifrågasättas om en utbildning uppvisar allvarliga brister.

Det samlade omdömet bör indelas i en flergradig skala. Enligt regeringen bör utvärderingarna i den första fyraårscykeln resultera i ett samlat omdöme om utbildningen på en tregradig skala. Inför den andra fyraårscykeln bör dock en skala med fler steg övervägas för att nyansera bedömningarna ytterligare.

De tre omdömena på skalan bör, i huvudsak, motsvara följande och resultera i nedan angivna åtgärder.

1. Utbildningen uppvisar genomgående allvarliga brister. Enligt 1 kap. 14 § högskolelagen ska lärosätet ges viss tid att avhjälpa bristerna. Finns bristerna därefter kvar, får Högskoleverket besluta att återkalla examenstillståndet enligt samma paragraf. För enskilda utbildningsanordnare gäller enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina att beslut om återkallelse av tillstånd fattas av regeringen efter framställan av Högskoleverket. Innan Högskoleverket gör en sådan framställning ska utbildningsanordnaren ha getts tillfälle till rättelse (7 §).
2. Utbildningen har sammantaget god kvalitet. I enskilda delar kan utbildningen förbättras i relation till någon kvalitetsaspekt.
3. Utbildningen har hög kvalitet på de självständiga arbetena, självvärderingen och resultaten av enkäter till tidigare studenter. Lärosätet bör tilldelas kvalitetsbaserade resurser.

Utvärdering av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå bör avse samtliga statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen samt enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Detta överensstämmer med vilka som i dag omfattas av Högskoleverkets utvärderingar.

En skillnad mellan utbildning på forskarnivå och utbildning på grundnivå och avancerad nivå är att det för utbildning på forskarnivå finns en särskild bestämmelse med krav på att utbildningen och forskningen vid högskolan ska ha en tillräcklig kvalitet och omfattning (6 kap. 5 c och d §§ högskoleförordningen). En annan skillnad är att forskarutbildningen inte ingår i samma resurstilldelningssystem som utbildningen på grundnivå och avancerad nivå. Av bl.a. dessa skäl omfattas inte utbildning på forskarnivå av de förändringar av utvärderingsmodellen och resurstilldelningen som presenteras i propositionen.

Kvalitetsbaserad resurstilldelning

Resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska förutom på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat. Universitet och högskolor bör få en kvalitetsbaserad resurstilldelning för de utbildningar på grundnivå eller avancerad nivå som efter en kvalitetsutvärdering av utbildningsresultaten ges det högsta omdömet. Den kvalitetsbaserade resurs-

tilldelningen bör viktas mot antalet helårsstudenter på de aktuella utbildningarna. Fördelningen bör grunda sig på bedömningar från de senaste fyra årens utvärderingar av utbildningar.

Det är enligt regeringens uppfattning viktigt att det finns ett tydligt kvalitetsincitament i resurstilldelningen, vilket saknas i dag. Det skulle dock inte vara rimligt om en mycket stor del av resurserna till högre utbildning skulle tilldelas på basis av en kvalitetsutvärdering av utbildning. Det skulle skapa alltför stora skillnader i förutsättningarna att kunna genomföra verksamheten. Regeringens förslag avser därför endast en mindre del av de totala resurserna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Det är enligt regeringens mening också angeläget att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen inte i sig medför att något lärosäte får minskade resurser jämfört med i dag. De universitet och högskolor med utbildningar som vid kvalitetsutvärdering av utbildningsresultat får det högsta omdömet bör få ett extra tillskott av resurser, medan övriga utbildningar bör få ersättning enligt det nuvarande resurstilldelningssystemet.

Trots att den presenterade kvalitetsbaserade resurstilldelningen bygger på antalet helårsstudenter på de utvärderade utbildningarna, vill regeringen betona att den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör ske till lärosätet som helhet i likhet med vad som gäller generellt för fördelningen av resurser till utbildning. Det är därefter varje lärosäte som får besluta hur resurstillskottet ska användas och fördelas internt. Det är regeringens övertygelse att det är universiteten och högskolorna själva som är bäst lämpade att avgöra hur de totalt sett ska uppnå hög kvalitet inom utbildningarna och hur resurserna bäst fördelas inom lärosätet.

Kvalitetsbaserad resurstilldelning ska gälla för utbildning på grundnivå och avancerad nivå som anordnas av statliga universitet och högskolor samt av de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Dessa enskilda utbildningsanordnare får i dag medel av staten enligt samma principer som statliga universitet och högskolor. När det gäller övriga enskilda utbildningsanordnare som i dag omfattas av utvärderingssystemet regleras förhållandet med staten för några genom avtal, medan det för andra inte finns några avtal. Regeringen avser att återkomma i frågan om statens förhållande till de enskilda utbildningsanordnarna. I det sammanhanget kommer även frågan om de ska ingå i den kvalitetsbaserade resurstilldelningen att hanteras.

Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen bör påbörjas 2013 och vara fullt utbyggd 2015. De medel som fördelas bör utgöra en väsentlig del av det utrymme som uppstår inom ramen för lärosätenas ordinarie takbelopp genom regeringens bedömningar i propositionen Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter (prop. 2009/10:65) om att studieavgifter bör införas för tredjelandsstudenter, vilket riksdagen beslutat (bet. 2009/10:UbU15, rskr. 2009/10:230). Regeringen avser att lägga fram ett slutgiltigt förslag om dessa medel i budgetpropositionen för 2011.

Motionen

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet yrkar i sin gemensamma motion Ub10 yrkandena 1 och 2 avslag på proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen och begär att riksdagen ska göra ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett nytt förslag till kvalitetsutvärderingssystem.

Motionärerna anför att det har funnits en bred konsensus både i riksdagen och i högskolesektorn om att det behövs ett nytt kvalitetsutvärderingssystem, men att förslaget i propositionen bl.a. saknar förankring i sektorn. Motionärerna ger i motionen sin syn på aktuella frågeställningar och anför bl.a. följande. Den fortsatta bedömningen är att det behövs ett nytt resursfördelningssystem för högskoleutbildningar som premierar kvalitet. Förutsättningarna för resursfördelningen måste emellertid i alla delar vara kända och förutsägbara innan riksdagen kan fatta beslut.

Motionärerna delar i huvudsak de förslag till kvalitetsgranskningssystem som Högskoleverket tidigare tagit fram i samråd med majoriteten av lärosätena samt de organisationer som representerar lärare och studenter. Regeringen bör därför återkomma med ett nytt förslag till ett system för utvärdering av kvaliteten i högskolan, där Högskoleverkets förslag ska utgöra underlag.

Utskottets interna utfrågning

Den 22 april 2010 bjöds högskole- och forskningsminister Tobias Krantz m.fl. från Utbildningsdepartementet, representanter för Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetslärarförbund, Sveriges förenade studentkårer och rektorerna för Stockholms och Lunds universitet in till en intern utfrågning vid riksdagens utbildningsutskotts sammanträde för att diskutera aktuella högskolefrågor.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå förutom på grundval av antalet helårsstudenter och helårsprestationer fördelas på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat. Utskottet avslår därmed motionsyrkandena.

Utskottet vill inledningsvis lyfta fram den rådande breda konsensus inom högskolesektorn, i regeringen och bland riksdagspartierna om att det behövs ett nytt resursfördelningssystem som premierar hög kvalitet hos universitet och högskolor.

Det behövs enligt utskottet ett nationellt kvalitetssäkringssystem som stärker drivkrafterna för att uppnå högt ställda krav på kvalitet med fokus på resultat i utbildningarna, inte minst mot bakgrund av den ökade interna-

tionalisering och konkurrens som svenska lärosätena ställs inför. Enligt utskottet bör de universitet och högskolor som har utbildningar av hög kvalitet premieras genom ökade anslag.

Utskottet delar regeringens bedömningar om bl.a. var tyngdpunkten ska läggas i de nationella kvalitetsutvärderingarna. Enligt utskottets mening bör kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå huvudsakligen avse utbildningens resultat, i enlighet med regeringens bedömning.

Utskottet anser i likhet med regeringen att Högskoleverkets uppdrag bör vara att ha en tydlig roll som granskande myndighet med ansvar för kvalitetssäkring. Regeringen avser att ge Högskoleverket i uppdrag att genomföra utvärderingar av utbildningar på grundnivå och avancerad nivå utifrån de bedömningar som regeringen presenterar i propositionen.

Utskottet delar regeringens ståndpunkt, som framgår av propositionen, att det är viktigt att systemet för utvärderingar av utbildningar närmare utvecklas och tas fram i samverkan med universitet och högskolor, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges förenade studentkårer och företrädare för yrkeslivet. För att ge tid till en sådan process bör det nya utvärderingssystemet inte påbörjas förrän vid årsskiftet 2010/11.

Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2009/10:186 till handlingarna.

