

Att styra självständiga lärosäten

RIR 2012:4



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 276 2

RIR 2012:4

FOTO: FOLIO BILDBYRÅ, ADAM HAGLUND

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2012

RiR 2012:4

Att styra självständiga lärosäten





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-02-24

DNR: 31-2010-0281

RIR 2012:4

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Att styra självständiga lärosäten

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av verksamheten vid universitet och högskolor. Regeringens styrning ska bidra till verksamhetens kvalitet och effektivitet samt stödja lärosätena att ta sitt ansvar som självständiga lärosäten. Resultatet av granskningen redovisas i denna slutrapport.

Företrädare för Utbildningsdepartementet, statliga universitet och högskolor, stiftelsehögskolor samt Högskoleverket och Vetenskapsrådet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen samt universitet och högskolor.

Riksrevisor *Guðrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsråd *Inger Rydén Bergendahl* har varit föredragande. Revisor *Nina Gustafsson Åberg*, revisionsdirektör *Pernilla Jonsson*, revisionsledare *Inger Sandberg* och revisionsdirektör *Leif Svensson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Guðrun Antemar

Inger Rydén Bergendahl

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet
Universitet och högskolor
Högskoleverket
Vetenskapsrådet



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Bakgrund och syfte	15
1.1 Underlag	16
1.2 Disposition	16
2 Högskolan – en sektor som vuxit	19
2.1 Högskolan – en sektor med ett brett samhällsuppdrag	19
2.2 En betydande sektor i staten	21
2.3 Utbildning på grundnivå och avancerad nivå	23
2.4 Forskning och forskarutbildning	25
2.5 Högskolans personal	26
2.6 Sammanfattning	28
3 Resursstyrning av forskning och forskarutbildning	31
3.1 Ökad konkurrens i forskningsfinansieringen	31
3.2 Osäker finansiering av forskarutbildningen	34
3.3 Samfinansiering kan hota forskningens integritet	35
3.4 Forskningsmedel läggs på hög	37
3.5 Sammanfattning och slutsatser	40
4 Styrning av grundutbildning med resurser och kvalitetssäkring	43
4.1 Fler studenter ger mer resurser	43
4.2 Resurstilldelningen motverkar profilering	45
4.3 Kvalitetssäkringssystemet som motkraft	47
4.4 Risk för låg resursinsats i viss grundutbildning	49
4.5 Risk för att resurser överförs mellan grundutbildning och forskning	50
4.6 Risk för bristande forskningsanknytning	51
4.7 Sammanfattning och slutsatser	53
5 Lärosätenas ledning	55
5.1 Myndigheter med hög grad av självständighet	55
5.2 Stora organisationer med delegerat beslutsansvar	57
5.3 Dialogen med regeringen kan förbättras	57
5.4 Introduktionen till styrelseuppdrag behöver stärkas	58
5.5 Strategisk ledning och uppföljning	59
5.6 Bättre uppföljning av resursernas användning	61
5.7 Sammanfattning och slutsatser	63
6 Regeringens uppföljning av högskolan	65
6.1 Regeringens krav på lärosätenas årsredovisning	65
6.2 Behov att utveckla den officiella statistiken	66
6.3 Behov av fördjupad kunskap om högskolan	68
6.4 Sammanfattning och slutsatser	71

forts.

7	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	73
7.1	Regeringens ansvar för styrning av högskolan	73
7.2	Att ta ansvar som självständigt lärosäte	78
	Referenser	83
	Bilagor	
Bilaga 1	Lärosäten i de tio granskningsrapporterna	93
Bilaga 2	Styrsystemen och lärosätena	95
Bilaga 3	Undersökning av högskolestyrelserna	147
Bilaga 4	Enkät till ledamöter i tio högskolestyrelser	183

Sammanfattning

Riksrevisionen har inom ramen för sin strategi *Statens roll i utbildningssystemet* granskat regeringens styrning av verksamheten vid universitet och högskolor samt hur lärosätena leder och följer upp sin verksamhet. Denna avslutande granskningsrapport tar sin utgångspunkt i tio granskningar som genomförts under perioden 2007–2011. I rapporten analyseras hur systemen för resurstilldelning styr i relation till sektorns övergripande mål om kvalitet och effektiv resursanvändning.

Granskningens bakgrund

Motiv: Högskolan är en av de största statliga sektorerna. År 2010 tog lärosätena emot nästan 60 miljarder kronor för sin verksamhet och huvuddelen kom från offentliga finansierare. Närmare en halv miljon människor har idag sin vardag, antingen som student eller anställd, vid något av landets cirka fyrtio universitet och högskolor. Tillsammans ska de bidra med kompetens och kunskap i dagens och morgondagens samhälle.

- Universitet och högskolor ska bedriva utbildning och forskning och det ska finnas ett nära samband mellan dessa verksamheter.
- Det ska finnas lärosäten i hela landet så att högskolan ska kunna bidra till regional tillväxt och en breddad rekrytering.
- Verksamheten ska ha hög kvalitet och bedrivas effektivt.

Högskolan står inför nya utmaningar genom att konkurrensen om studenter, forskare och resurser skärps, både nationellt och internationellt. Samtidigt är det centralt att lärosätena kan behålla den särart och integritet som ska känneteckna universitet och högskolor.

Lärosätena har en hög grad av självständighet när det gäller att möta dessa utmaningar. Högskolans strategiska betydelse för samhället innebär samtidigt ett omfattande ansvar för regeringen att i sin styrning skapa drivkrafter som stimulerar lärosätena att bedriva utbildning och forskning så att verksamheten svarar mot de övergripande målen.

Syfte: Syftet med denna avslutande rapport från granskningsstrategin är att belysa dels regeringens styrning av högskolans utbildning och forskning, dels högskolans interna ledning och uppföljning av sin verksamhet. Rapporten fokuserar i vilken mån regeringens styrning skapar drivkrafter för att målen om kvalitet och effektiv resursanvändning ska uppnås.

Den övergripande granskningsfrågan är:

- Har regeringen skapat förutsättningar för en väl fungerande högskola?

Omfattning: Rapporten bygger på granskningar som Riksrevisionen genomfört under perioden 2007–2011 inom ramen för sin strategi samt på två ytterligare undersökningar. Den ena belyser hur lärosäten och andra berörda myndigheter ser på regeringens styrning av högskolans utbildning och forskning. Den andra belyser hur högskolestyrelserna arbetar och uppfattar sitt uppdrag. Granskningarna bygger på enkäter till studenter, lärare och lärosäten, intervjuer med företrädare för högskolan på olika nivåer samt dokumentstudier och analyser av högskolestatistiken. En strävan har varit att fördjupa bilden av högskolan genom att använda underlag från många olika lärosäten och att belysa såväl utbildning som forskning.

Granskningens resultat

I denna slutrapport redovisar Riksrevisionen sina övergripande slutsatser och rekommendationer. En slutsats är att systemen för resurstilldelning skapar risker som motverkar hög kvalitet och effektivt resursutnyttjande. Det finns problem som inte låter sig lösas inom ramen för dessa system. Det behövs också aktiva åtgärder från regeringen för att hantera problem som lärosätena inte kan lösa var och en för sig och det krävs god förmåga till strategisk ledning vid lärosätena.

Statens finansiering av högskolans forskning

Forskningen i högskolan finansieras med såväl direkta anslag till lärosätet som forskningsbidrag som beviljas av externa finansiärer. Anslagsfinansieringen är viktig för forskarnas val av forskningsområden och för att lärosäten ska kunna stå självständiga i förhållande till externa finansiärer. Den externa finansieringen är viktig för att det ska bedrivas forskning inom områden som bedöms vara särskilt samhällsrelevanta. Konkurrensen om forskningsbidrag är betydelsefull för att säkra en hög vetenskaplig kvalitet i forskningen.

Andelen externa medel av den totala forskningsfinansieringen har stadigt ökat över tid, något som varit en medveten ambition i den svenska forskningspolitiken. Om merparten av lärosätets forskningsanslag används för samfinansiering av externt finansierad forskning, finns emellertid en risk att lärosätets integritet hotas och att ledningens möjligheter att profilera lärosätets forskning begränsas.

Av Riksrevisionens granskning framgår att det tudelade systemet för forskningsfinansiering medfört vissa effektivitetsproblem. Forskningsvolymen har inte expanderat i takt med att medel tillförts, varför de oförbrukade forskningsbidragen och lärosätenas myndighetskapital har ökat. En orsak till utvecklingen är den ökande koncentrationen av forskningsresurser inom högskolan i kombination med att

forskarna inte alltid har möjlighet eller önskan att expandera forskningen i samma takt som resurser beviljas. Ökningen av oförbrukade forskningsbidrag förstärks också av drivkrafter inom lärosätena att senarelägga användningen av forskningsbidrag.

Enligt Riksrevisionens mening behöver formerna för att tillföra medel till forskningen i högskolan utvecklas för att säkra att forskningsmedel används effektivt och att lärosätenas integritet gentemot externa finansiärer värnas.

Kvalitet i grundutbildningen

Viktiga förutsättningar för hög kvalitet i grundutbildningen är att den är forskningsanknuten och att lärosätena avsätter tillräckliga resurser för de kurser och program som erbjuds studenterna.

I dagens grundutbildning finns risk för att forskningsanknytning inte säkras. Regeringen har inte tagit några initiativ för att närmare precisera begreppet forskningsanknytning. Systemen för meritering och för forskningens finansiering skapar drivkrafter som leder till att viss personal nästan uteslutande undervisar medan andra nästan uteslutande forskar.

En faktor av betydelse för kvalitet och resursanvändning är skillnaderna i ersättningsnivå inom resurstilldelningssystemet mellan olika utbildningsområden. Dessa skillnader har i stora drag behållits sedan högskolereformen 1993 trots att både formerna och kostnadsbilden för högskolans utbildningar har förändrats sedan dess. Detta kan innebära att vissa utbildningar i dag underfinansieras och andra överfinansieras.

Regeringen har betonat att lärosätena ska profilera sin verksamhet och samverka med varandra. Resurstilldelningssystemet skapar emellertid drivkrafter som styr mot en likriktning av utbildningsutbudet vid lärosätena. Konkurrensen om studenter motverkar att lärosätena tar gemensamma initiativ för att sinsemellan komma överens om att samarbeta och komplettera varandras utbildningsutbud. Problemen med bristande samverkan och ett likriktat utbildningsutbud har svårt att få en lösning inom ramen för nuvarande styrmodell där lärosätena ska konkurrera med varandra.

Resurstilldelningssystemet innebär också en risk för generösa bedömningar av studenternas resultat, eftersom medel tillförs på grundval av lärosätenas redovisning av antalet registrerade studenter respektive godkända kurspoäng. Dessutom bidrar den interna konkurrensen om gemensamma resurser inom lärosätet till en risk att grundutbildningen ibland kommer i andra hand. Sammantaget ställer dessa omständigheter höga krav på en välfungerande kvalitetssäkring så att målet om kvalitet i utbildningen uppnås.

Enligt Riksrevisionens bedömning finns i dag risker för att kurser och program inom högskolan inte alltid genomförs med de krav på hög kvalitet och god resursnivå som bör ställas. Styrningen skapar drivkrafter mot likriktning, samtidigt som den inte stödjer forskningsanknytning av grundutbildningen.

Kunskap om högskolesektorn

Universitet och högskolor bedriver en mångskiftande verksamhet som behöver undersökas ur en rad olika perspektiv. Det är angeläget med fördjupade kunskaper om högskolans verksamhet och att utbildning och forskning belyses i ett helhetsperspektiv. Det behövs analys av hur forskningsanknytning av grundutbildningen ska kunna hålla jämna steg med förändringar i utbildningsutbudet och expansionen av forskningen. Det behövs också mer uppföljning av hur olika former för tilldelning av externa forskningsmedel påverkar verksamheten inom högskolan.

Ansvarsfördelningen mellan nationella myndigheter för statistik och analys kan enligt Riksrevisionens mening försvåra kunskapsbildning med sikte på samspelet mellan utbildning och forskning i högskolan.

Ledningen av lärosätena

Styrelserna för universitet och högskolor har ett övergripande ansvar för prioritering av tillgängliga resurser och för uppföljning av verksamheten inom lärosätet. Ett aktivt styrelsearbete är viktigt för att universitet och högskolor ska axla det ansvar som lagts på dem. För väl fungerande styrelser krävs också en god introduktion av ledamöterna som skapar sektorsspecifik kunskap och därmed förståelse av de olika styrsystemen.

Det strategiska arbetet är en viktig del av styrelsens ansvar. Att lärosätets ledning tar ansvar inte bara för forskning och utbildning var för sig utan också hur de ska kunna samspela är enligt Riksrevisionen väsentligt både för lärosätet och för högskolans samlade utveckling.

Uppföljning av resursernas användning

Riksrevisionen har i granskningarna iakttagit brister när det gäller lärosätenas uppföljning av hur tilldelade resurser kommer till användning inom verksamheten. Det finns svagheter när det gäller uppdelningen mellan kostnader för grundutbildningen och kostnader för forskningen. Den interna redovisningen ger inte tillfredsställande information om hur stora åtaganden i form av samfinansiering med anslagsmedel som lärosätena gjort när det gäller projekt som beviljats medel av externa finansiärer. Vidare saknas interna system för att följa upp hur stora resurser som faktiskt tilldelas olika kurser och program inom grundutbildningen.

Varje lärosäte ska med stor självständighet fatta beslut om innehåll och former för den komplexa verksamhet man bedriver. För att kunna ta detta ansvar är det enligt Riksrevisionens mening viktigt att lärosätena följer upp sin resursanvändning. En hög grad av självbestämmande ställer krav på relevant underlag både för den interna styrningen och för återrapporteringen till regeringen och andra intressenter.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör utveckla formerna för finansiering av forskning och utbildning på forskarnivå för att stärka lärosätenas integritet och ge goda förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.
- Regeringen bör analysera hur stort behov av profilering och koncentration av utbildningen inom högskolan som föreligger.
- Regeringen bör se över resurstilldelningssystemet för grundutbildningen.
- Regeringen bör analysera hur en god forskningsanknytning av grundutbildningen kan säkras.
- Regeringen bör se över ansvarsfördelningen för statistik och fördjupad analys av högskolesektorn.

Rekommendationer till universitet och högskolor

- Styrelserna för universitet och högskolor bör utveckla sitt arbete med långsiktiga strategier för lärosätet. I arbetet bör ingå hur grundutbildningen kan utvecklas i samspel med lärosätets forskningsprofil.
- Universitet och högskolor bör samverka sinsemellan för att stärka styrelseledamöternas förståelse av de förutsättningar som gäller för högskolesektorn.
- Universitet och högskolor bör utveckla sin kapacitet att följa upp hur resurserna används för olika ändamål inom verksamheten.

1 Bakgrund och syfte

Med denna rapport avslutas Riksrevisionens granskningsstrategi *Statens roll i utbildningssystemet*. Det grundläggande temat för rapporten är hur regeringen styr den högre utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor och hur dessa i sin tur leder och följer upp sin verksamhet. Högskolan är en sektor med många universitet och högskolor som vart och ett har i uppdrag att bedriva verksamhet av stor nationell betydelse och där en av grundförutsättningarna är en hög grad av självständighet.

Den modell som valts för styrning av högskolan innebär att universitet och högskolor självständigt ska agera inom de ramar som lagts fast av riksdag och regering. Vid sidan av mål, reglering och resurstilldelning sker styrningen genom olika former för kvalitetssäkring som lärosätena, Högskoleverket och Vetenskapsrådet har ansvar för. Inom de institutionella ramar som skapas av regeringens styrning ska varje lärosäte utifrån sina specifika förutsättningar bedriva verksamheten mot de övergripande målen och samtidigt använda resurserna effektivt.

Den konkreta utformningen av styrsystemen skapar drivkrafter som påverkar lärosätenas agerande och gör det möjligt för regeringen att välja en mer distanserad roll än vad som skulle bli fallet med en mer traditionell myndighetsstyrning. Samtidigt kvarstår ett betydande ansvar för regeringen att styra verksamheten i högskolan. I detta ansvar ingår att följa upp verksamheten vid lärosätena och att lämna förslag till riksdagen om resursramar för respektive lärosäte och för de myndigheter som finansierar forskning i högskolan. Vidare har regeringen ett ansvar att ta initiativ när det gäller frågor och problem som inte kan eller bör hanteras av lärosätena själva. I regeringens ansvar ingår att informera riksdagen om verksamhet och resultat samt att överväga och till riksdagen lämna förslag om förändringar i styrningen.

Syftet med denna avslutande rapport från granskningsstrategin är att belysa dels regeringens styrning av högskolans utbildning och forskning, dels högskolans interna ledning och uppföljning av sin verksamhet. Rapporten fokuserar i vilken mån regeringens styrning skapar drivkrafter för att målen om kvalitet och effektiv resursanvändning ska uppnås.

Den övergripande granskningsfrågan är:

- Har regeringen skapat förutsättningar för en väl fungerande högskola?

Rapporten lyfter fram övergripande iakttagelser från Riksrevisionens granskningsstrategi samt lämnar rekommendationer som rör regeringens styrning av utbildning och forskning i högskolan och högskolans interna ledning och uppföljning av verksamheten.

1.1 Underlag

Rapporten bygger dels på de tio granskningar som Riksrevisionen genomfört under perioden 2007–2011 inom ramen för sin strategi, dels på nytt empiriskt underlag i form av två undersökningar. Den ena undersökningen belyser hur lärosäten och andra berörda myndigheter ser på de olika styrsystemen för utbildningen och forskningen. Den andra undersökningen avser hur högskolestyrelserna arbetar och uppfattar sitt uppdrag.

Tyngdpunkten i Riksrevisionens granskningar har legat på resursutnyttjande och måluppfyllelse i högskolans verksamhet. En strävan har varit att fördjupa bilden av högskolan genom att använda underlag från många olika lärosäten och att belysa såväl utbildning som forskning.

I granskningarna har Riksrevisionen genomfört enkäter till studenter och lärare, intervjuat företrädare för högskolan på olika nivåer, gjort dokumentstudier och analyserat samband med hjälp av kvantitativa metoder. Vidare har företrädare för universitet och högskolor och andra myndigheter bjudits in till seminarier kring de iakttagelser som gjorts i granskningarna. Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Vetenskapsrådet och samtliga lärosäten har getts möjlighet att faktagranska och kommentera utkast till rapporten.