Skrivelsen

I skrivelsen redovisar regeringen sin syn på frågan om urval med hänsyn till kön vid tillträde till högskoleutbildning. Det är regeringens uppfattning att bestämmelsen i högskoleförordningen om kön som skiljekriterium vid likvärdiga meriter har fått oönskade effekter. I fråga om tillträde till högre utbildning anser regeringen att det är av stor betydelse att urval görs utifrån den sökandes meriter. Möjligheten i högskoleförordningen att vid urval vid tillträde till högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå ta hänsyn till kön vid i övrigt likvärdiga meriter bör därför tas bort. Vid i övrigt likvärdiga meriter bör urval i stället göras genom prov eller intervjuer. Lottning bör också kunna användas. En sådan ändring av högskoleförordningen innebär inte någon förändring av de bestämmelser i diskrimineringslagen (2008:567) som möjliggör viss positiv särbehandling vid tillträde till högre utbildning.

Ändringen i högskoleförordningen bör träda i kraft den 1 augusti 2010 och tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2010.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2009/10:186 till handlingarna.

Utskottet delar regeringens uppfattning i skrivelse 2009/10:186. Möjligheten i högskoleförordningen att vid urval vid tillträde till högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå ta hänsyn till kön vid i övrigt lika meriter bör tas bort.

Redogörelse 2009/10:RRS22

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionen och lägger redogörelsen till handlingarna.

Jämför reservation 3 (s, v, mp).

Redogörelsen

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters insatser för att främja studenternas anställningsbarhet. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser (RiR 2009:28).

Riksrevisionens granskning visar att det finns stora variationer mellan olika utbildningsprogram när det gäller i vilken utsträckning studenterna under utbildningen får möjlighet att etablera kontakt med arbetslivet. Granskningen visar också att lärosätenas uppföljning av sina insatser för att främja studenternas anställningsbarhet är utvecklad och att den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter är otillräcklig.

Styrelsen anser att den stora investering som samhället – och den enskilde – gör i högre utbildning bör leda till att studenternas anställningsbarhet efter genomgången utbildning bör öka väsentligt. Styrelsen är medveten om den frihet lärosätena har att själva bestämma om kursutbud och om kursinnehåll. Lärosätena kan således besluta om i vilken utsträckning arbetsmarknadsrelevans ska vägas in då utbildningar planeras och också i vilken utsträckning man ska genomföra arbetslivsinformation. Granskningen visar att det föreligger stora skillnader mellan lärosätena i dessa avseenden.

Riksrevisionen lämnar rekommendationer till regeringen, Högskoleverket och lärosätena. Rekommendationerna till regeringen är bl.a. att regeringen i högskoleförordningen bör förtydliga lärosätenas ansvar för vägledning när det gäller såväl studier som yrken och framtida karriär på arbetsmarknaden. En annan rekommendation är att regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att utvärdera hur lärosätena hanterar den del av

samverkansuppgiften som rör dialogen med det omgivande samhället om utbildningarnas innehåll och dimensionering samt studenternas omvärldskontakter under utbildningen.

Styrelsen anser, mot bakgrund av den stora samhällseliga investering som görs i högre utbildning, att granskningsresultatet bör vara av intresse för riksdagen och har därmed överlämnat redogörelsen.

Motionen

I motion 2009/10:Ub6 (s) begärs ett tillkännagivande om vikten av att regeringen tar till sig såväl Riksrevisionens rekommendationer om hur studenternas anställningsbarhet kan främjas som oppositionens förslag hur kvaliteten i den högre utbildningen kan förbättras. Det är fråga om de förslag som Socialdemokraterna tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet har lämnat under denna mandatperiod.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen och lägger redogörelsen till handlingarna.

Utskottets uppfattning är att kopplingen till arbetslivet under studietiden och studenters anställningsbarhet är en viktig faktor för den enskilda studentens framtida yrkesliv och för samhället. Studenternas anställningsbarhet ska främjas genom den högre utbildningen. Studenters anställningsbarhet tas också upp i den aktuella propositionen (se bl.a. ovan s. 9).

Utskottet har i tidigare betänkanden under mandatperioden (se t.ex. bet. 2009/10:UbU13) konstaterat att uppdrag på området redan finns med i regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende universitet och högskolor och i regleringsbrevet till Högskoleverket.

Under innevarande mandatperiod har satsningar på ökad kvalitet i högskolans utbildningar skett både 2007 och 2008 (bet. 2006/07:UbU1, rskr. 2006/07:54, bet. 2007/08:UbU1, rskr. 2007/08:70). År 2007 gjordes en satsning för att höja ersättningsnivåerna till utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Förstärkningarna har bl.a. syftat till att öka undervisningstiden.