1.2 Disposition

Som en bakgrund till rapporten tecknas i kapitel 2 huvuddragen i högskolans utveckling under det senaste decenniet. Därefter behandlas i kapitel 3 regeringens styrning av högskolans forskning genom framför allt olika former för finansiering. I kapitel 4 belyses regeringens styrning av grundutbildningen, det vill säga utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Kapitlet behandlar systemet för resurstilldelning och åtgärder för att säkra utbildningens kvalitet.

Kapitel 5 tar upp lärosätenas ansvar för ledning av verksamheten med fokus dels på styrelsernas arbete, dels på interna system för styrning och uppföljning. I kapitlet belyses också myndighetsdialogen med företrädare för Utbildningsdepartementet. Kapitel 6 tar upp regeringens ansvar för att genom krav på lärosätenas årsredovisningar och annan uppföljning säkra

såväl beslutsunderlag som utveckling av statistik och fördjupad analys av högskolan. I kapitel 7 avslutas rapporten med Riksrevisionens sammanfattande bedömning och rekommendationer.

I rapporten ingår fyra bilagor. Bilaga 1 redogör för kontakter med universitet och högskolor för att skapa underlag för iakttagelser och slutsatser i de tio granskningsrapporter som ingått i granskningsstrategin. I bilaga 2 redovisas en genomgång av de olika systemen för styrning av utbildning och forskning i högskolan tillsammans med en intervjuundersökning där företrädare för fyra lärosäten och andra myndigheter inom högskolesektorn ger sin syn på regeringens styrning och senare års förändringar av den. I bilaga 3 redovisas en undersökning av hur styrelserna för universitet och högskolor arbetar och hur ledamöterna ser på sitt uppdrag. I bilaga 4 redovisas frågor och svarsresultat i den enkät som ställts till ledamöter i tio lärosätens styrelser.

Under granskningsperioden har riksdag och regering beslutat om reformer för att utveckla verksamheten vid universitet och högskolor. Regeringen har också vidtagit andra åtgärder för att avhjälpa problem som observerats i granskningarna. På Riksrevisionens hemsida finns en promemoria som sammanfattar de tio granskningsrapporterna inklusive åtgärder som regeringen vidtagit sedan rapporterna publicerades.

2 Högskolan – en sektor som vuxit

Högskolesektorn har expanderat och internationaliserats.¹ Lärosäten världen över konkurrerar om begåvade studenter och excellenta forskare. Samtidigt sätter höjda ambitioner och ökande kostnader finansieringen under press. Inför dessa utmaningar har olika länder valt skilda strategier. I USA där högre utbildning genomgående finansieras med studieavgifter, har avgifterna stigit kraftigt, samtidigt som de offentliga bidragen minskat. De europeiska lärosätena är i hög grad offentligt finansierade, men denna andel minskar.

Den pågående globaliseringen ställer således både länder och lärosäten inför strategiska val där det gäller att säkra samhällets framtida kunskapsförsörjning och den roll som lärosätena spelar för detta. Syftet med detta kapitel är att teckna huvuddragen när det gäller högskolans uppdrag och verksamhetens utveckling under det senaste decenniet.

2.1 Högskolan – en sektor med ett brett samhällsuppdrag

Universitet och högskolor har två huvuduppdrag – att anordna utbildning och att bedriva forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete.² Sverige har valt en väg med så kallade forskningsuniversitet, där forskning och utbildning bedrivs sida vid sida inom samma organisation. Undervisning har varit lärosätenas uppgift sedan de första universiteten grundades. Forskningen har inte haft samma givna plats. Sedan början av 1900-talet har forskning varit inskriven i svensk lagstiftning som en del av universitetens uppgift.³

¹ "Free degrees to fly: Already a big global business, is higher education poised for take-off?", *Economist*, 26 Febr. 2005. Marknaden för högre studier har vuxit med uppskattningsvis 7 procent per år sedan 1990-talet.

² Av 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) framgår att staten som huvudman ska anordna högskolor för dels utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet dels forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete.

³ Sverker Sörlin & Gunnar Törnqvist 2000, *Kunskap för välbästand*, s. 75 och 84; Sven-Eric Liedman 2010, "Fritt kunskapssökande eller mätbara högskolor?" i Maria Lindh & Johan Sundeen (red.), *Från Högskolan i Borås till Humboldt – Den svenska högskolans roll i en motsägelsefull tid*, Högskolan i Borås: Borås, s. 17–18; Kaj Sköldberg & Miriam Salzer-Mörling 2002, *Över tidens gränser – visioner och fragment i det akademiska livet*, s. 87–116. Föreningen av forskning och undervisning vilar på Wilhelm von Humboldts idé från det tidiga 1800-talet om forskningsuniversitet. De utmärkande dragen var bland annat att professorerna vid universiteten inte enbart skulle undervisa. Deras plikt var även att söka ny kunskap. Utifrån den nya kunskap som genererades skulle undervisning utformas.

Under den expansion av den högre utbildningen som tog fart under 1970-talet befästes att båda uppdragen ska samsas under samma tak vid såväl stora universitet som små regionala högskolor. Inom högskolan samlades all längre eftergymnasial utbildning och i stort sett all offentligt finansierad forskning.⁴ Det innebär att det svenska högskolelandskapet består av såväl små regionala högskolor och konstnärliga högskolor med ett stort inslag av yrkesutbildningar som stora universitet med ett bredare utbildningsutbud och större inslag av forskning.

Riksdagen har därmed gett universitet och högskolor ett brett samhällsansvar.⁵ I deras uppdrag ingår att samverka med det omgivande samhället, informera om verksamheten och verka för att forskningsresultat ska komma till nytta. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Vidare ska universitet och högskolor aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Verksamheten bör också främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Ett viktigt led i Sveriges anpassning till den internationella utvecklingen är den så kallade Bolognaprocessen. Syftet med processen är att främja rörlighet, anställningsbarhet och Europas konkurrenskraft som utbildningsområde. För att uppnå detta ska akademiska examina och utbildningskvalitet bli jämförbara på ett tydligare sätt än tidigare.⁶

Varje mandatperiod lämnar regeringen en forskningspolitisk proposition till riksdagen. Dessa ger regeringen tillfälle att samlat redovisa den svenska forskningens nuläge och peka ut riktningen framöver.

Forskning och högre utbildning har koppling till flera departements sakområden, alltifrån hälso- och sjukvård till regional tillväxt. När det gäller högskolan och den övergripande forskningspolitiken är det Utbildningsdepartementet som har huvudansvaret. Inom detta departement ansvarar universitets- och högskoleenheten för frågor som rör utbildning på grundnivå och avancerad nivå, forskarutbildning och forskning vid universitet och högskolor. Den forskningspolitiska enheten samordnar regeringens forskningspolitik.

⁴ Prop. 1978/79:119, *Om vissa frågor rörande forskning och forskarutbildning*. 1977 års högskolereform innebar att en sammanhållen utbildningsorganisation för alla eftergymnasiala utbildningar skapades. Vidare samlades även sektorsforskningen inom högskolan snarare än vid forskningsinstitut för att resurser ska kunna användas rationellt och verksamheterna befrukta varandra. Björn von Sydow 1989, "Sektorsforskningens reorganisation" s. 204; Michael Nydén 1989, *Sektorieell forskning och utveckling. Ett diskussionsunderlag*.

⁵ 1 kap. 2, 4 och 5 §§ högskolelagen (1992:1434).

⁶ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola* (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160). Ett viktigt motiv för den nya strukturen för grundutbildningen är att skapa en gemensam ram för samverkan mellan lärosäten i Europa.

I budgetpropositionen betonar regeringen att verksamheten vid svenska universitet och högskolor ska hålla hög internationell kvalitet och bedrivas effektivt.⁷ Högre utbildning behövs för välutbildad arbetskraft och skapar förutsättningar för ökad kunskap och forskning. Universitet och högskolor med hög kvalitet är avgörande för att stärka Sveriges konkurrenskraft.⁸ För att kunna nå en ökad kvalitet i högre utbildning och forskning är det samtidigt nödvändigt med en ökad koncentration av kompetens genom att lärosätena profilerar sig och utvecklar samverkan med varandra.⁹

2.2 En betydande sektor i staten

En fjärdedel av statens anställda finns inom högskolan som därmed är den största statliga sektorn.¹⁰ Antalet studenter och anställda vid landets cirka 40 lärosäten uppgår sammanlagt till närmare en halv miljon.¹¹

Även resursmässigt är högskolan en av de största sektorerna inom staten. Medlen för utbildning och forskning har ökat under senare år. Av figur 1 framgår att lärosätena 2010 tog emot närmare 60 miljarder kronor för sin verksamhet. Närmare 90 procent av finansieringen kommer från offentliga finansiärer, varav drygt två tredjedelar är direkta anslag över statsbudgeten. Om även kostnader för centrala myndigheter och studenternas studiemedel inkluderas, omsätter högskolesektorn motsvarande 2 procent av BNP.¹²

⁷ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 16, s. 60.

⁸ Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation* (bet. 2008/09:UbU4, rskr: 2008/09:160); prop. 2011/12:1, s. 42. Tanken om forskning och högre utbildning som en tillväxtmotor är inte ny. Den har präglat forsknings- och högskolepolitiken under efterkrigstiden om än med lite varierande recept för att nå de övergripande målen. Se till exempel Sverker Sörlin & Gunnar Törnqvist 2000, *Universiteten och omvandlingen av Sverige*, s. 84–94 samt Mats Benner 2001, *Konsensus och kontrovers*.

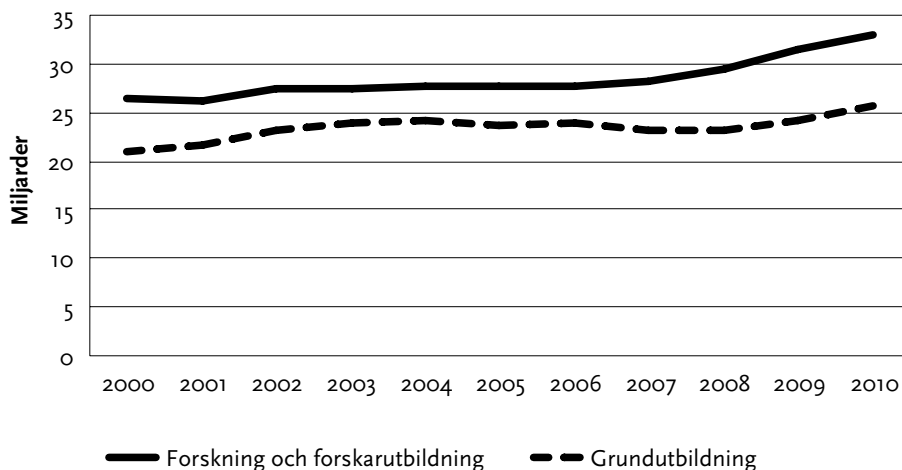
⁹ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, s. 62.

¹⁰ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 3 och s. 59.

¹¹ Det finns 34 statliga lärosäten. Vidare finns Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping samt ytterligare enskilda utbildningssamordnare.

¹² HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 69 och tabell 7. Direkta statsanslag utgjorde 33,4 miljarder kronor av lärosätenas totala kostnader på 54,8 miljarder kronor.

Figur 1. Anslag, bidrag och avgiftsintäkter till högskolan, miljarder kronor (2010 års pris)



Källa: HSV, NU-databasen.

Anmärkning: Beloppet för forskning och forskarutbildning har skattats av Riksrevisionen och det skiljer sig från den summa för lärosätenas intäkter som framgår i Högskoleverkets årsrapporter. I Riksrevisionens beräkning av lärosätenas intäkter har kompensatorats för att det inte går att utläsa hur stora belopp som inbetalats från externa finansiärerna i årsredovisningarna (och därmed inte heller i högskolestatistiken). De intäkter av externa medel som redovisas i årsredovisningarna avser hur mycket av sådana intäkter som förbrukats under redovisningsåret, inte hur mycket som inbetalats. Riksrevisionens beräkning innebär att till beloppet av årligen förbrukade forskningsbidrag (intäkter av bidrag) har årets förändring i oförbrukade bidrag adderats och årets förändring i upplupna intäkter subtraherats.

I jämförelse med övriga statliga myndigheter är universitet och högskolor överlag stora enheter. Över hälften av landets lärosäten hade 2010 fler än 1 000 anställda (årsarbetskrafter). Motsvarande andel för övriga statliga myndigheter var knappt 10 procent.¹³ Några lärosäten är mycket stora med flera tusen anställda, medan andra lärosäten inte har fler anställda än en fakultet eller stor institution vid ett större lärosäte. Bland de mindre lärosätena återfinns de konstnärliga högskolorna i Stockholm.¹⁴

¹³ Statskontoret 2010, *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*. Av Statskontorets statistik framgår att medianstorleken bland lärosätena 2010 var 760 årsarbetskrafter. Bland 22 myndigheter utanför högskolan med mer än 1000 årsarbetskrafter 2010 fanns Försvarsmakten med nästan 15 000, Försäkringskassan med 11 000 och Arbetsförmedlingen med nästan 10 000 årsarbetskrafter. Dessa stora myndigheter har ett antal arbetsställen spridda över landet.

¹⁴ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*. Av sammanlagt 46 600 anställda (helårspersoner) inom högskolan 2010 fanns ca 5 000 vid Lunds universitet. Stockholms och Uppsala universitet hade båda ca 4 000 anställda. Bland högskolorna hade Malmö högskola 1 000 anställda och Högskolan på Gotland 200.

2.3 Utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Expansionen av den svenska högskolan tog fart i samband med 1977 års högskolereform när tolv nya högskolor inrättades. Mellan 1990 och 2010 har antalet registrerade studenter mer än fördubblats från 150 000 till över 350 000.¹⁵ I dag har var tredje svensk en högskoleutbildning, vilket är något över genomsnittet för OECD.¹⁶ Fyra av tio svenska gymnasiestudenter går vidare till högskolan. Fortfarande beror dock studiebenägenheten på föräldrarnas utbildningsnivå. Det är vanligare för kvinnor än män att läsa vidare efter gymnasiet. Av alla studenter är 60 procent kvinnor.

Den högre utbildningen är sedan 2007 indelad i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå samt forskarnivå. Det innebär att utbildningen kan avslutas med examina på olika nivåer. På grundnivå finns bland annat kandidatexamen och vissa yrkesexamina. På avancerad nivå finns magisterexamen och masterexamen samt olika yrkesexamina. Läsåret 2010/11 examinerades 59 400 studenter från högskolan. Nästan var fjärde examen är en masterexamen och en stor andel av dem tas av utländska studenter.¹⁷

Andelen studenter som slutför sina kurser med godkänt resultat har sjunkit de senaste åren, både på generella program och på distansutbildningar. Minskningen har varit särskilt stor på fristående distanskurser, där mindre än hälften av studenterna slutför sina studier.¹⁸

Antalet studenter påverkas av både demografi och konjunkturer. Figur 2 visar att antalet helårsstudenter har ökat varje år sedan år 2000 med undantag för perioden 2004–2008. Nedgången var en effekt av ett gynnsammare konjunkturläge samtidigt som ungdomskullarna började plana ut.

¹⁵ HSV 1998, *De första 20 åren. Utvecklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977*; HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 19 och tabell 1, s. 106. I slutet av 1990-talet läste nästan 80 procent vid universitet, 15 procent vid nya universitet och resterande 5 procent vid högskolor.

¹⁶ OECD 2011, *Education at a Glance*, s. 34 tabell A1.1a. I Sverige hade 32 % av befolkningen (25–64 år) högskoleutbildning 2008. Genomsnittet var 28 procent för hela OECD-området. Jämför med HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 19.

¹⁷ HSV 2011, "Rekordmånga examinerade från högskolan": HSV 2011; *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport* s. 19–29 och tabell 1, s. 106. Läsåret 2009/10 utgjorde utländska studenter 63 procent av dem som tog masterexamen.

¹⁸ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 26. Den genomsnittliga prestationsgraden för högskoleutbildningar har sjunkit från 83 procent 2004/05 till 78 procent 2009/10. Prestationsgraden skiljer dock markant mellan olika typer av utbildningar. Lägst är prestationsgraden på fristående kurser som lästes på distans, där endast 47 procent slutförde sina kurser.

Att antalet studenter inte sjönk ännu mer, berodde på en ökad rekrytering av internationella studenter. Under senare år har även antalet distansstudenter ökat. Läsåret 2009/10 utgjorde dessa en tredjedel av studenterna.¹⁹

Under loppet av två år har högskolan tagit emot drygt 36 000 fler helårsstudenter. Detta har skett både i form av regeringens särskilda satsningar på fler studieplatser i spåren av finanskrisen 2008 och att en del lärosäten har tagit emot fler studenter än vad det årliga grundutbildningsanslaget motsvarar.²⁰

Figur 2. Förändring i antal helårsstudenter 2000–2010, år 2005 = index 100



Källa: HSV, NU-databasen; HSV, Högskolans ekonomi 1997–2007.

Under de närmaste åren kommer ungdomskullarna att minska och detta förväntas leda till en minskad efterfrågan på studieplatser från svenska studenter. Därtill kommer att det från och med hösten 2011 har införts studieavgifter för studenter som inte är medborgare inom EES-området eller Schweiz.²¹ Som en följd av detta förväntas antalet internationella studenter att minska kraftigt.

¹⁹ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 19. Av de 134 000 distansstudenterna 2009/10 bedrev 84 000 enbart distansutbildning, medan 50 000 kombinerade distansstudier med campusstudier. Distansstudenternas andel av helårsstudenterna är dock betydligt mindre, nämligen 14 procent.

²⁰ Om regeringens särskilda satsningar se t.ex. prop.2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*, utgiftsområde 16, s. 69.

²¹ Enligt riksdagens beslut enligt prop.2009/10:65, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (bet. 2009/10:UbU15, rskr 2009/10:230) ska studieavgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå tas ut för utbildning som bedrivs efter den 31 juli 2011. Beslutet har beräknats medföra en sänkning av anslagen för grundutbildning med 111 miljoner 2011 och i storleksordningen 500 miljoner när reformen fått fullt genomslag.

2.4 Forskning och forskarutbildning

Även forskningen har expanderat. Med 3,4 procent av BNP är Sverige ett av de länder som relativt sett satsar mest på forskning. Merparten bedrivs som forsknings- och utvecklingsarbete vid svenska storföretag. Den forskning som finansieras med offentliga medel motsvarar cirka en procent av BNP. Sådan forskning bedrivs nästan uteslutande inom universitet och högskolor.²²

Forskning respektive konstnärligt utvecklingsarbete bedrivs vid samtliga lärosäten även om omfattningen varierar påtagligt mellan lärosätena. Vid Karolinska institutet svarar forskningen för mer än 80 procent av de samlade kostnaderna. Motsvarande andel för Lunds och Uppsala universitet är nästan 70 procent. Vid högskolorna utgör forskningen en betydligt mindre del av kostnaderna för verksamheten, i genomsnitt cirka 20 procent. Lägst är andelen vid de konstnärliga högskolorna, där anslaget för konstnärligt utvecklingsarbete i genomsnitt utgör cirka 11 procent av de totala verksamhetskostnaderna.²³

En stor andel av den forskning som bedrivs i Sverige utförs av doktorander inom ramen för deras avhandlingsarbete. I forskarutbildningen ingår även kursläsning. Den kan avslutas med en licentiatexamen eller en doktorexamen.²⁴ Alla universitet och många högskolor bedriver utbildning på forskarnivå. Doktorander kan även vara verksamma vid lärosäten utan examenstillstånd för sådan utbildning men är då antagna vid ett annat lärosäte.

Antalet doktorexamina har ökat kraftigt under den senaste tjuugoårsperioden, även om antalet fallit något sedan 2008 när den hittills högsta nivån noterades. Under 2010 bedrev 17 700 personer studier på forskarnivå i Sverige. Antalet nya forskarstuderande uppgick detta år till nästan 3 500, varav en tredjedel var utländska studenter. Samma år avlades 2 600 doktorexamina och 700 licentiatexamina. En tredjedel av de som disputerar för doktorsgraden beräknas få anställning inom akademien.²⁵

²² SCB 2011, *FoU-utgifter och FoU-årsverken i företagssektorn, universitets- och högskolesektorn samt offentlig sektor år 2010*, Statistiska centralbyrån, juli 2011; HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 69.

²³ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, tabell 7, s. 116, och tabellbilaga tabell 12.

²⁴ Enligt bestämmelser i 1 kap. 11 och 12 §§ högskolelagen (1992:1434).

²⁵ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 33 och 39; SOU 2007:98 *Karriär för kvalitet*, s. 217.

Trots stora satsningar på högre utbildning och forskning finns tecken på att Sverige inte fullt ut får samma genomslag när det gäller vetenskaplig publicering respektive resultat i form av kommersiella produkter som länder man ofta jämför Sverige med.²⁶ Sverige ligger på en sjätteplats bland världens forskningsnationer när det gäller citeringar i vetenskapliga tidskrifter. Antalet citeringar ligger stabilt men i relativa termer har Sverige tappat gentemot länder som Danmark, Nederländerna och Schweiz. Endast ett fåtal ämnesområden vid svenska lärosäten lyckas få fram resultat som når ett stort genomslag.²⁷

När förutsättningar för att omsätta forskning till innovationer mäts bland EU-länder ligger Sverige i topp följt av Tyskland, Finland och Danmark. Sverige faller särskilt väl ut vad gäller finansiering, länkar mellan forskning och industri samt intellektuella tillgångar. Däremot tycks de svenska satsningarna på forskning och utveckling inte i motsvarande grad ge resultat i form av innovationer som tas i bruk i samhället och ger ekonomiskt genomslag.²⁸

2.5 Högskolans personal

År 2010 fanns 70 100 anställda vid landets lärosäten, exklusive doktorander. Det motsvarade 46 600 helårspersoner. Av figur 3 framgår att antalet anställda har minskat under perioden 2000–2010, trots att både antalet studenter och resurstillgången har ökat. Framförallt är det kategorin administrativ och teknisk personal som har minskat. Undervisande och forskande personal har däremot ökat under hela perioden med undantag för några år vid mitten av 2000-talet. Sammantaget uppgick den undervisande och forskande personalen 2010 till 26 400 helårspersoner.

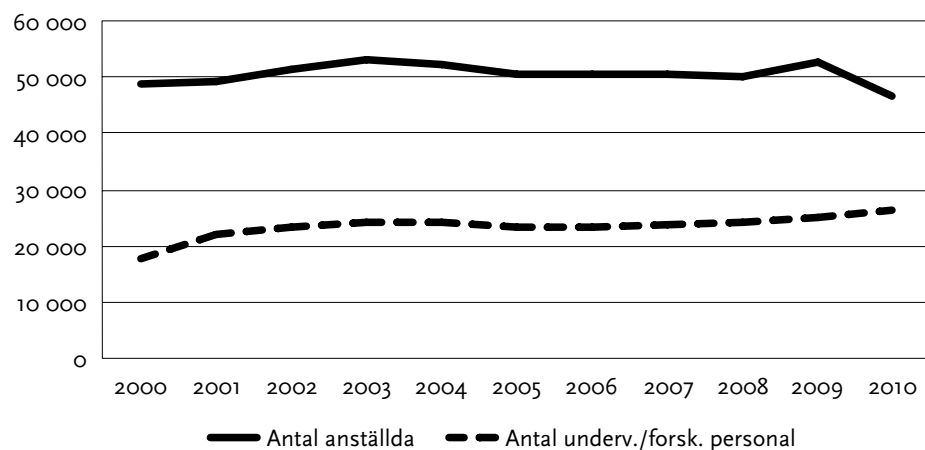
²⁶ Uppgifter om publiceringar hämtas ur den så kallade *Web of Science*. Uppgifter om förutsättningar för forskning och utveckling samt i vilken mån FoU-resultat kommersialiseras redovisas bland annat i Innovation Union Scoreboard 2010, *The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation*. I prop. 2008/09:50, s. 35–37, konstaterades att Sverige från att ha tillhört de högst citerade nationerna i världen nu närmast sig ett internationellt genomsnitt.

²⁷ Vetenskapsrådet 2010, *Den svenska produktionen av högt citerade vetenskapliga publikationer*, VR rapport 2010:1. Med ett stort genomslag avses i denna rapport tiondelen mest citerade artiklar i världen. Sådana artiklar står tillsammans endast för 1,3 procent av samtliga svenska publikationer. Svenska forskare lyckas främst få genomslag när de samarbetar med utländska forskare. Detta skiljer dem från kollegorna i Nederländerna och Danmark, som har lyckats få ett ökat genomslag även i nationellt producerade publikationer. Måttet i Vetenskapsrådets rapport bygger på fältnormerade citeringar.

²⁸ Innovation Union Scoreboard 2010, s. 49. Se indikatorerna Linkage & Entrepreneurship, Innovators och Economic Effects.

I dag finns fler lektorer och professorer än för ett decennium sedan. Ökningen av antalet professorer hänger samman med den så kallade befodringsreformen, som innebar att en kvalificerad högskolelektor hade möjlighet att ansöka om att bli professor. Den största ökningen står dock kategorin övrig forskande och undervisande personal för. Denna grupp är nästan lika stor som gruppen högskolelektorer och den består till stor del av yngre forskare med extern finansiering som ännu inte har en tillsvidareanställning.²⁹ Sammantaget är nästan en tredjedel av personalen vid universitet och högskolor visstidsanställd och detta är vanligare bland kvinnor.³⁰

Figur 3. Totalt antal anställda och antal undervisande och forskande personal vid lärosätena 2000–2010 (helårspersoner, exklusive doktorander)



Källa: HSV, NU-databasen.

Utöver den forskande och undervisande personalen fanns 12 500 helårspersoner 2010. Av dessa var drygt hälften anställda som doktorander. Övriga doktorander har annan anställning i eller utanför högskolan eller har utbildningsbidrag eller stipendier som studiefinansiering.³¹

Undervisning och forskning är de dominerande arbetsuppgifterna i högskolan. Den forskande och undervisande personalen och doktoranderna ägnar i genomsnitt något mer tid åt forskning än åt undervisning. Nästan 40 procent

²⁹ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 60–65. Antalet professorer var 2010 drygt 4 500 och antalet universitetslektorer 7 100. Personal inom kategorin annan forskande och undervisande personal uppgick till 5 500.

³⁰ SOU 2007:98, *Karriär för kvalitet*, s. 128–154; SCB, UF SM1001. En delförklaring är att vissa anställningar tidigare skulle vara tidsbegränsade enligt högskoleförordningen. Det är dock inte forskarasistenttjänster eller andra tidigare reglerade anställningar som ökat. Dessa regleringar är nu borttagna i det nationella högskoleregulverket från och med 1 januari 2011. Nu regleras enbart anställningar som lektor och professor. Övriga anställningar och befodringsmöjligheter beslutar lärosätena själva om.

³¹ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 95 och 113.

av arbetsveckan ägnas åt forskning. Övrig tid delas jämnt mellan undervisning och övriga arbetsuppgifter, såsom administration och olika expertuppdrag. Arbetsveckan överstiger vanligen 40 timmar.³²

Fördelningen mellan forskning och undervisning varierar mellan personalkategorier och vetenskapsområden. En del undervisar nästan enbart, medan andra huvudsakligen lägger sin tid på forskning. Minst tid för forskning har adjunkter, lektorer och professorer. Lektorer ägnar i genomsnitt knappt 30 procent av sin arbetstid åt forskning, medan motsvarande andel för professorer är 40 procent. En fjärdedel av professorernas forskningstid går dock åt till att skriva ansökningar. Forskarassistenter, forskare med extern finansiering och doktorander ägnar merparten av sin tid åt forskning.³³

2.6 Sammanfattning

Högskolesektorn har expanderat och internationaliserats. Lärosäten världen över konkurrerar om begåvade studenter och excellenta forskare. Utvecklingen ställer såväl lärosäten som länder inför en rad utmaningar när det gäller hur högre utbildning och forskning ska organiseras och finansieras.

Sedan slutet av 1970-talet har Sverige ett stort antal lärosäten och dessa är spridda över landet. Bakom denna utveckling ligger politiska målsättningar om breddad rekrytering och att lärosätena ska bidra till ekonomisk utveckling i olika regioner. Oavsett storlek och geografiskt läge förväntas varje lärosäte bedriva utbildning och forskning av hög kvalitet. Verksamheten ska uppfylla övergripande mål som handlar om samhällsnytta – dagens och framtidens behov av kompetens och kvalificerad kunskap inom hela samhället ska tillgodoses.

Högskolan har också fungerat som en buffert vid ökad arbetslöshet under konjunkturedgångar. Fler studenter har kunnat beredas studieplatser, dels genom regeringens särskilda satsningar, dels genom lärosätenas förmåga att erbjuda studieplatser utöver det antal som rymts inom det årliga anslaget.

³² HSV 2011, "Tio procent av forskningstiden ägnas åt att ansöka om forskningsmedel", *Statistisk analys*; HSV 2008:22 R, *Frihetens pris – ett gränslöst arbete. En tematisk studie av de akademiska lärarnas och institutionsledarnas arbetssituation*; HSV 2010:14R, *Lärare och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik*, s. 100. Enligt den senare studien var den genomsnittliga arbetstiden för professorer 51 timmar per vecka, och för lektorer 47 timmar per vecka.

³³ HSV 2010:14R, s. 13–16 och 27–28; HSV 2011, "Tio procent av forskningstiden ägnas åt att ansöka om forskningsmedel", *Statistisk analys*.

Vidare har högskolan svarat upp mot riksdagens ambitioner om en ökad internationalisering. Minskande ungdomskullar och sämre förutsättningar att rekrytera studenter utanför EES-området och Schweiz på grund av studieavgifter innebär dock en utmaning för många lärosäten de närmaste åren.

Högskolans forskning har ökat något mer än grundutbildningen. Både i monetära termer och mätt som anställdas tid utgör forskning lärosätenas största verksamhet. Det finns dock stora skillnader mellan lärosätena. Vid större universitet kan forskningen utgöra uppemot 70–80 procent av verksamhetens samlade kostnader. Vid mindre högskolor och konstnärliga högskolor utgör däremot forskning och konstnärligt utvecklingsarbete endast en mindre del av verksamheten.

Samtidigt som studenterna blivit fler och resurserna till forskning och forskarutbildning ökat, har antalet anställda vid lärosätena totalt sett minskat. Nedskärningar har framförallt gjorts bland teknisk och administrativ personal, medan den forskande och undervisande personalen har ökat något. De som forskar och undervisar är ofta visstidsanställda och för många är anställningen beroende av bidrag från externa forskningsfinansiärer.

3 Resursstyrning av forskning och forskarutbildning

Mer än hälften av de resurser och den tid som i dag läggs på lärosätenas verksamhet går till forskning och forskarutbildning. Vid lärosätet ska forskarnas frihet att fritt välja frågeställningar och metod värnas. Likaså ska lärosätena kunna stå självständiga i förhållande till såväl offentliga som privata finansierare.

Ett viktigt led i regeringens styrning av forskningen i högskolan är det system som valts för att tillföra statliga resurser för forskning till högskolan. I detta kapitel behandlas i vilken mån detta system för finansiering skapar drivkrafter för lärosätena att uppnå de övergripande målen om kvalitet och effektivt resursutnyttjande. Kapitlet bygger på iakttagelser från Riksrevisionens tidigare granskningar och intervjuer med företrädare för universitet, högskolor samt övriga berörda myndigheter.

3.1 Ökad konkurrens i forskningsfinansieringen

Högskolans resurser för forskning har ökat något mer än resurserna för grundutbildning. År 2010 mottog högskolan drygt 33 miljarder kronor för att bedriva forskning och forskarutbildning.³⁴

Systemet för tilldelning av statliga resurser till högskolans forskning är tudelat. För det första tilldelas medel direkt över statsbudgeten i form av anslag.³⁵ För det andra tillförs lärosätena medel via statliga forskningsråd och andra statliga myndigheter som finansierar forskning.³⁶ Externa medel söks normalt

³⁴ Beloppet har beräknats utifrån uppgifter i Högskoleverkets NU-databas. Se anmärkning till Figur 1 i avsnitt 2.2.

³⁵ Till dessa anslag hör utöver anslag för forskning och forskarutbildning och anslag för konstnärligt utvecklingsarbete också anslaget ersättning för klinisk forskning, och utbildning som tilldelas lärosäten med läkar- respektive tandläkarutbildning.

³⁶ Med de statliga forskningsråden avses Vetenskapsrådet (VR), Forskningsrådet för arbetsliv (FAS) och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

i konkurrens mellan olika forskare och lärosäten och de erhålls antingen som forskningsbidrag eller i form av avgifter som betalning för uppdragsforskning.³⁷

Av de totala resurserna för forskning i högskolan svarade anslag för cirka 45 procent, forskningsbidrag för 45 procent och avgifter för 10 procent.³⁸ Forskningsbidragen har ökat mer än anslagen och anslagens andel av de totala forskningsmedlen har därför sjunkit något. Den stora förändringen inträffade under 1990-talet. Samma mönster kan ses inom hela OECD-området. Sverige har en lägre nivå basfinansiering än många andra länder.³⁹

Huvuddelen av forskningsbidragen kommer från offentliga finansierare. Dessa svarade 2010 för drygt hälften av bidragsfinansieringen, vilket innebar en ökning jämfört med tidigare år. Två tredjedelar av den offentliga finansieringen kom från de statliga forskningsråden och Vinnova. Därutöver är även kommuner och landsting samt övriga forskningsfinansierande myndigheter stora bidragsgivare.

Anslaget för forskning och forskarutbildning på statsbudgeten ger en basfinansiering som ska ge lärosätena ett handlingsutrymme när det gäller forskning och utbildning på forskarnivå. I linje med forsknings- och innovationspropositionen 2008 har anslaget förstärkts och fördelningen mellan lärosätena delvis konkurrensutsatts.⁴⁰ Merparten av anslaget fördelas alltjämt med utgångspunkt i vad respektive lärosäte erhållit föregående år och på grundval av regeringens helhetsbedömning av lärosätet. Från och med 2009 har dock dock en del av anslaget beräknats med hänsyn till resultatindikatorer i syfte att framgångsrika lärosäten ska tilldelas extra resurser.

³⁷ Då medel betalas ut som forskningsbidrag, har bidragsgivaren inte rätten till resultaten. Forskningen ska genomföras i enlighet med ett kontrakt som upprättas. Vid uppdragsforskning har uppdragsgivaren större inflytande över forskningens planering och genomförande och det är uppdragsgivaren som äger resultaten. Externa medel kan tilldelas ett lärosäte av såväl offentliga som privata forskningsfinansierare. Bland de offentliga finansierarna återfinns de statliga forskningsråden, Vinnova och andra forskningsfinansierande myndigheter som Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Sida, samt forskningsstiftelserna. Kommuner och landsting finansierar också forskning. Bland de privata finansierarna återfinns företag och organisationer som t.ex. Cancerfonden och Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse.

³⁸ HSV, NU-databasen. I posten anslag har medel under anslaget "Särskilda utgifter för universitet och högskolor m.m.", vars fördelning föreskrivs av regeringen men utbetalas som bidrag via Kammarkollegiet, inkluderats. I posten bidrag ingår medel från statliga myndigheter, kommuner och landsting, offentliga forskningsstiftelser, organisationer utan vinstsyfte i Sverige, enskilda utbildningsanordnare, företag i Sverige, företag i utlandet och EU.

³⁹ VR 2003, *Fakulteternas utveckling under 90-talet*, s. 2; VR 2007, *Finansiering av forskning inom den svenska högskolan 1995–2006*, s. 19–20 och 37. Vid början av 1980-talet uppgick basfinansieringen till nära 70 % för att sedan vid början av 1990-talet utgöra knappt 60 %. Vid slutet av 1990-talet stod basfinansieringen för knappt hälften av forskningsfinansieringen. Det bör noteras att jämförelser över tid inte blir helt rättvisande, eftersom behovet av medfinansiering minskat successivt när de större finansierarna ökat de tillåtna påslagen för gemensamma kostnader.