Redogörelse 2009/10:RRS26

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Redogörelsen

Riksrevisionen har granskat regeringens och berörda myndigheters ansvar för att uppehållstillstånd för gäststudenter vid svensk högskola nyttjas för sitt avsedda syfte. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd (RiR 2009:29).

Riksrevisionens granskning visar att det inte finns någon myndighet som har kunskap om i vilken omfattning som uppehållstillstånd för studier används i andra syften. Detta beror bl.a. på felkällor i den statistik som används avseende registrerade gäststudenter från tredjeland och antalet beviljade uppehållstillstånd för studier. Ingen myndighet har heller fått i uppdrag att följa upp eller kontrollera frågan, samtidigt som antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studier ökat kraftigt de senaste åren. Riksrevisionen pekar dessutom på oklara ansvarsförhållanden och dålig samverkan mellan berörda myndigheter samt bristande styrning från regeringens sida.

Enligt styrelsens uppfattning bör regeringen överväga om gällande regelverk och processer behöver ses över och tydliggöra de berörda myndigheternas roller och ansvar inom området samt verka för en ökad samverkan mellan myndigheterna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Riksrevisionens rapport (RiR 2009:29) är under beredning hos Utbildningsdepartementet (dnr U2009/7491/UH).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har gett upphov till följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Komplettering av resurstilldelningssystemet, punkt 1 (s, v, mp)

av Marie Granlund (s), Mikael Damberg (s), Louise Malmström (s), Peter Hultqvist (s), Thomas Strand (s), Caroline Helmersson-Olsson (s), Eva Olofsson (v) och Peter Rådberg (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:Ub10 yrkande 1 och avslår proposition 2009/10:139.

Ställningstagande

Att mäta och granska kvaliteten inom den högre utbildningen är nödvändigt. Staten, som finansierar utbildningen, måste veta om skattemedel används på bästa sätt och får den avsedda effekten att bl.a. höja kunskapsnivån och bidra till utvecklingen av samhället. För studenter ska utbildningen vara likvärdig och ge goda kunskaper oavsett vilken högskola de studerar vid. Arbetsgivare ska veta vilken kompetens en anställd med examen från högskolan har.

Det var genom en utredning som initierades av våra tre partier under den förra mandatperioden som arbetet med ett nytt resursfördelningssystem inleddes, och det har funnits en bred konsensus både i riksdagen och i högskolevärlden om att kvalitet ska premieras.

Under lång tid har representanter för studenter, lärare, rektorer och ansvariga myndigheter arbetat för att komma fram till ett långsiktigt hållbart förslag med bred förankring. De är – något förenklat – överens om att kvalitet ska mätas efter hur studenterna utvecklas när det gäller kunskaper och analysförmåga. Förslaget, som har lagts fram av Högskoleverket, bygger på tre kvalitetsindikatorer som stöder varandra: lärandemål och examination, läranderesultat samt studenternas erfarenheter.

Regeringen har valt en annan väg, och den proposition som regeringen lägger fram är enligt vår mening illa underbyggd och saknar stöd. Ett exempel är att regeringen föreslår att studenternas självständiga arbeten ska tillmätas stor betydelse vid kvalitetsbedömningen. Detta är visserligen ett

tydligt resultat av vad studenten presterar men säger lite om kvaliteten på utbildningen. Studenter kan också vara bättre på att bedriva sin profession än på att beskriva den. Med kännedom om vilka studenter som i allmänhet presterar bäst resultat blir det tydligt att de högskolor som har satsat på breddad rekrytering och mångfald riskerar att få sämre kvalitetsomdömen.

De kunskaper studenterna får beror på den utbildning de får, och utbildningens kvalitet beror givetvis på vilka förutsättningar och mål som finns. Därför måste både utbildningens innehåll och mål, form och resultat granskas, dvs. hela kunskapsprocessen. Det måste finnas möjlighet att tydligt peka på vilka bristerna är och hur de skulle kunna åtgärdas. Ytterligare en kvalitetsfaktor, som saknas i förslaget men som vi ser som nödvändig, är att mäta hur effektivt utbildningarna bedrivs. Regeringen avvisar dessutom på avgörande punkter Högskoleverkets förslag att studenters erfarenheter och inflytande, bl.a. genom studentenkäter, ska användas som en kvalitetsindikator.

Internationaliseringen och Sveriges deltagande i internationella samarbeten, såsom den s.k. Bolognaprocessen, ställer också krav på ett väl utvecklat system för kvalitetsgranskning. Högskoleverket befarar t.ex. att svenska högskoleutbildningar kommer att få det betydligt svårare att bli erkända utomlands. Verket fruktar att det i förlängningen kommer att förlora sin ackreditering som europeisk kvalitetsgranskare. Detta skulle självklart vara mycket negativt för Sveriges roll i den internationella utbildnings- och forskningsvärlden och göra svenska utbildningar mindre attraktiva för europeiska studenter. Förslaget minskar transparensen och jämförbarheten mellan högskolorna, även ur ett internationellt perspektiv.