⁴⁰ Prop. 2008/09:50.

Fördelningen av anslaget utifrån resultatindikatorer baseras på två slags prestationer: bibliometrisk statistik om citeringar av artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter och lärosätenas intäkter av externa medel. Inom vissa ämnesområden publiceras forskningsresultaten vanligen på andra sätt än i artikelform. Det kan vara böcker på svenska eller rapporter riktade direkt till företag som forskaren samarbetar med. För att kompensera för dessa skillnader tilldelas vetenskapsområdena olika vikter i fördelningsmodellen.⁴¹ Det bibliometriska måttet har föranlett en kritisk diskussion och fördelningsmodellen är under utredning.⁴²

Tilldelningen av anslagsmedel för forskning direkt över statsbudgeten förändrades i ett ytterligare avseende genom forsknings- och innovationspropositionen 2008. Lärosätena gavs möjlighet att ansöka om anslagsmedel för forskning inom vissa strategiska områden. Dessa medel skulle tillföras forskningsmiljöer som långsiktigt har förutsättningar att vara av högsta internationella kvalitet och som bidrar till att lösa viktiga problem i samhället. För perioden 2010–2012 har regeringen beslutat att områden såsom biovetenskap, diabetes, vårdforskning, nanoteknik, klimat- och energiforskning samt demokratiforskning ska få särskilt stöd.⁴³ Underlag för regeringens beslut var ett förslag som lämnades till regeringen av de forskningsfinansierande myndigheterna efter en särskild kvalitetsgranskning.

Under senare år har många av de större forskningsfinansiärerna satsat på långsiktiga stödformer genom att bevilja medel till så kallade starka forskningsmiljöer. Sammanlagt fortsätter dock bidrag till forskningsprojekt att dominera.⁴⁴

Att den statliga finansieringen gjorts mer konkurrensutsatt samtidigt som externa finansiärer i ökad grad väljer att tilldela medel i form av miljöstöd följer internationella trender för finansiering av forskning. Hur systemen för finansiering ska utformas för att de bästa forskarna ska få forskningsmedel och att resultatet ska bli nyskapande forskning av hög kvalitet är dock en pågående

⁴¹ VR 2009, *Bibliometrisk indikator som underlag för medelsfördelning*, s. 8–10. Prop. 2008/09:50, s. 57. Viktning per vetenskapsområde: humaniora och samhällsvetenskap 2; medicin 1; naturvetenskap 1,5; teknik 1, övriga områden 1,1.

⁴² Detta utredningsuppdrag gavs till professor Anders Flodström (Dnr U2010/4151/SAM) som avrapporterade i oktober 2011. För en kritisk diskussion av bibliometriska mått som styrinstrument se exempelvis Aaron S. Edlin & Daniel L. Rubinfeld 2004, "Exclusion or efficient pricing: the big deal bundling of academic journals", i *Antritrust Journal* L, vol. 72, (1), 2004; Laragh Gollolly och Hooman Momen 2006, "Ethical dilemmas in scientific publication: pitfalls and solutions for editors", i *Rev Saúde Pública*, vol. 40, 2006.

⁴³ Prop. 2008/09:50, s. 24–25, 73–113.

⁴⁴ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, tabellbilaga, tabell 14; Lennart Stenberg 2008, *Starka forsknings- och innovationsmiljöer i Sverige – utmaningar för Sverige i en globaliserad värld*, IVA och Vinnova, s. 5. Se även prop. 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv*, s. 88–95; prop. 2008/09:50, s. 57–58.

diskussion. Peer review, det vill säga att ansökningar om forskningsbidrag bedöms av andra kvalificerade forskare, anses vara ett av de bästa sätten för att säkra kvalitet. Det finns emellertid också kritiska synpunkter på grund av risken för att vissa forskare, främst kvinnor och forskare i början i sin karriär, systematiskt missgynnas vid sådan bidragsfördelning.⁴⁵

Ett annat sätt att premiera framgångsrik forskning är att låta indikatorer som avspeglar hög kvalitet påverka tilldelning av forskningsresurser. Detta kan dock vara förenat med oönskade sidoeffekter. Exempelvis visar studier att när kvantitativa publiceringsmått påverkar resurstilldelningen synes fler artiklar med mindre genomslag produceras, något som kan tyda på mindre intressanta forskningsresultat.⁴⁶ Andra studier har visat på svaga samband mellan finansiering och publiceringar och att enskilda forskares anställning och internationella nätverk betyder betydligt mer för resultat och genomslag.⁴⁷

3.2 Osäker finansiering av forskarutbildningen

Samtidigt som forskarutbildningen är en utbildning så svarar den för en betydande del av den forskning som utförs vid svenska lärosäten. Doktoranderna svarar för cirka 40 procent av den tid som totalt sett läggs ned på forskning inom högskolan. Sedan början av 1990-talet har utbildningen på forskarnivå expanderat påtagligt och den bedrivs i dag vid flertalet lärosäten.⁴⁸ Regeringen har styrt expansionen genom att under ett decennium sätta upp kvantitativa examinationsmål för varje lärosäte med examenstillstånd för forskarutbildning. Dessa mål för doktorsexamina togs bort i och med regleringsbrevet för 2011.⁴⁹ Målstyrningen mot fler doktorsexamina var inte kombinerad med att särskilda resurser öronmärktes för forskarutbildningen.

⁴⁵ Se bilaga 2, s. 111–112.

⁴⁶ Ulf Sandström & Erik Sandström 2008, *Resurser för citering*, HSV s. 9–13, 41.

⁴⁷ Nicoline Frølich & Antje Klitkou 2006, *Resultatbaserat forskningsfinansiering. Vitenskapelig publisering 1991/96–2004*. En studie som ringar in anställningsformen som den avgörande faktorn för att uppnå högkvalitativ forskning är Paul Bourke & Linda Butler 1999, "The efficacy of different modes of funding research: perspectives from Australian data on the biological science", *Research Policy* 28, 1999, s. 489–499. Se också Torben Schubert 2009, "Empirical observations on new Public Management to increase efficiency in public research – Boon or bane?", *Research Policy* 38 2009, s. 1225–1234. I denna artikel betonas positiva effekter av aktiv ledning, införande av redovisningssystem och arbetsplaner.

⁴⁸ HSV 2010:4 R, *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik*. Under senare år har dock omfattningen av forskarutbildningen vid universitet och högskolor börjat minska.

⁴⁹ Prop. 2010/11:1, *utgiftsområde 16*, s. 133. *Mål för antal examina i forskarutbildningen infördes som en följd av riksdagens beslut med anledning av regeringens förslag i prop. 1997/98:1, Budgetpropositionen för 1998, utgiftsområde 16. Detta avvecklades i princip i enlighet med regeringens förslag i prop. 2008/09:134, Forskarutbildning med profilering och kvalitet (bet. 2008/09:UbU18, rskr. 2008/09:276)*. Regeringen valde dock att behålla examenmålen ytterligare ett år och målen avskaffades först i och med budgetpropositionen för 2011.

Forskarutbildningen finansieras dels genom anslaget för forskning och forskarutbildning, dels genom forskningsbidrag till projekt där det ingår att rekrytera doktorander. Det framgår ej av budgetpropositionen i vilken mån hänsyn tas till omfattningen av forskarutbildningen vid lärosätet eller till vilka examensresultat som uppnås. Riksrevisionens granskning indikerar att den del av anslaget som lärosätena använder för forskarutbildning lite drygt motsvarar utbildningsmomentet i forskarutbildningen. Av granskningen framgår också att omfattningen av detta moment varierar betydligt, både inom och mellan lärosäten samt att externa finansiärer sällan vill bekosta denna del av utbildningen. Detta innebär en risk för att utbildningsmomentet blir mindre omfattande eller inte tillräckligt kvalificerat.⁵⁰

Kraven som successivt tillkommit på att doktorander vid antagningen ska ha finansiering under fyra år och helst också doktorandanställning har förbättrat villkoren för denna grupp. Konsekvensen har emellertid också blivit ökade kostnader, vilket i kombination med en ökad konkurrens om tillgängliga medel har fått till följd att antalet doktorander totalt sett har minskat sedan början av 2000-talet. Vid de lärosäten som ingick i granskningen minskade antalet doktorander med en femtedel mellan 2004 och 2009. Nedskrivningarna av antalet doktorander har varit särskilt betydande inom humaniora.⁵¹

Många lärosäten saknar kunskap om vad forskarutbildningen kostar, eftersom det saknas interna system för uppföljning av detta. Detta torde försvåra för lärosätenas ledningar att fatta välgrundade dimensioneringsbeslut för forskarutbildningen.⁵²

3.3 Samfinansiering kan hota forskningens integritet

Den basfinansiering som lärosätena erhåller genom anslaget för forskning och forskarutbildning ska ge varje lärosäte utrymme för egna prioriteringar när det gäller utveckling av lärosätets forskning och forskarutbildning. Anslaget har en central roll för att värna lärosätenas integritet gentemot externa forskningsfinansiärer. Av Riksrevisionens granskningar framgår emellertid att anslaget i dag har svårt att fylla denna roll. Den internationellt sett låga basfinansieringen vid svenska lärosäten, i kombination med att externa finansiärer långt ifrån alltid ger full kostnadstäckning, innebär att anslaget till

⁵⁰ RiR 2011:21, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*. Det kan handla om kursläsning på avancerad nivå i stället för på forskarnivå, eller att deltagande i konferenser räknas som en del i forskarutbildningen.

⁵¹ RiR 2011:21, s. 37–43, 53. Det bör noteras att nedskrivningar i antalet platser på utbildning på forskarnivå kan innebära bättre kvalitet för både doktorander och forskarutbildning, men det är inte tydligt hur förändringarna i antalet forskarutbildade står i relation till framtida behov.

⁵² RiR 2011:21, s. 53–55.

stor del binds upp för samfinansiering av externa forskningsprojekt.⁵³ Därmed begränsas lärosätenas utrymme för egna prioriteringar.

Problemet accentueras av att det ur lärosätenas redovisning inte framgår hur omfattande den framtida samfinansieringen kommer att bli för de bidragsmedel som har beviljats lärosätets forskare men som ännu inte använts. Sådan information finns vare sig på institutionerna eller centralt vid lärosätena.⁵⁴

Regeringen har försökt reducera lärosätenas behov av att använda anslaget för samfinansiering. De statliga forskningsråden och Vinnova ska numera bevilja finansiering som motsvarar full kostnadstäckning för lärosätena. Regeringen har också uppmanat övriga finansiärer att göra detsamma. För projekt med full kostnadstäckning behöver lärosätena inte skjuta till anslag för att täcka indirekta kostnader och lokalkostnader.

Alla finansiärer ger dock inte full kostnadstäckning. Dessutom förekommer samfinansiering också genom att forskares tid som finansieras med anslag används för att medverka i externt finansierade projekt. Omfattningen av sådan samfinansiering framgår inte av den interna redovisningen hos lärosätena, men det kan inte uteslutas att den ibland kan vara betydande.⁵⁵

Särskilt på mindre lärosäten finns en betydande risk för att nästan hela anslaget måste användas för att finansiera forskarutbildningen och för samfinansiering av externa forskningsprojekt. Detta förhållande har inte förändrats genom de förstärkningar av anslaget som skett i linje med forsknings- och innovationspropositionen 2008.

Den förändrade beräkningen av anslaget som inleddes 2010 genom att medel omfördelas med beaktande av resultatindikatorer har lett till att anslag i viss mån omfördelats från äldre universitet till högskolor. Men det betydande resurstillskott som föreslogs i den forsknings- och innovationspolitiska propositionen var emellertid satsningen på de strategiska forskningsområdena och denna satsning har nästan uteslutande tillfallit äldre universitet.

⁵³ Finansministeriet 2009, *Analyse af universiteternes og sektorsforskningsinstitutionernes finansiering og organisering, København*. s. 41. I Norge, Danmark och Tyskland motsvarar basanslagen cirka 60 % av lärosätenas forskningsintäkter. I Finland och England ligger basfinansieringen på samma nivå som eller något lägre än i Sverige.

⁵⁴ RiR 2011:21.

⁵⁵ Prop. 2008/09:50, s. 63, 66; RiR 2011:21, 61–63.

Fem universitet stod som huvudsökande för tre fjärdedelar av de medel som sedermera beviljats till strategiska forskningsområden. Endast fyra högskolor har fått del i satsningen och då som medsökande.⁵⁶

Trots förändringarna i anslaget för forskning och forskarutbildning kvarstår att vissa lärosäten har svårt att hävda sin integritet gentemot externa forskningsfinansiärer. Även om projekt som finansieras av de statliga forskningsråden och Vinnova inte längre behöver samfinansieras med anslag, så kvarstår problem med att många icke-statliga finansiärer inte accepterar att bidra till full kostnadstäckning. Vidare förekommer det samfinansiering i form av anslagsfinansierad arbetstid för den forskande personalen, något som borde uppmärksammas mer i den interna uppföljningen inom lärosätet.

3.4 Forskningsmedel läggs på hög

I början av 2000-talet uppvisade många lärosäten ekonomiska underskott. Utvecklingen har dock vänt och idag uppvisar sektorn som helhet ett överskott. Lärosätenas samlade myndighetskapital har under senare år ökat betydligt – år 2010 uppgick det till närmare 10 miljarder kronor.⁵⁷ Detta innebär en ekonomisk buffert som kan säkra att framtida fluktuationer i studentefterfrågan eller i framgång hos externa forskningsfinansiärer inte skapar ekonomiska problem.

Även oförbrukade forskningsbidrag har ökat kraftigt och uppgick 2010 till 14,4 miljarder kronor.⁵⁸ Oförbrukade bidrag redovisas i lärosätenas balansräkning

⁵⁶ RiR 2011:21, s. 26–27. Se även bilaga 2 avsnitt 2.4. Totalt mottog äldre universitet 88,4 % av basanslaget 2010, vilket var något mer än 2009 då de mottog 88,1 % av basanslaget. Omfördelning av anslaget utifrån resultatindikatorerna innebar åren 2010–2012 att anslag till de äldre universiteten sammanlagt reducerades med 24,1 miljoner kronor och att anslag till de nya universiteten reducerades med 8,5 miljoner kronor. Samtidigt ökade anslagen till högskolorna med motsvarande belopp. Totalt sett tillfördes dock mer anslagsmedel till de äldre universiteten åren 2010–2012. De tilldelades 727 miljoner kronor i generell resursförstärkning och 1 131 miljoner kronor i anslag för så kallade strategiska forskningsområden (SFO). Vissa medsökande högskolor ska få del av medel för strategiska forskningsområden, nämligen Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Mälardalens högskola, Högskolan i Halmstad, Blekinge Tekniska högskola och. Sammanlagt kommer dessa högskolor att tillföras 65 miljoner kronor. Som grupp tillfördes högskolorna sammanlagt ett generellt resurstillskott på 73 miljoner kronor åren 2010–2012. Källa: Budgetpropositionerna för perioden samt information från <http://www.vinnova.se/sv/Verksamhet/Strategiska-forskningsomraden/>.

⁵⁷ Om inte hela anslaget för forskning och forskarutbildning förbrukats under året, redovisas kvarstående medel som överskott i resultaträkningen och förs sedan över till myndighetskapitalet i balansräkningen. Detta följer av den redovisningsprincip som gäller för universitet och högskolor, nämligen att när basanslag betalas in till lärosätet, intäktsförs medlen direkt.

⁵⁸ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 70. Hänsyn har tagits till att vissa utgifter betalts i förskott (upplupna kostnader). Oförbrukade bidrag är periodiserade oanvända bidrag som ska användas under kommande år. De redovisas i balansräkningen och i den finansiella redovisningen, medan de intäkter som lärosätet använt i verksamheten under året redovisas i resultaträkningen. Förutom bidrag som ännu inte förbrukas, kan i balansräkningsposten även ingå donerade medel där hela beloppet, inte bara avkastningen, får användas för forskning. Se även RiR 2011:3.

då bidrag inbetalats till lärosätet men ännu inte förbrukats. Oförbrukade bidrag utgör därmed en skuld till externa finansiärer för ännu inte genomförd forskning.⁵⁹ Hur de oförbrukade bidragen får användas regleras av kontrakt med externa finansiärer.

Oförbrukade forskningsbidrag som kommer att kräva samfinansiering av indirekta kostnader eller forskartid betyder att kommande års basanlag eller en del av lärosätets myndighetskapital är intecknade. Detta begränsar framtida handlingsutrymme för prioriteringar hos lärosätet. Omfattningen av sådana bindningar framgår sällan i lärosätenas redovisningssystem i dag. Den ekonomiska bufferten för lärosätet kan vara mindre än vad den synes vara utifrån redovisningen.

Orsaker till att oförbrukade bidrag kan vara att de betalats in till lärosätet i förväg för många års forskning, att forskare är föräldralediga eller sjukskrivna och därmed inte kan bedriva någon forskning eller att rekryteringen av forskare har dragit ut på tiden.

Riksrevisionens granskning visade emellertid att de senaste årens ökning av oförbrukade bidrag inte kan förklaras av dessa faktorer. Inte heller kan ökningen av bidrag i sig förklara varför de oförbrukade bidragen ökat under senare år. En ytterligare faktor som lyfts fram i diskussionen om den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag är att den skulle bero på införandet av nya principer för hantering av indirekta kostnader och lokalkostnader som samfinansieras med anslagsmedel. Av Riksrevisionens granskning framgår dock att endast några få procent av ökningen kan förklaras av den omföring av medel mellan myndighetskapital och oförbrukade bidrag som lärosätena gjorde åren omkring 2005 för att skapa en mer rättvisande periodisering av indirekta kostnader och lokalkostnader.⁶⁰ Riksrevisionens granskning pekade på andra faktorer och drivkrafter som bidrar till att medel inte förbrukas i avsedd takt.

En tendens när det gäller den externa forskningsfinansieringen är en ökad koncentration av bidragen genom satsningar på miljöstödd och en ambition att premiera så kallade excellenta miljöer. Det förekommer också att flera bidragsgivare satsar på samma områden och forskningsmiljöer. Av Riksrevisionens granskning framgår att koncentrationen av forskningsbidrag ökat över tid så att ett fåtal forskare kan stå för en stor andel

⁵⁹ Myndighetskapitalet kan till stor del vara intecknat för samfinansiering av externt finansierade forskningsprojekt som ännu inte påbörjats, för att täcka såväl indirekta kostnader som direkta kostnader för forskartid. Se även RiR 2011:21, s. 47–54.

⁶⁰ RiR 2011:3, *Oförbrukade forskningsbidrag*. Enligt lärosätenas årsredovisningar 2004–2009 kan drygt 10 procent av ökningen av oförbrukade bidrag förklaras av en omläggning av redovisningen vid de 11 lärosäten som har redovisat en sådan (KI, GU, KTH, SU, UU, UmU, LU, LIU, SH, SLU, MdH). Vid enskilda lärosäten kunde omläggningen förklara en stor del av förändringen i oförbrukade bidrag under perioden 2007–2007, men inte ökningen därefter. Jämför med HSV, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2011*, s.76–77.

av en fakultets oförbrukade bidrag. Att på kort sikt anställa fler för att förbruka bidragen är ofta varken möjligt eller något man eftersträvar. Det kan vara svårt att rekrytera ledande forskare inom specifika områden på grund av brist på kompetenta sökande.⁶¹

Framgång i att attrahera externa medel används som resultatindikator för forskningen med hög kvalitet inte bara nationellt utan också på lärosätetsnivån. Även detta kan bidra till uppkomsten av oförbrukade bidrag. Vid flera lärosäten styrs den interna tilldelningen av medel ur lärosätets anslag utifrån samma modell som på nationell nivå, det vill säga delvis utifrån hur mycket forskningsbidrag som olika institutioner erhållit. I ett lärosätetsperspektiv är detta rationellt, eftersom det ökar chansen för lärosätet att hävda sig i konkurrensen om man tillämpar de nationella indikatorerna även inom lärosätet.

De förändrade formerna för finansiering av forskningen i högskolan syftar till att skapa forskning av hög kvalitet. Samtidigt finns det risker för oönskade effekter, exempelvis att det på institutionsnivå uppkommer incitament för att söka attrahera mer bidrag än vad institutionens forskare hinner omsätta enligt överenskommelser med finansörerna. Genom att fortlöpande ansöka om nya forskningsbidrag även om resurser redan har beviljats, försöker forskare optimera sin egen forskning, meritering och forskargruppens långsiktiga försörjning.⁶²

Vidare är ansökningsprocessen för externa medel många gånger inte anpassad till lärosätens planeringscykler för undervisning.⁶³ Därmed kan bemanningsproblem påverka i vilken takt i vilken forskningsmedel tas i bruk.

Uppkomsten av oförbrukade bidrag påverkas också av att lärosätena är försiktiga med att ta på sig åtaganden i form av ansvar för personal. Detta har lett till att en tredjedel av personalen vid universitet och högskolor idag är visstidsanställd.⁶⁴ Den personalkategori som ökat mest är annan forskande och undervisande personal. Gruppen har ökat med nästan 40 procent sedan 2004 och består bland annat av yngre forskare som finansieras av externa bidrag.⁶⁵

⁶¹ RiR 2011:3, s. 33, 61–66; Bilaga 2, s. 140.

⁶² RiR 2011:3; För kritik av excellenssatsningar se Ulf Sandström, Agnes Wold, Birgitta Jordansson, Björn Ohlsson & Åsa Smedberg 2011:4, *Hans excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*.

⁶³ Regeringen har i skrivelsen 2010/11:137, *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* aviserat att Vetenskapsrådet, i samverkan med Formas, FAS och Vinnova, tillsammans med lärosätena ska utveckla rutinerna för utbetalning av forskningsstöd, så att de bättre anpassas till lärosätens planeringar.

⁶⁴ SOU 2007:98, s. 128–154; SCB, UF SM1001.

⁶⁵ Genom förändrade regler som trätt i kraft januari 2011 har antalet lärarkategorier som regleras i minskat. Numera regleras enbart anställningar som lektor och professor, se 3 kap. högskolelagen (1992:1434). Övriga anställningar och befordringsmöjligheter beslutar lärosätena själva om.

Många anställda vid lärosätena är beroende av externa bidrag och för dem finns incitament att skjuta upp sin förbrukning av beviljade forskningsbidrag för att trygga sin försörjning.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen aviserat åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag. Vetenskapsrådet ska, i samverkan med Formas, Fas och Vinnova, tillsammans med lärosätena utveckla rutinerna för utbetalning av forskningsstöd, så att de bättre anpassas till lärosätenas planeringar. Samtidigt kvarstår dock en rad andra faktorer som skapar drivkrafter för en fortsatt hög nivå på oförbrukade forskningsbidrag hos lärosätena.

3.5 Sammanfattning och slutsatser

Tillgången på resurser för högskolans forskning har ökat och tilldelningen av medel bygger i allt större utsträckning på konkurrens mellan lärosäten, forskare och forskarmiljöer. De externa forskningsmedlen – det vill säga de forskningsbidrag från organisationer utanför lärosätet som forskare konkurrerar om – har över tid ökat sin andel av den sammantagna statliga finansieringen av högskolans forskning. Denna andel är hög i ett internationellt perspektiv.

Därutöver har finansieringen i form av direkta anslag för forskning och forskarutbildning fått ett ökat inslag av konkurrens. För det första sker en viss omfördelning av anslaget för forskning och forskarutbildning utifrån lärosätenas prestationer i termer av två resultatindikatorer. För det andra förstärktes anslaget i enlighet med förslag i forsknings- och innovationspropositionen 2008 med satsningen på resurser för strategiska forskningsområden som lärosätena fick ansöka om i konkurrens. Det senare innebär en innehållsmässig styrning från statsmakternas sida när det gäller basfinansieringen. Medlen i denna satsning har framförallt tillfallit de äldre universiteten.

De ökande resurserna till forskning i högskolan har gått hand i hand med en utveckling där det tar allt längre tid för resurserna att omsättas i verksamhet. En förklaring är att resurstillskott koncentrerats till vissa miljöer och att dessa miljöer ibland varken har kunnat eller önskat växa i samma omfattning som de tillförts medel. Dessutom finns det incitament för forskare att dels maximera sina forskningsbidrag, dels tidsmässigt dra ut på deras användning. Incitamenten uppkommer som effekt av både hur medel tilldelas lärosätena och av drivkrafter inom lärosätena. Konkurrensutsättningen innebär ökad osäkerhet om framtida forskningsfinansiering och skapar en tendens att många forskare är visstidsanställda eller har tillsvidareanställningar som är kopplade

till extern finansiering. I en situation med osäkra anställningsförhållanden innebär oförbrukade bidrag att den egna försörjningen eller forskargruppens arbete är tryggad för en tid framöver. Det kan också konstateras att framgång i termer av beviljade forskningsbidrag är meriterande för en forskarkarriär.

Under senare år har både lärosätenas myndighetskapital och de oförbrukade bidragen ökat. Ökade oförbrukade bidrag som medför behov av samfinansiering skapar behov av ett större myndighetskapital hos lärosätet, om inte framtida anslag ska vara in-tecknade.

En hög andel externfinansiering innebär en begränsning av lärosätets utrymme för egna prioriteringar, eftersom externt finansierad forskning ibland behöver samfinansieras med medel ur anslaget för forskning och forskarutbildning. Om lärosätena dessutom har begränsad kunskap om hur stor del av anslaget som är in-tecknat för samfinansiering, begränsas handlingsutrymmet ytterligare. Det finns risk att lärosätets forskningsinriktning i alltför hög grad bestäms av externa forskningsfinansiärer. Regeringen har reducerat lärosätenas behov av att använda anslaget för samfinansiering av externt finansierade forskningsprojekt genom att de statliga forskningsråden och Vinnova numera ska ge full kostnadstäckning. Fortfarande finns dock behov för lärosätena att samfinansiera andra finansiärers forskningsbidrag.

Forskarutbildningen har expanderat kraftigt sedan början av 1990-talet och idag svarar doktorander för närmare 40 procent av den tid som sammanlagt läggs på forskning vid svenska lärosäten. Forskarutbildningen finansieras genom anslag och externa forskningsmedel. Anslagets storlek har emellertid inte någon direkt koppling till forskarutbildningens omfattning. Dessutom vill externa bidragsfinansiärer sällan bekosta doktorandernas utbildningsdel. Anslagets användning för att samfinansiera externa forskningsbidrag har inneburit en hårdnande konkurrens om tillgängliga resurser. Sammantaget innebär detta svårigheter att säkerställa tillräckligt med resurser för forskarutbildningen. Eftersom många lärosäten saknar kunskap om vad forskarutbildningen kostar, kan det dessutom vara svårt för lärosätetsledningarna att fatta välgrundade dimensioneringsbeslut för forskarutbildningen.

4 Styrning av grundutbildning med resurser och kvalitetssäkring

Förväntningarna på universitet och högskolor är högt ställda när det gäller grundutbildningen, det vill säga utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Utbildningen ska hålla hög kvalitet och både utgöra grunden för framtidens forskare och tillgodose samhällets behov av välutbildad arbetskraft. Lärosätena ska bedriva sin verksamhet så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning. Forskningen ska berika utbildningen och utbildningen är viktig för att den vetenskapliga kunskapen ska nå ut i högskolans omvärld.

Två viktiga led i regeringens styrning av grundutbildningen är systemet för tilldelning av resurser och det nationella systemet med kvalitetsutvärderingar och prövningar av examenstillstånd. I detta kapitel behandlas vilka drivkrafter som resurstilldelningssystemet skapar för de övergripande målen om kvalitet och effektiv resursanvändning och hur dessa kompletteras av systemet för att säkra utbildningens kvalitet. Kapitlet bygger på iakttagelser från Riksrevisionens tidigare granskningar och intervjuer med företrädare för universitet, högskolor samt berörda myndigheter.

4.1 Fler studenter ger mer resurser

Under det senaste decenniet har resurserna till grundutbildningen ökat med 22 procent i reala termer. Ökningen var störst i början och i slutet av perioden 2000–2010. År 2010 uppgick lärosätens intäkter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå till nästan 26 miljarder kronor, varav det direkta anslaget över statsbudgeten utgjorde 88 procent. Övriga intäkter utgjordes av avgifter för uppdragsutbildning och beställd utbildning, där både offentliga och privata aktörer är köpare.⁶⁶

Varje år beslutar riksdagen om anslag för grundutbildningen i form av ett takbelopp för respektive universitet och högskola. Takbeloppet är det högsta belopp som lärosätet kan tillföras under året för att utbilda studenter på grundnivå och avancerad nivå. Lärosätet bestämmer självt hur många studenter som ska erbjudas utbildning inom de områden där man har tillstånd att

⁶⁶ HSV 2011, *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport*, s. 67–70.

examinera.⁶⁷ Lärosätet får avräkna medel från takbeloppet med hänsyn till att studenter dels har registrerats på olika kurser, dels har godkänts för de poäng som kurserna avser. Praktiskt sker detta genom att lärosätet ersätts för varje så kallad helårsstudent och helårsprestation. Från och med 2013 kommer en viss del av resurserna till utbildning på grundnivå och avancerad nivå att tilldelas utifrån en indikator som baseras på Högskoleverkets utbildningsutvärderingar.⁶⁸

Ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer varierar markant mellan de 15 utbildningsområden som finns i dag. Lärosätena ansvarar själva för att klassificera varje kurs. Utbildningar inom naturvetenskap och teknik tilldelas högre ersättningar än exempelvis utbildning inom humaniora och samhällsvetenskap. För konstnärliga utbildningar är ersättningsbeloppen ännu högre. Regeringen anger i regleringsbrev vilka utbildningsområden som respektive lärosäte får använda sig av. För vissa områden med höga ersättningsnivåer är även det maximala antalet helårsstudenter fastställt av regeringen.⁶⁹

För att skapa resursmässig flexibilitet hos lärosätena inför svängningar i studenternas efterfrågan har universitet och högskolor medgivits vissa undantag från de generella villkor om anslagsutnyttjande som gäller för statliga myndigheter. Ett lärosäte som inte når upp till sitt takbelopp har möjlighet att spara den outnyttjade delen av takbeloppet till kommande budgetår. I systemet finns också möjlighet att spara överproduktion av helårsprestationer. Ett lärosäte får dock högst spara motsvarande 10 procent av sitt takbelopp.⁷⁰

⁶⁷ Se även bilaga 2, s. 103–106. För Sveriges lantbruksuniversitet ser resurstilldelningen annorlunda ut och lärosätet får ett gemensamt anslag för utbildning och forskning.

⁶⁸ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, s. 61. År 2013 kommer 95 miljoner kronor fördelas på detta sätt. 2015 då systemet ska vara helt utbyggt beräknas fördelningen omfatta 295 miljoner kronor årligen.

⁶⁹ I regleringsbreven anges inom vilka utbildningsområden lärosätena har rätt att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer. Inom vissa områden, exempelvis design, media, konst och musik är antalet platser begränsade. Sådana maxantal finns inte angivna för de konstnärliga högskolorna, utan bara för lärosäten som har ett konstnärligt utbildningsområde som ett av många utbildningsområden. Det maximala antalet studenter inom konstnärliga utbildningsområden för de konstnärliga högskolorna styrs i stället indirekt genom högskolornas takbelopp.

⁷⁰ Utrymmet begränsas av att det ackumulerade värdet av anslagssparandet får motsvara högst 10 procent av takbeloppet. Under perioden 2003–2005 var antalet studenter på många lärosäten större än det fanns ekonomisk täckning för i takbeloppen. Detta medförde en överproduktion utan omedelbar ersättning från statsmakterna. Produktion upp till 10 procent över takbeloppet kan alltså sparas till framtida år då utbildningsvolymen underskrider takbeloppet, varpå lärosätena kompenseras i efterhand. Till detta kommer en viss flexibilitet i systemet genom att lärosätena har möjlighet att använda eget kapital för att kompensera för så kallad överproduktion. Se HSV 2009:3 R, *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 28.

4.2 Resurstilldelningen motverkar profilering

Regeringen framhåller att profilering och samverkan är väsentliga faktorer för ökad kvalitet i högskolans utbildning och forskning.⁷¹ Över åren har lärosätena i regeringens propositioner uppmanats att eftersträva detta, eftersom specialisering kan bidra till ökad koncentration av kompetens som i sin tur stärker utbildnings- och forskningsmiljöerna. Därmed ska utbildningarnas kvalitet öka och lärosätenas resurser användas mer effektivt.

Ett lärosäte kan välja att profilera sig antingen genom att avgränsa utbudet till vissa utbildningsområden eller att specialisera sig på vissa inriktningar inom till exempel lärarutbildning eller ekonomutbildning. Samtidigt som lärosäten profilerar sig kan ett brett utbud för studenterna bibehållas genom att två eller flera lärosäten väljer att samverka så att deras utbildningsprofiler kompletterar varandra.

Högskoleverkets genomgång av utvecklingen fram till 2006 visade att inte särskilt mycket hade åstadkommit när det gällt profilering och samverkan.⁷² Det saknas en övergripande bild av i vilken mån lärosätena i dag har utvecklat en tydlig profil i sin verksamhet. Lärosätetsföreträdare som intervjuats av Riksrevisionen pekar på problem med en likriktning av utbildningsutbudet i högskolan. För att säkra en trygg ekonomisk bas måste varje lärosäte se till att erbjuda breda utbildningar. För att kunna avräkna hela sitt takbelopp är det rationellt för lärosätet att konkurrera om studenternas intresse inom de stora utbildningsområdena. Utbildning av exempelvis lärare, sjuksköterskor, ekonomer och ingenjörer uppfattas som säkra inkomstkällor.⁷³ Breddutbildningar svarar också väl mot förväntningar på ett lärosäte att förse den omgivande regionen med utbildad arbetskraft.

Av intervjuerna framgår att en tydlig profilering upplevs som ett risktagande. Det som möter god efterfrågan från studenterna ett visst år kanske inte efterfrågas alls ett annat år. Ett lärosäte som satsar på en utbildningsprofil med begränsad studentefterfrågan löper en betydande finansiell risk. Mot den bakgrunden är det inte förvånande att lärosätena satsar på det som uppfattas som säkra kort, trots att en ökad profilering vore önskvärd i ett nationellt perspektiv. Det finns således drivkrafter inom systemet för resurstilldelning som motverkar profilering.

⁷¹ Prop. 2008/09:50, s. 53; Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 16, s. 75.

⁷² Högskoleverket Rapport 2007:31 R *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006*, s. 86 och 91. Rapporten konstaterar att vissa försök till samverkan gjorts, bland annat genom att de så kallade småspråken kan komma att koncentreras till vissa lärosäten. De rekommendationer som verkets bedömggrupper hade lämnat sammanfattats i rapporten med de tre begreppen profilering, samverkan och koncentration. Samtidigt konstateras att resurstilldelningssystemet motverkar en sådan utveckling.

⁷³ Bilaga 2, s. 129.

Universitet och högskolor har samma uppdrag – att undervisa och att forska. De konkurrerar med varandra om såväl studenter som resurser för forskning. I likhet med andra sektorer där självständiga enheter konkurrerar med varandra, förstärkts tendenser till likriktning genom imitation. Om en nyskapande utbildning visar sig dra till sig många studenter, följer andra lärosäten gärna efter.⁷⁴

Att inom en sektor med så påtaglig konkurrens som högskolan åstadkomma profilering genom samarbete är inte enkelt. De intervjuade lärosätesföreträdarna framhåller att samarbete om en gemensam utbildning kan fungera, men en förutsättning är då full enighet mellan de samverkande lärosätena. Samtidigt försvåras samverkan mellan lärosäten av att lärosätena är myndigheter som inte kan träffa bindande avtal på samma sätt som egna juridiska personer.⁷⁵ Detta framhålls som ett hinder för samverkan om utbildningar och examina.