Resursfördelningen är också ett medel som kan användas för att främja kvaliteten. Vi är dock tveksamma till regeringens modell för att premiera kvalitet. De resurser som enligt propositionen ska fördelas enligt kvalitetsutvärderingarna är osäkra eftersom de är relaterade till de avgifter för utländska studenter som ska införas. Varken vi eller regeringen vet hur många studenter som kommer att betala för sin utbildning och hur mycket medel som därmed frigörs. Förutsättningarna för resursfördelningen måste i alla delar vara kända och förutsägbara innan riksdagen kan fatta beslut.

Vi gör fortsatt bedömningen att det behövs ett nytt resursfördelningssystem för högskoleutbildningar som premierar kvalitet. Eftersom detta inte åstadkoms med regeringens förslag yrkar vi avslag på propositionen.

2. Nytt förslag till kvalitetsutvärderingssystem, punkt 2 (s, v, mp)

av Marie Granlund (s), Mikael Damberg (s), Louise Malmström (s), Peter Hultqvist (s), Thomas Strand (s), Caroline Helmersson-Olsson (s), Eva Olofsson (v) och Peter Rådberg (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:Ub10 yrkande 2.

Ställningstagande

Vi delar i huvudsak de förslag till kvalitetsgranskningssystem som Högskoleverket tidigare tagit fram i samråd med majoriteten av de svenska lärosätena samt de organisationer som representerar lärare och studenter. Regeringen bör därför återkomma med ett nytt förslag till ett system för utvärdering av kvaliteten i högskolan, där Högskoleverkets förslag ska utgöra underlag.

3. Redogörelse 2009/10:RRS22, punkt 4 (s, v, mp)

av Marie Granlund (s), Mikael Damberg (s), Louise Malmström (s), Peter Hultqvist (s), Thomas Strand (s), Caroline Helmersson-Olsson (s), Eva Olofsson (v) och Peter Rådberg (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:Ub6 och lägger redogörelse 2009/10:RRS22 till handlingarna.

Ställningstagande

Vi vill understryka vikten av att regeringen tar till sig såväl Riksrevisionens rekommendationer om hur studenternas anställningsbarhet kan främjas som våra förslag hur kvaliteten i den högre utbildningen kan förbättras. Det är fråga om de förslag som Socialdemokraterna tillsammans med Vänsterpartiet och Miljöpartiet har lämnat under denna mandatperiod. De förslag som vi har lämnat skulle avsevärt stärka förutsättningarna att förbättra studenternas anställningsbarhet i linje med Riksrevisionens redogörelse.

Anställningsbarhet förutsätter enligt vår mening bl.a. mer undervisning och bättre kvalitet i högskolan. Det gäller särskilt inom de ämnesområden som i dag har liten andel lärarledd tid. På många utbildningar behöver stu-

denterna fler föreläsningar och seminarier, och uppsatsstudenter behöver mer tid med sina handledare. Särskilt inom områdena samhällsvetenskap, juridik, humaniora och teologi är resursbristen framträdande.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Proposition 2009/10:139

Proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap - kvalitet i den högre utbildningen:

Riksdagen godkänner att resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska fördelas även på grundval av kvalitetsutvärderingar av utbildningars resultat (avsnitt 5.2).

Följdmotion med anledning av proposition 2009/10:139

2009/10:Ub10 av Marie Granlund m.fl. (s, v, mp):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2009/10:139 Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag till kvalitetsutvärderingssystem.

Skrivelse 2009/10:186

Regeringens skrivelse 2009/10:186 Urval till högskoleutbildning utan hänsyn till kön.

Redogörelse 2009/10:RRS22

Redogörelse 2009/10:RRS22 Riksrevisionens styrelses redogörelse om studenter anställningsbarhet.

Följdmotion med anledning av redogörelse 2009/10: RRS22

2009/10:Ub6 av Björn von Sydow (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vikten av att regeringen tar till sig såväl Riksrevisionens rekommendationer om hur studenternas anställningsbarhet kan främjas som oppositionens förslag till hur kvaliteten i den högre utbildningen kan förbättras.

Redogörelse 2009/10:RRS26

Redogörelse 2009/10:RRS26 Riksrevisionens styrelses redogörelse om gäststudenter i högre utbildning.