Profilering och inbördes specialisering kan också skapas genom att två lärosäten på eget initiativ väljer att gå samman i en gemensam organisation. Regeringen har avsatt särskilda medel för att kunna lämna bidrag för att stödja frivilliga och framgångsrika samarbeten eller sammanslagningar av lärosäten.⁷⁶

Det är starka krafter inom resurstilldelningssystemet som styr mot likriktning av lärosätenas utbildningsutbud så att samma breda utbildningsutbud tillhandahålls av ett stort antal lärosäten. Att stärka en profilering som skulle bidra till högre kvalitet och bättre resursutnyttjande kan, enligt Riksrevisionens mening, inte lösas enbart genom frivilliga initiativ från universitet och högskolor. För detta krävs också att regeringen agerar för att åstadkomma en utveckling i önskad riktning.⁷⁷

⁷⁴ En generell slutsats inom modern organisationsforskning är att starka krafter bidrar till likförmighet bland organisationer av samma slag och att konkurrens kan skapa likhet snarare än olikhet. Se till exempel DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1983, "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48:147–160.

⁷⁵ Bilaga 2, s. 117.

⁷⁶ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 16; s.114; Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16 s. 62–63. 95 miljoner kronor har avsatts för att stödja frivilliga sammanslagningar av lärosäten under tvåårsperioden 2012–2013.

⁷⁷ I Sigbrit Franke & Ragnhild Nitzler 2008, *Att kvalitetssäkra högre utbildning – en utvecklande resa från Umeå till Bologna* konstaterar författarna att erfarenheten av Högskoleverkets utvärdering inte pekar på att decentraliseringen skulle innebära att behov av nationell styrning skulle minimeras eller rent av försvinna. Den bild som framkommit är snarast att allas ansvar har blivit ingens ansvar. Det finns utbildningsområden där det behövs en nationell strategi och policy för att motverka risk för utbildningar som utförs i små och bräckliga miljöer med få studenter, få lärare och otillräcklig finansiering.

4.3 Kvalitetssäkringssystemet som motkraft

Resurstilldelningssystemet innebär en risk för generösa bedömningar av studenternas resultat, eftersom medel tillförs på grundval av lärosätenas redovisning av antalet registrerade respektive godkända studenter. För att upprätthålla kvalitetskraven på studenternas prestationer ställs krav på lärarnas professionella integritet. Det behövs också en välfungerande kvalitetssäkring som motkraft för att målet om hög kvalitet i utbildningen ska kunna uppnås. Kvalitetssäkring sker dels internt inom lärosätena, dels via Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar och beviljande av examenstillstånd.

Lärosätenas kvalitetssäkring vilar på de akademiska ideal och professionella normer som ska präglade högre utbildning och vetenskaplig kunskapsbildning.⁷⁸ Det professionella samtalet vid seminarier, disputationer och publiceringar innebär en grundläggande och kontinuerlig kvalitetskontroll internt vid lärosätena och inom vetenskapssamhället. Hur detta organiseras inom ett universitet eller en högskola är ett strategiskt ansvar för lärosätets ledning.

Vid sidan av lärosätenas ansvar för den högre utbildningens kvalitet har Högskoleverket i uppdrag att svara för nationell kvalitetssäkring. Det sker dels genom återkommande kvalitetsutvärderingar, dels genom att myndigheten prövar lärosätenas examenstillstånd för olika utbildningar, inklusive utbildning på forskarnivå. Bedömning av forskningskvalitet och formell kompetens hos lärarkåren (andel disputerade lärare) är tunga faktorer när det gäller prövningen av examenstillstånd. Högskoleverket kan utifrån sina kvalitetsutvärderingar ifrågasätta och återkalla examenstillstånd hos ett lärosäte. Ett viktigt inslag i både utvärderingar och prövningar av examenstillstånd är så kallad peer review, det vill säga en kollegial kvalitetsbedömning av kvalificerade bedömare från högskolesektorn.

Högskoleverkets prövning av examenstillstånd har lyft fram vissa kvalitetsproblem inom den högre utbildningen. Exempelvis har under senare år flera lärosäten fått sina tillstånd att examinera sjuksköterskor ifrågasatta. Resultatet av den första omgången av Högskoleverkets prövning av examina inom den nya lärarutbildningen blev att nästan inga lärarutbildningar norr om Dalälven beviljades examenstillstånd.⁷⁹

⁷⁸ Ideal och normer bärs upp av kriterier och former för tillsättande av professorer och andra akademiskt kvalificerade personer och av det krav på disputation som avslutar utbildning på forskarnivå. 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

⁷⁹ Högskoleverket initierade relativt omgående en förnyad prövningsomgång som innebar att det numera erbjuds ett utbud av lärarutbildningar också i norra Sverige.

Intervjuade lärosätesföreträdare anser att Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar har varit nyttiga – de har höjt kvaliteten inom sektorn och pekat ut för- och nackdelar i olika ämnen och på olika lärosäten.⁸⁰

Av Riksrevisionens granskning 2008 framgick att det stora flertalet undersökta utbildningsmiljöer höll godtagbar kvalitet, även om samtliga lärare i granskningen gav uttryck för oro över resursbrist och för lite undervisningstid.⁸¹ Granskningen visade också på exempel på hög utbildningskvalitet vid såväl äldre universitet och fackhögskolor som vid nya universitet och högskolor. Samtidigt gav granskningen inte några belägg för att utbildningen på grundnivå genomgående skulle vara av hög kvalitet. Endast ett fåtal av de miljöer som ingick i granskningen bedömdes uppfylla målet om hög internationell standard. Det kunde också konstateras att det fanns betydande variationer i kvalitet inom en och samma utbildningsmiljö.⁸²

Riksdagen har nyligen beslutat om ett nytt kvalitetssäkringssystem som Högskoleverket just nu implementerar. Kännetecknande för det nya systemet är att det i hög grad bygger på granskningar av studenternas självständiga arbeten, vilka i sin tur förväntas spegla resultatet av utbildningen. I systemet ingår även lärosätenas självvärderingar och tidigare studenters värdering av den utbildning man genomgått. Systemet bygger på granskningar utförda av utomstående bedömargrupper som utses av Högskoleverket.

En nyhet är att resultaten av Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar kommer att bli en faktor i resurstilldelningssystemet från och med 2013. Denna kvalitetspremie kommer framförallt att grundas på studenternas examensarbeten. Det har i Riksrevisionens intervjuer framförts att förändringen kan innebära en risk för att utbildningsansvariga i mindre grad än hittills vågar ta de risker som är förenade med breddad rekrytering. Det har också framförts från lärosäten med professions- och konstnärliga utbildningar att utbildningsresultat som värderas högt i arbetslivet inte kommer att ges tillräcklig tyngd. Andra intervjuade har framfört en oro för att systemet får för stor tyngdpunkt på kontroll i stället för att främja kvalitetsarbetet vid lärosätena.⁸³

⁸⁰ Bilaga 2, s. 130.

⁸¹ RiR 2008:19, *Hög kvalitet i högre utbildning?*. Granskningen baseras på en kvalitetsundersökning av fyra ämnen (biologi, litteraturvetenskap, civilingenjörsutbildning och nationalekonomi) vid 35 olika utbildningsmiljöer vid 22 lärosäten.

⁸² RiR 2008:19. En knapp fjärdedel av de undersökta utbildningsmiljöerna erhöll goda till höga omdömen i samtliga tre delmoment och kunde därmed sägas vara högkvalitativa. Exempel på högkvalitativa utbildningar fanns såväl vid äldre universitet och fackhögskolor som vid mindre lärosäten och resultaten tydde inte på att utbildningens omfattning i form av studentvolym eller att andelen disputerade lärare skulle ha någon betydelse för kvaliteten.

⁸³ Bilaga 2, s. 131–132.

Eftersom det nya systemet för kvalitetsutvärderingar just har införts, är det enligt Riksrevisionens mening för tidigt att avgöra hur det kommer att fungera som motvikt i förhållande till de drivkrafter som finns i resurstilldelningssystemet.

4.4 Risk för låg resursinsats i viss grundutbildning

Mot bakgrund av den kraftiga ökningen av antalet studenter har det rests farhågor om att antalet undervisningstimmar där studenterna har kontakt med lärare minskat och att utbildningskvaliteten sjunkit som en följd av detta.⁸⁴ I budgetpropositionen för 2012 noteras att den lärarledda tiden för humaniora och samhällsvetenskap har minskat samtidigt som studentgrupperna blivit allt större. I föregående budgetpropositioner har höjda ersättningsbelopp för dessa utbildningsområden aktualiserats och nu aviseras ytterligare förstärkningar i form av en kvalitetssatsning på 400 miljoner kronor 2013. Enligt propositionen kommer därmed ersättningen per helårsstudent att öka med 6 500 kr eller ca 30 procent jämfört med 2011. Även efter höjningen kvarstår dock en stor skillnad i ersättningsnivåer mellan å ena sidan utbildningsområdena naturvetenskap, teknik och farmaci och å andra sidan humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi.⁸⁵

Det är därför inte givet att denna höjning av ersättningsnivån kommer att lösa problemet med att utbildning ibland ges med alltför låg resursinsats och därmed risk för lägre utbildningskvalitet inom vissa områden. De ersättningsbelopp lärosätena får för olika områden baseras på det system som trädde i kraft 1993. Sedan dess har högre utbildning genomgått stora förändringar. Riksrevisionens granskning har visat att det är svårt för lärosätena att klassificera kurser korrekt. Ämnen som är klassade så att de ger en högre ersättningsnivå kan exempelvis med ny datorteknik ha låga kostnader, medan undervisningen i andra ämnen kan ha utvecklats i motsatt riktning. Samtidigt ska lärosätenas klassificering följa ämne, inte eventuella förändringar i formerna för undervisningen som påverkar kostnaderna för utbildningen.⁸⁶

⁸⁴ Problemet uppmärksammades efter 1990-talets kraftiga expansion av antalet studieplatser i SOU 2000:82, *Högskolans styrning – en utvärdering*. Utredningen konstaterade att undervisningsinsatserna räknat i timme per student hade minskat. Under senare år har problemet främst uppmärksammats i relation till humaniora och samhällsvetenskap. Se även bilaga 2, s. 128.

⁸⁵ I termer av index där summa ersättningar för humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi satts till 100, kommer index för naturvetenskap, teknik och farmaci att ha förändrats från 225 år 2009 till 217 år 2012. Jämförelsen beaktar inte eventuella skillnader i genomsnittlig prestationsgrad mellan de två områdena.

⁸⁶ RiR 2010:4, *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning*. De stora skillnaderna mellan ersättningsnivåer skapar en drivkraft att omklassificera kurser så att de ger lärosätet högre intäkter. I budgetpropositionen för 2012 har regeringen aviserat att Högskoleverket kommer att få ett uppdrag att tillsammans med universitet och högskolor utveckla uppföljningen av kursklassificeringen.

Problemet att vissa områden har låga ersättningsbelopp och därför svårigheter att upprätthålla undervisningsnivån förstärks i vissa fall av att lärosätenas ledning inte utnyttjar sin frihet att göra omprioriteringar mellan områden. Av Riksrevisionens granskning av resursstyrningen framgick att lärosätena i undersökningen som regel följde fördelningen på nationell nivå.⁸⁷ I vissa fall förstärktes skillnaderna ytterligare mellan olika utbildningsområden. Exempelvis hade ett naturvetenskapligt ämne relativt sett mer kvar av anslaget efter att kostnader på institutionsnivå dragits ifrån än ett humanistiskt eller samhällsvetenskapligt ämne. Samtidigt kan det vara svårt att internt få stöd för större omfördelningar, när en hög ersättningsnivå skapar incitament för lärosätet att prioritera motsvarande utbildningsområden.

4.5 Risk för att resurser överförs mellan grundutbildning och forskning

En annan faktor av betydelse för säkring av resurser för grundutbildningen är att anslagsmedel som är avsedda för grundutbildningen inte används för forskning. För att undanröja en sådan risk ställer regeringen krav på att det av lärosätets årsredovisning ska framgå hur de samlade kostnaderna fördelar sig på grundutbildning respektive på forskning och forskarutbildning. Riksrevisionen har i sin granskning funnit att det trots detta redovisningskrav finns en viss risk för överföring av medel mellan de två områdena.⁸⁸ Detta hänger samman med att uppdelningen av arbetad tid för respektive område baseras på planerad tid och schabloner, vilket kan göra det möjligt att gemensamma kostnader belastar grundutbildningen mer än om fördelningen hade baserats på faktiskt arbetad tid.

Av en uppföljning av lärosätenas kostnader för forskningen framgår att de gemensamma kostnader som belastar forskningen har minskat något.⁸⁹ Det kan bero på en effektivisering av stödverksamheten, att kostnader för

⁸⁷ RiR 2009:25, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*. Det undantag som Riksrevisionen kunde notera i undersökningen var att språkområdet hos två av de tre universiteterna hade tilldelats extra medel som hämtats från något annat utbildningsområde än det humanistiskt/samhällsvetenskapliga. Efter avdrag för gemensamma kostnader återstod i medeltal 63 procent av bruttoersättningen vid fysikinstitutionerna. Vid sociologi var motsvarande andel 40 procent. Andelen för spanska varierade mellan 48 och 78 procent beroende på om ämnet prioriterats extra av ledningen eller inte. Hur mycket som blir kvar på institutionsnivå beror på den interna organisationen och vilka prioriteringar som görs. Det bör noteras att vissa utbildningar med en stor andel verksamhetsförlagd utbildning har större indirekta kostnader.

⁸⁸ RiR 2011:21; Bilaga 2, s. 128. Se även Ann-Kristin Mattsson (2011), *SUHF-modellen i verkligheten*, s. 33–41. Den nya redovisningsmodellen ger dock förutsättningar för att fördela de indirekta kostnaderna utifrån var personalens lönekostnad är bokförd. I tidigare system fanns inte denna koppling. En strävan finns också att finansiärerna ska se till forskningsprojektens totala kostnader, i stället för till andelen indirekta kostnader.

⁸⁹ Mattsson 2011, s. 39–40.

stödfunktioner bokförs som direkta kostnader eller att de gemensamma kostnadernas andel fallit något då den totala verksamheten har expanderat. Dock kvarstår incitament att hålla nere de gemensamma kostnader som belastar forskningen för att attrahera externa medel för forskning. I tider då lärosäten har mer att vinna på att expandera forskningen, kan det finnas risk för att grundutbildningen i konkurrensen om resurser kommer i andra hand.

4.6 Risk för bristande forskningsanknytning

Universitet och högskolor har två huvuduppgifter – att anordna utbildning och att bedriva forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete. Utifrån högskolelagen ska hög kvalitet uppnås genom ett nära samband mellan utbildning och forskning.⁹⁰ Integrationen av de bägge uppgifterna är tänkt att leda till forskning av god kvalitet och en forskningsanknuten grundutbildning över hela landet.

Inom ramen för Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar uppmärksammas sedan länge andelen disputerade lärare. I fråga om utbildning på avancerad nivå och forskarnivå finns även en tydlig koppling mellan forskningsmiljön och beviljandet av examenstillstånd. Det ställs krav på en forskningsmiljö vid lärosätet där studenterna kan delta aktivt. Miljön ska vara tillräckligt stor för att tillgången på kompetenta lärare ska anses stabil och varaktig. Kraven har skärpts i och med att högskolornas examenstillstånd för forskarutbildning numera är avgränsade till särskilda områden och att även ett universitets examenstillstånd för utbildning på forskarnivå kan omprövas.⁹¹

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att många lärosätesföreträdare anser att begreppet forskningsanknytning är vagt. De menar att varken regering eller den tillståndsprovande myndigheten Högskoleverket har konkretiserat vad begreppet ska betyda i praktiken, möjligen med visst undantag för lärarutbildningen. Flera lärosätesföreträdare efterlyser en diskussion om begreppets närmare innebörd: Ska det ställas krav på en viss andel disputerade lärare? Ska lärare ha en viss minimitid för egen forskning, eller för att ta del av nya forskningsresultat? Ska det vara olika krav på utbildning på grundnivå respektive avancerad nivå? I vilken mån ska forskning bedrivas inom områden som har koppling till undervisningen?⁹²

⁹⁰ 1 kap. 3, 3 a, 4 §§ högskolelagen (1992:1434).

⁹¹ HSV, "Högskoleverkets prövning av ansökan om tillstånd att utfärda masterexamen", <http://www.hsv.se/download/18.27d86368130216405a6800010074/643-2687-08-vagledning-masterexamen.pdf>, 111018. Följande sex aspekter behandlas i ansökan: område för examenstillstånd, nära anknytning till utbildning på forskarnivå, lärarkompetens och lärarkapacitet, utbildningens utformning, kvalitetssäkring samt infrastruktur.

⁹² Bilaga 2, s. 118–119.

Regeringen har inte tagit några initiativ för att närmare precisera begreppet forskningsanknytning. I forsknings- och innovationspropositionen år 2008 betonades dock att alla lärosäten bör ha en basresurs för forskning relaterad till den volym ett lärosäte har på utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Varje lärosäte utom de konstnärliga högskolorna garanterades i propositionen en minimiresurs för forskning genom en basfinansiering om 8 000 kr per helårsstudent.⁹³ Detta innebar att några lärosäten erhöll forskningsresurser. För flertalet lärosäten översteg anslaget för forskning och forskarutbildning denna minimiresurs.

Väsentligt för omfattningen av forskningsanknytningen är lärosätenas planering av personalens tid för forskning och kompetensutveckling inom ramen för de lokala arbetstidsavtalen.⁹⁴ Av Riksrevisionens intervjuer och granskningar framgår att det i den dagliga verksamheten kan finnas hinder för att förena forskning och utbildning. Inom vissa områden finns krafter som leder till att viss personal nästan uteslutande undervisar, medan andra nästan uteslutande forskar. Behovet att söka externa medel samt meriteringssystemets logik är exempel på krafter som leder till att duktiga forskare endast i liten utsträckning eller inte alls deltar i undervisningen på grundnivå och avancerad nivå.⁹⁵

Resurstilldelningssystemet för forskning och forskarutbildning bidrar också till drivkrafter som riskerar att dra i sär forskning och grundutbildning. Av lärosätesintervjuerna framgår att problem kan uppstå när de områden som får externa medel inte sammanfaller med områden där lärosätet bedriver undervisning. Inom vissa ämnen kan även större lärosäten ha problem att uppfylla målet om forskningsanknytning, vilket har visat sig i indragna examenstillstånd.⁹⁶

⁹³ Vidare har anslagsmedel motsvarande 8000 kronor per helårsstudent exkluderats i den omfördelning med hänsyn till resultatindikatorer som görs vid beräkningen av anslagen för forskning och forskarutbildning till lärosätena.

⁹⁴ Det bör noteras att Södertörns högskola ersattes med 4 000 kr per student med anledning av Östersjöstiftelsens medelstilldelning. I prop. 1992/93:170, s. 56–57, betonas att resurser ska säkerställas för lärare vid de mindre och medelstora högskolorna genom att "en viss del av de rörliga fakultetsmedlen reserveras för lärare" vid dessa lärosäten. Om och hur stor andel av arbetstiden som en högskolelärare får använda till forskning styrs av lokala avtal och av den arbetsplanering som görs vid respektive lärosäte.

⁹⁵ Bilaga 2, avsnitt 3.6; RiR 2011:3, *Oförbrukade forskningsbidrag*, s. 56. Se även IVA, "Väldigt få aktiva forskare undervisar på högskolan", <http://www.iva.se/press/Pressmeddelanden/Ny-studie-visar-Valdigt-fa-aktiva-forskare-undervisar-pa-hogskolan/#>, 111205; Lars Geschwind, et al 2011, *Vem ska göra vad? En studie av kopplingen mellan forskning och utbildning*.

⁹⁶ Bilaga 2, avsnitt 3.6. Se även Anders Ekström & Sverker Sörlin 2011, "Inledning. Humanisterna och framtidssamhället" i Julia Boguslaw et al. 2011, *Humanisterna och framtidssamhället*, Institutet för Framtidsstudier.

Riksrevisionens granskning av anslaget användning visar att en del mindre lärosäten har begränsat utrymme för att forskningsanknyta grundutbildningen.⁹⁷ En viktig anledning är att huvuddelen av anslaget används för att täcka forskarutbildning och samfinansiering av externa projekt. Det blir således inte några resurser kvar för etablerade forskare att bedriva egen forskning utan externa medel.

4.7 Sammanfattning och slutsatser

Det finns drivkrafter inom resursfördelningssystemet för grundutbildning som motverkar profilering av utbildningsutbudet och detta äventyrar i viss mån målen om hög kvalitet och effektiv resursanvändning. Ur ett lärosätesperspektiv innebär breda och likriktade utbildningar med stabil efterfrågan från studenterna att lärosätet kan räkna med goda intäkter från grundutbildningsanslaget även framöver. I dagens system innebär beslut om profilering en hög risk om studenternas efterfrågan sviktar. Ett lärosäte som väljer ett smalare utbildningsutbud eller profilerade utbildningsinriktningar tar en betydande risk som inte premieras av resurstilldelningssystemet. Ett brett utbildningsutbud svarar många gånger också väl mot den omgivande regionens förväntningar.

Dagens resurstilldelningssystem för grundutbildningen bygger på lärosätenas rapportering om antalet registrerade studenter och deras studieresultat. Detta accentuerar kraven på såväl intern som extern kvalitetssäkring för att motverka de risker för sänkta utbildningskrav som annars kan förekomma.

Det finns även andra risker inbyggda i systemet som kan motverka målet om hög kvalitet i utbildningen. Olika utbildningsområden har olika ersättningsnivåer. Detta kan innebära att vissa ämnesområden har bristande resurser för undervisningen, vilket förstärks av att lärosätena är obenägna att göra omprioriteringar mellan olika områden. Lärosätenas redovisning säkrar inte att medel för grundutbildning aldrig används för forskning, vilket gör att utbildningen i vissa fall kan hamna i andra hand.

En viktig kvalitetsaspekt av grundutbildningen är dess forskningsanknytning. Vad forskningsanknuten utbildning mer konkret innebär har emellertid inte preciserats. Vidare styrs högskolans undervisning och forskning i parallella system med olika logiker. Sammantaget innebär det att det finns tendenser i dagens högskola till ett ökat avstånd mellan de två huvuduppgifterna snarare än ett väl fungerande samspel.

⁹⁷ RiR 2011:21, kap 6 och 7.

Systemet för kvalitetssäkring är beroende av det akademiska samhällets medverkan. I likhet med de statliga forskningsrådets bidragsfinansiering av forskningen vilar Högskoleverkets utvärderingar i hög grad på bedömningar gjorda av meriterade forskare och lärare vid lärosätena. Med en ökad användning av kollegiala bedömningar i regeringens resurstilldelningssystem måste det finnas utrymme för insatser i bedömggrupper och lärosätets egen kvalitetssäkring så att inte andra uppdrag måste skjutas på framtiden eller inte genomförs.

5 Lärosätenas ledning

Högskolereformen 1993 innebar att den tidigare detaljstyrningen av grundutbildningen ersattes med en omfattande delegering av ansvar till lärosätena för såväl utbildningsutbud som utbildningarnas innehåll och utformning. Vidare har lärosätena över åren successivt fått ökat beslutsansvar för inrättande av tjänster, inre organisation och användning av anslagen för forskning.⁹⁸ Självtändigheten lägger ett omfattande ansvar på lärosätenas styrelser, rektorer och andra ansvariga på olika nivåer inom lärosätet.

I detta kapitel konstateras inledningsvis att lärosätena har en hög grad av självständighet och att de är stora organisationer med delegerat beslutsansvar. Därefter behandlas myndighetsdialogen med företrädare för Utbildningsdepartementet samt hur ledamöter till lärosätenas styrelser introduceras. Avslutningsvis belyses lärosätenas ansvar för strategisk ledning och uppföljning av verksamheten. Kapitlet bygger på iakttagelser från Riksrevisionens tidigare granskningar, en enkät som Riksrevisionen ställt till ledamöterna i tio lärosätesstyrelser samt intervjuer med ledamöter i lärosätenas styrelser och andra företrädare för lärosätena.⁹⁹

5.1 Myndigheter med hög grad av självständighet

En utgångspunkt för organisation och styrning av högskolan är att lärosätena ska ha en hög grad av självständighet. 1993 års högskolereform lade fokus på studenternas rätt att fritt välja vad de ska läsa och på lärosätenas frihet att utforma utbildningen i enlighet med de mål som satts av riksdag och regering.¹⁰⁰ För att ytterligare öka friheten för universitet och högskolor har riksdagen nyligen fattat beslut om att lärosätena själva ska få bestämma om

⁹⁸ VR 2003, *Forskning och forskarutbildning. Reformen 1990–2002*. Prop. 2008/09:50 gav lärosätena full frihet att omfördela mellan vetenskapsområden.

⁹⁹ I bilaga 2 redovisas intervjuer med företrädare för lärosätena samt Högskoleverket och Vetenskapsrådet som Riksrevisionen gjort inom ramen för slutrapporten. I bilaga 3 redovisas en undersökning som Riksrevisionen gjort av lärosätenas styrelser. I undersökningen av styrelserna ingick intervjuer, en enkätundersökning samt genomgång av protokoll och andra dokument.

¹⁰⁰ Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103) och prop. 1992/93:169 *om högre utbildning för ökad kompetens* (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:103).

sin organisation utöver styrelse och rektor. Samtidigt har den omfattande reglering av lärosätenas anställningsmöjligheter som tidigare ingick i högskoleförordningen reducerats.¹⁰¹

De beslut som fattas av lärosätets styrelse, rektor och andra ledningsansvariga har central betydelse för lärosätets uppfyllelse av de övergripande målen och kravet på effektiv resursanvändning. Lärosätenas självständighet innebär att det sammantagna utbud som erbjuds studenterna i Sverige blir summan av de beslut som fattas inom lärosätena. Likaledes blir inriktningen av den akademiska forskningen i Sverige resultatet av forskarnas och lärosätenas beslut tillsammans med beslut som fattas av externa forskningsfinansiärer. Samtidigt inramas lärosätenas självständighet av de styrsystem som riksdag och regering har beslutat om samt av tillgången på resurser från staten och andra finansiärer.¹⁰²

Riksdagen beslutar vilka statliga högskolor som ska finnas.¹⁰³ Vid varje lärosäte finns en styrelse som tillsammans med rektor svarar för ledningen av verksamheten. Regeringen fattar det formella beslutet om att utse rektor efter förslag från lärosätets styrelse. Innan styrelsen ger sitt förslag ska den ha hört lärare och andra anställda samt studenter i frågan. Regeringen utser också ordförande i högskolans styrelse samt övriga allmänrepresentanter i styrelsen. Lärare och studenter har rätt att vara representerade i styrelsen och de utses i valprocesser inom lärosätet.¹⁰⁴

I högskolelagen och högskoleförordningen finns regler som ska säkra en hög grad av akademisk frihet hos universitet och högskolor. Enligt högskolelagen ska beslut som kräver en bedömning av uppläggning, genomförande eller kvalitet i utbildningen, respektive organisation av eller kvalitet i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Vidare följer av högskoleförordningen att rektor ska ha meriter som uppfyller behörighetskraven för professor eller lektor.¹⁰⁵

Reglerna innebär att två principer bryts mot varandra inom högskolans ledning. Den ena principen är den kollegiala som vilar på diskussioner mellan akademiska kollegor och där friheten att styra forskningen och att

¹⁰¹ Prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2008/09:160). Lärosätena beslutar om organisation och tjänstestruktur, inklusive regler och rutiner för den akademiska personalen. Detta innebär att ökade krav nu ställs på ledningen för universitet och högskolor.

¹⁰² Dessa former behandlas i kap. 4 och 5.

¹⁰³ Regeringen kan ge enskilda utbildningsanordnare examenstillstånd som innebär rätt för dessa att bedriva högskoleutbildning och examinera.

¹⁰⁴ 2 kap. 7–7a, 8 och 10 §§ högskoleförordningen (1993:100).

¹⁰⁵ 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

professionellt utforma undervisningen står i centrum. Den andra principen är den hierarkiska styrningen inom organisationen som utgår från styrelse och rektor. Sammantaget syftar regleringen av lärosätenas organisation till att skapa en ledning som bidrar till starka akademiska lärosäten med stor integritet.¹⁰⁶

5.2 Stora organisationer med delegerat beslutsansvar

I linje med den grundläggande principen om akademisk frihet är beslut inom lärosätena om utbildningens och forskningens innehåll delegerade till dem som besitter den vetenskapliga kompetensen. Många andra verksamhetsbeslut har också delegerats långt ut i organisationen till enskilda institutioner eller forskargrupper. Därmed blir det prefekter och institutionsledningar som i praktiken får hantera de risker som hänger samman med att studenter i grundutbildningen eller externa medel för forskning uteblir. Den nya redovisningsmodell som nu införts inom högskolan medför dessutom att prefektens ansvar för indirekta kostnader som måste täckas med anslagsmedel blivit tydligare.

Dessa omständigheter skapar starka incitament för varje institution att spara och därmed att bygga upp ekonomiska buffertar på institutionsnivån. Ett alternativ till denna ordning vore att lärosätet skulle dra nytta av sin storlek så att riskerna för att intäkter fluktuerar mellan åren hanteras på en mer central nivå. Dagens utspridda risktagande bidrar till uppkomst av ekonomiska buffertar på alla nivåer och därmed till att medel inte sätts i arbete.¹⁰⁷

5.3 Dialogen med regeringen kan förbättras

En väl fungerande dialog mellan lärosätena och företrädare för regeringen är väsentlig för det självständiga ansvar som lagts på universitet och högskolor. I de årliga myndighetsdialogerna förs samtal mellan företrädare för regeringen och för myndigheten om myndighetens verksamhet. I dialogen behandlas resultat och måluppfyllelse samtidigt som den framtida verksamheten diskuteras. I intervjuer med företrädare för lärosätena beskrivs myndighetsdialogen som ett bra tillfälle för lärosätet att presentera sin verksamhet för regeringen och departementet.

¹⁰⁶ För en diskussion av hur det kollegiala synsättet kan samspela med mer management-orienterade inslag i ledningen av ett lärosäte, se Bo Sundqvist, 2010, *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?*

¹⁰⁷ RiR 2011:3, *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*. Både myndighetskapital och oförbrukade bidrag har ökat de senaste åren, vilket framkom ovan. Se vidare bilaga 2.

Styrelseordföranden deltar vanligen inte i myndighetsdialogerna. Av intervjuer som gjorts med ledamöter i styrelserna framgår att flera styrelseledamöter vill ha mer kontakter med regeringen. I intervjuerna påpekas att lärosätenas autonomi inte bör betyda ett stort avstånd till departementet och det ansvariga statsrådet. En tätare kontakt med departementet underlättar för lärosätenas ledning att förbereda sig för de förändringar som är på gång samt ger möjlighet att informera om den egna verksamheten.¹⁰⁸

Det finns en förståelse bland intervjuade företrädare för lärosätena att Utbildningsdepartementet har ett stort antal myndigheter inom sitt ansvarsområde och att detta påverkar hur tät kontakt företrädare för departementet kan ha med respektive lärosäte. Samtidigt finns det en uppfattning, inte minst bland företrädare för mindre lärosäten, att avståndet till departementet är stort. Större lärosäten upplever inte samma problem, eftersom de oftare har möjlighet till mer eller mindre informella möten med tjänstemän och politiker i departementet.¹⁰⁹

Inför reformer är det viktigt att regeringen tar in lärosätena i beredningsarbetet. Ett sätt att göra detta tidseffektivt är att samla flera lärosäten samtidigt för synpunkter. Värdet av ett traditionellt remissförfarande för att kvalitetssäkra beslutsunderlag och bidra till bättre transparens understryks också.¹¹⁰

Vidare är det angeläget med en fungerande dialog när en fråga skär över flera departements ansvarsområden. Enligt intervjuerna har vissa departement liten förståelse för andra departements krav och synpunkter. Problem kan uppstå då departement organiserar kunskapsprocesserna på olika sätt. Flera intervjuade understryker att lärosätena skulle vara betjänta av en starkare samsyn mellan olika departement.¹¹¹ Enligt Riksrevisionens mening är det viktigt att arbetet inom Regeringskansliet fungerar väl också när det gäller samband mellan olika samhällssektorer, till exempel goda förutsättningar för läkarutbildning och medicinsk forskning vid universitetssjukhusen som ligger inom ramen för landstingens ansvar för hälso- och sjukvården.

5.4 Introduktionen till styrelseuppdrag behöver stärkas

Lärosätenas styrelser är en viktig länk i den styrmodell som regeringen valt för högskolan. Styrelsen för en högskola ska ha inseeende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs. Den ska bland

¹⁰⁸ Bilaga 3, s. 179–180.

¹⁰⁹ Bilaga 2, s. 120–123.

¹¹⁰ Bilaga 2, s. 125–127.

¹¹¹ Bilaga 2, s. 123–124.

annat besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation, om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna samt andra frågor av principiell vikt. Vidare har styrelsen ansvar för årsredovisning, budgetunderlag, intern styrning och kontroll samt internrevision.¹¹²

Ledamöterna kommer in i styrelsen med olika perspektiv och erfarenheter, vilket bidrar till att styrelsen som helhet kan göra ett bra arbete. Nästan alla ledamöter har stor erfarenhet från styrelsearbete. Samtidigt menar flera intervjuade att det är svårt att förstå hur styrningen av högskolesektorn fungerar. Ibland upplever ledamöterna sig sakna tillräcklig kunskap om högskolans olika resurstilldelningssystem för att till fullo kunna följa lärosätets ekonomi. Introduktionen till styrelseuppdraget framstår i detta perspektiv som mycket viktig.

Introduktionsutbildningar erbjuds ledamöterna både centralt i Högskoleverkets eller Regeringskansliets regi och lokalt vid lärosätet.¹¹³ Drygt hälften av de ledamöter som tillfrågats anser att de har fått tillräcklig introduktion till uppdraget. Övriga anser att de fått det i viss mån eller inte alls.¹¹⁴ En orsak till att vissa ledamöter inte fått tillräcklig introduktion är att det kan vara svårt att hinna med introduktionsutbildningar eller att viss introduktion bara erbjuds en gång per mandatperiod. Det behövs inte minst högskolespecifik introduktion, eftersom en sådan är ett viktigt tillfälle för ledamöterna i högskolestyrelsen att diskutera sig fram till en gemensam syn på vad styrelsen ska göra mot bakgrund av lärosätets faktiska förutsättningar.

5.5 Strategisk ledning och uppföljning

Den verksamhet som universitet och högskolor bedriver är mångskiftande och den ska tillgodose högt ställda krav på kvalitet och effektiv resursanvändning. Över hälften av lärosätena är stora organisationer med mer än 1 000 anställda. Detta ställer höga krav på strategisk ledning av lärosätena och en väl fungerande uppföljning.

Sedan 1999 har lärosätenas ledningar på regeringens uppdrag upprättat kunskaps- och forskningsstrategier.¹¹⁵ Avsikten med strategierna är att de ska

¹¹² 2 kap. 2–3 §§ högskolelagen (1992:1434) och 2 kap. 2§ högskoleförordningen (1993:100).

¹¹³ Bilaga 3, s. 155–158.

¹¹⁴ 54 av 92 anser att de fått tillräcklig introduktion, 28 svarar i viss mån och 10 inte alls.

¹¹⁵ I prop. 1998/99:94 uppdrog regeringen åt universitet och högskolor att redovisa kunskaps- och forskningsstrategier. Inför den forskningspolitiska propositionen 2008 utvidgades uppdraget till att även avse innovationer. Inför den kommande forskningspolitiska propositionen 2012 har regeringen i stället för att ge ett uppdrag bjudit in lärosätena att lämna in strategier. U2011/776/UH Utbildningsdepartementet, Inbjudan om forskningsstrategier.

ligga till grund för lärosätenas strategiska satsningar inför framtiden och samtidigt utgöra underlag för regeringens beredning inför forskningspolitiska propositioner. Av Riksrevisionens granskning av tidigare forskningsstrategier framgår att de strategiska områden som anges i dessa dokument ofta är breda och att det saknas närmare beskrivningar av hur målen ska uppnås.¹¹⁶ Detta innebär att värdet av forskningsstrategierna kan vara relativt begränsat och att de blir svåra att följa upp.

I flera av Riksrevisionens granskningar har det framkommit brister i lärosätenas uppföljning i relation till de mål som lagts fast av riksdag och regering. Av granskningarna har framgått att lärosätenas ledning inte alltid konkretiserat hur målen ska beaktas i den egna verksamheten. I de fall det gjorts, saknas ibland en mer systematisk uppföljning vid lärosätena.

Riksrevisionens granskning av rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten visade att även om mål om en ökad internationalisering uppfylldes i kvantitativa termer, så fanns det stora brister när det gällde lärosätets insikt om vilka prioriteringar som man gjort i verksamheten och hur dessa påverkat utbildningens kvalitet. Vidare var uppföljningen knapphändig när det gällde utbytet mellan internationella och svenska studenter i undervisningen samt hur detta kunde utvecklas.¹¹⁷

Granskningen av hur lärosätena arbetar med mål om samverkan och studenters anställningsbarhet pekade på problem både när det gäller operationalisering och uppföljning. För många utbildningsprogram saknades rutiner för att säkerställa arbetslivsanknytning i utbildningen. Även om lärosätena ofta hade formulerat övergripande mål för att främja sina studenters anställningsbarhet, förekom det mer sällan att lärosätetsledningen följde upp hur målen implementeras eller vilket genomslag de fått i verksamheten.¹¹⁸

Granskningen av den högre utbildningens kvalitet visade att stora variationer i kvalitet kan förekomma inom en och samma utbildningsmiljö, vilket kan tyda på brister i den interna kvalitetssäkringen.¹¹⁹

Styrelserna för universitet och högskolor har en viktig roll att spela när det gäller uppföljning av lärosätets verksamhet. Som framgår av intervjuer och enkätsvar finns det en förhållandevis stor samsyn om uppdraget och rollen bland företrädare för styrelserna. Styrelsen ska ägna sig åt ärenden som har strategisk inverkan på lärosätets verksamhet eller ekonomi. Styrelserna är aktiva och ställer krav på återkoppling, något som det också ges goda

¹¹⁶ RiR 2011:21, s. 39–40.

¹¹⁷ RiR 2008:22, *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten*.

¹¹⁸ RiR 2009:28, *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser*.

¹¹⁹ RiR 2008:19, *Hög kvalitet i högre utbildning?*

möjligheter till, inte minst i form av så kallade rektorsrapporter. När det gäller de formella instrumenten för styrelsens kontroll uppfattas internrevisionen som viktig.¹²⁰

Enligt Riksrevisionens granskning utnyttjar lärosätenas styrelser inte fullt ut möjligheten att själva forma styrelsens roll och arbetsätt utifrån det specifika lärosätets behov och förutsättningar. Det finns ett behov av utveckling innan styrelsens arbete enligt förordningen om intern styrning och kontroll har funnit fungerande former.¹²¹

5.6 Bättre uppföljning av resursernas användning

Med stor frihet att använda anslag följer krav på att redovisningen säkerställer att medel används för avsedda ändamål. I flera granskningar har Riksrevisionen iakttagit brister när det gäller uppföljning av hur de resurser som ställs till förfogande förbrukas för olika ändamål inom verksamheten. Den så kallade SUHF-modellen som nu genomförs hos universitet och högskolor innebär ett betydande steg mot en förbättrad transparens och annan utveckling pågår också.¹²² Samtidigt återstår mycket att göra och den bristande transparensen hos redovisningen skapar risker av olika slag.

En återkommande debatt är att studenternas tillgång till undervisningstid och till dialog med lärare inom grundutbildningen blivit för knapp, i synnerhet inom det humanistiska och samhällsvetenskapliga området. Riksrevisionens granskning visar att det i stort sett saknas uppföljningssystem inom lärosätena som möjliggör för ledningen att följa hur studenternas tillgång till undervisning och lärare varierar mellan olika utbildningar och kurser. Få lärosäten synes utifrån den interna redovisningen kunna bedöma vad olika kurser på grundutbildningen kostar.¹²³ Kunskap om kostnader är viktig för lärosätets möjlighet att göra välvägdade beslut om dimensionering och följa upp effektiviteten i verksamheten.¹²⁴

¹²⁰ Se vidare bilagorna 3 och 4 om den undersökning av styrelserna vid universitet och högskolor som Riksrevisionen genomfört.

¹²¹ Bilaga 3, s. 171–173.

¹²² Modellen har initierats av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Den implementerades 2009 (i vissa fall 2010) och innebär att indirekta kostnader på ett tydligt sätt fördelas ut på olika kostnadsbärare. Därmed blir det möjligt att avläsa behov av samfinansiering med medel ur basanslaget för att täcka indirekta kostnader och direkta lokalkostnader för den forskning som pågår inom lärosätet.

¹²³ RiR 2009:25, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*; RiR 2011:21, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*. Även i andra studier har problem med bristande uppföljning uppmärksamats. I Lars Geschwind, 2011, *Vem ska göra vad? En studie av kopplingen mellan forskning och utbildning*, s. 11 och 23, konstateras att det i hög grad saknas uppföljning hur och på vilket sätt tillgängliga medel för grundutbildningen förbrukas och därmed inte heller underlag för studentföreträdare eller lärosätets ledning att se till att brister i resurstilldelningen åtgärdas.

¹²⁴ Uppföljning av granskningen visar exempel på lärosäten som söker begränsa nivån för resurser till universitetsgemensamma funktioner och som sätter upp mål om ökad kontakttid mellan studenter och lärarna som också ska följas upp.

När det gäller forskningen brister redovisningen när det gäller hur stora framtida åtaganden om samfinansiering med anslagsmedel för externt stödda projekt som görs. Detta gäller såväl täckande av indirekta kostnader som tillskott i form av anställdas tid. Bättre kunskap skulle ge lärosätets ledning överblick över i vilken mån framtida anslag eller myndighetskaper redan är in-tecknade eller om det finns ett ekonomiskt utrymme för andra satsningar.¹²⁵

I regleringsbrevet ställs krav på att lärosätets kostnader och intäkter ska redovisade fördelade på de två verksamhetsområdena grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning. Forskningen och grundutbildningen i högskolan ska samspela med varandra. Samtidigt rör det sig om två olika verksamheter som var och en för sig är viktiga för samhället. Med två olika anslag bereds riksdagen möjlighet att prioritera mellan dem och redovisningen gör det möjligt att följa upp hur stora resurser som sammantaget satsas.

Kravet på att i redovisningen hålla i sär de resurser som används i grundutbildningen respektive för forskning och forskarutbildning är också ett stöd internt när det gäller avvägningen mellan å ena sidan utbildningens behov och å den andra sidan forskningens behov.¹²⁶ Av Riksrevisionens granskning framstår det inte som uppenbart att redovisningen faktiskt ger en god bild av fördelningen mellan undervisning och forskning. Detta beror bland annat på att faktiskt arbetad tid inte följs upp, varför fördelningen av gemensamma kostnader i stället sker utifrån planerad tid och schabloner. Detta skapar en risk för att kostnader belastar fel verksamhet.

En transparent redovisning av verksamhetens kostnader är väsentlig för att ge finansörer, studenter, skattebetalare och samhället i stort information om hur resurserna används. Kostnadsredovisningen är också av stor betydelse för lärosätet, eftersom en systematisk kostnadsanalys är en förutsättning för prioriteringar som säkrar en effektiv resursanvändning.¹²⁷

¹²⁵ Användningen av myndighetskapalet innebär planerade underskott i samfinansierade projekt. Normalt talar man om parallellförbrukning vid samfinansiering, vilket innebär att årets anslagsmedel används och inte tidigare års överskott från anslagen.

¹²⁶ Denna risk är inte teoretisk, eftersom det är många fler undervisande högskoleanställda som har tillsvidareanställning än de som huvudsakligen eller helt ägnar sig åt forskning i stor utsträckning. Den senare gruppen är i mycket högre grad visstidsanställda.

¹²⁷ För en diskussion om redovisning och lärosätets självständighet se exempelvis EUA 2008, *Financially Sustainable Universities towards Full Costing in European Universities*, s. 8–12.

5.7 Sammanfattning och slutsatser

Lärosätena är myndigheter med en hög grad av självständighet. Men dialogen mellan regeringen och lärosätena behöver utvecklas. Detta är angeläget för att regeringen ska få en större kunskap om lärosätenas verksamhet och för att lärosätena på ett bättre sätt ska kunna bidra med underlag inför genomförande av olika förändringar som beslutas av riksdag och regering.

Styrelseledamöter uppger att det finns ett behov av bättre introduktion och mer sektorsspecifik kunskap för att förstå högskolan och dess styrsystem bättre. Ledamöterna är aktiva och ställer krav på återkoppling, men det finns behov av att utveckla den interna styrningen och verksamhetsuppföljningen. Lärosätenas styrelser utnyttjar inte fullt ut möjligheten att själva forma styrelsens roll och arbetssätt utifrån det specifika lärosätets behov och förutsättningar.

Högskolan är en komplex verksamhet där varje lärosäte med stor självständighet ska fatta beslut om verksamhetens innehåll och former. Det är väsentligt att mål, strategier och policydokument följs upp. En hög grad av självbestämmande ställer krav på lärosätena att själva sörja för ett gott beslutsunderlag. För att ge ledningen och andra inom lärosätet möjlighet att fatta beslut om dimensionering så att resurser används i linje med lärosätets strategi behövs kunskap om resursernas användning och om faktiska kostnader. Det återstår dock en del innan lärosätena har ändamålsenliga system för att följa upp effektivitet och måluppfyllelse.

De krav som regeringen ställer i årsredovisningar och i regleringsbrev är viktiga för att stimulera lärosätena att förbättra sina system för redovisning och uppföljning. Sektorns eget utvecklingsarbete är också viktigt för att utveckla redovisningen. Införandet av en ny redovisningsmodell har inneburit ett stort steg framåt och det pågår ett fortsatt utvecklingsarbete av den interna redovisningen vid lärosätena. Fortfarande saknas dock system som möjliggör en god uppföljning av resurssituationen för studenter inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Det finns brister i lärosätenas redovisning när det gäller framtida åtagandena om samfinansiering för forskningsbidrag som betalats ut till lärosätet men ännu inte förbrukats. Därtill kommer att det saknas system för att följa upp i vilken mån som externt finansierad forskning samfinansieras genom att forskares arbetstid som täcks med medel ur anslaget ställs till förfogande. Detta försvårar för lärosätets ledning att fatta välunderbyggda beslut om strategiska satsningar.

Vidare ligger ansvaret för att hantera risker för minskad studentefterfrågan eller bristande framgång när det gäller externa forskningsmedel i hög grad på enskilda institutioner och/eller forskargrupper. Det innebär att lärosätena inte drar nytta av sin storlek genom att hantera risker på hela organisationens nivå.

6 Regeringens uppföljning av högskolan

Universitet och högskolor har ett brett och angeläget samhällsuppdrag och sektorn tillförs varje år en betydande del av statens resurser. Detta ställer krav på en välutvecklad kunskapsbildning om sektorn och dess resultat.

I detta kapitel behandlas regeringens ansvar för uppföljning och kunskapsutveckling. Framställningen bygger på iakttagelser i Riksrevisionens granskningar och intervjuer med företrädare för universitet och högskolor samt berörda myndigheter.

6.1 Regeringens krav på lärosätenas årsredovisning

I linje med de senaste årens reformering av statens generella ekonomiadministrativa regelverk har ett stort antal återrapporteringskrav tagits bort från regleringsbrev för universitet och högskolor. Detta kommer sannolikt att på sikt innebära ökad variation mellan lärosätena i vad som redovisas och därmed en reducerad jämförbarhet mellan olika lärosätens årsredovisningar.

Den minskade jämförbarheten mellan lärosätens årsredovisningar behöver dock inte betyda en sämre bild av utvecklingen inom sektorn, eftersom uppföljningsinformation kan samlas in på andra sätt. Intervjuade företrädare för Högskoleverket ser stora fördelar med att lärosätena inte längre behöver dubbelrapportera, det vill säga redovisa uppgifter dels i sin årsredovisning, dels i form av separata underlag till Högskoleverket som är statistikansvarig myndighet för högskolan. Kvaliteten hos statistiken blir bättre om den statistikansvariga myndigheten samlat definierar innebörden av olika uppgifter som ska läggas till grund för den.

En följd av det förändrade ekonomiadministrativa regelverket är tillägg till de väsentliga uppgifterna i lärosätens årsredovisning i form av tre nyckeltal – två för grundutbildningen som visar kostnad per helårsstudent respektive per helårsprestation samt för forskningen kostnad per referee-granskad vetenskaplig publikation. Dessa nyckeltal har tillkommit som en konsekvens av förändrade regler i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Av förordningen framgår att statliga myndigheter i sin årsredovisning ska redovisa och kommentera hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

Inom SUHF pågår ett arbete med att utveckla hur de förändrade reglerna i förordningen ska uppfyllas. Detta arbete är väsentligt av två skäl. För det första är förordningen ett instrument för regeringen att stimulera lärosätena att skapa mer utvecklade system för redovisning och uppföljning. För det andra är de förändrade reglerna ett sätt att öka tillgången på information för god återrapportering till riksdagen och möjlighet till benchmarking. Enligt Riksrevisionens mening finns det skäl att denna utveckling beaktar det behov av förbättrad information om kostnader och resursanvändning inom högskolan som konstaterats i Riksrevisionens granskningar.

6.2 Behov att utveckla den officiella statistiken

Ansvaret för statistik för högre utbildning och forskning är uppdelat på flera myndigheter. Höskoleverket har ansvar för den officiella statistiken om universitet och högskolor, samtidigt som SCB har motsvarande ansvar för statistik om forsknings- och utvecklingsverksamhet i Sverige. Vetenskapsrådet har ett allmänt ansvar för beredning och analyser av forskningsfrågor men inte något ansvar som statistikansvarig myndighet.

Den officiella statistiken skapar god tillgång på data om antalet studerande på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid de olika lärosätena. Statistiken är också omfattande när det gäller högskolans personal och ekonomiska redovisning.¹²⁸ Däremot finns vissa problem när det gäller statistiken om forskning och forskarutbildning.

6.2.1 Redovisningen av forskningsmedlen är otydlig

I Riksrevisionens granskning av oförbrukade bidrag och användningen av anslaget för forskning och forskarutbildning har konstaterats att det är svårt att få en uppfattning om hur mycket forskningsmedel som har betalats in till lärosätena och hur mycket som har förbrukats utifrån den officiella statistiken. Orsak till dessa problem är att lärosätena till viss del tillämpar den generella redovisningsmodellen för statliga myndigheter, samtidigt som det också gäller vissa undantag från denna.

För intäkter från anslaget för forskning och forskarutbildning gäller ett undantag från den generella regeln för myndigheter om kostnadsmässig avräkning. Medlen från anslaget intäktsförs direkt när de betalas in till lärosätet

¹²⁸ Den goda tillgången på statistik om studenter och studieprestationer i grundutbildningen är en konsekvens av det kursbaserade resurstilldelningssystem som infördes i och med högskolereformen 1993.

i stället för att intäktsföras löpande i takt med att anslagsmedlen förbrukas, det vill säga när det uppstår kostnader som ska täckas med medel från anslaget. Om anslaget inte förbrukas fullt ut under året, redovisas kvarstående medel som överskott i resultaträkningen och tillförs myndighetskapitalet.¹²⁹

För externa medel, det vill säga intäkter av bidrags- och avgiftsfinansierad verksamhet, tillämpas däremot den generella regeln om kostnadsmässig redovisning. Inkomsterna från externa finansiärer redovisas som intäkter först då kostnader uppstår. Forskningsbidrag som betalats in ett visst år men ännu inte använts syns i årsredovisningen som en ökning av oförbrukade bidrag.

Universitet och högskolor skiljer sig från många andra myndigheter genom att den bidrags- och avgiftsfinansierade verksamheten är omfattande. Detta skapar problem med transparens i redovisningen.¹³⁰ De redovisade intäkterna av bidrag och andra externa medel i årsredovisningen avser förbrukningen av tillgängliga medel, det vill säga kostnaderna för verksamhet som finansierats med bidrag eller avgifter. Därmed blir det svårt att utifrån årsredovisningen avgöra dels hur mycket bidrags- och avgiftsmedel som redovisningsåret har betalats in till lärosätet, dels hur mycket av medel som influtit under detta år som också förbrukats samma år genom att forskningsprojekt har kommit igång.¹³¹

Dessutom ger årsredovisningen inte information om hur erhållna men ännu inte använda forskningsbidrag tecknar in framtida anslag för forskning eller myndighetskapitalet genom åtaganden om samfinansiering.

Regeringen har nyligen i en skrivelse till riksdagen avseende Riksrevisionen granskning aviserat ett uppdrag till lärosätena att utveckla universitetens och högskolornas redovisning av bidragsmedel. Detta bör förbättra den uppföljning som lärosätena gör för att skapa underlag för egna beslut. Redovisningen bör även ge underlag till regering och riksdag som belyser hur stor andel av tillförda forskningsbidrag ett visst år som också omsätts i forskning.¹³²

¹²⁹ RiR 2011:21, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*.

¹³⁰ Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

¹³¹ I ESV:s informationssystem Hermes redovisas alla bidrag som lärosätena mottar, men det är inte möjligt att separera ut forskningsbidragen. Se RiR 2011:21, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*, s. 81.

¹³² RiR 2011:3; Regeringens skrivelse 2010/11:137, *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*.

6.2.2 *Vissa indikatorer saknas i den officiella statistiken*

Under senare år har det blivit allt mer vanligt att uppgifter om vetenskaplig publicering och citeringar används som indikatorer i system för tilldelning av resurser för forskning, såväl inom lärosätena som i systemet för resurstilldelning via basanslaget för forskning och forskarutbildning.¹³³

Uppgifter som visar hur vetenskaplig produktion och citeringar vid lärosätena utvecklas år för år ingår inte i den officiella statistiken över universitet och högskolor.¹³⁴ Vetenskapsrådet tar på regeringens uppdrag fram de uppgifter som används för beräkningen av anslaget men har inte något uppdrag att ta fram officiell statistik i sammanhanget.¹³⁵

Flera företrädare för lärosätena har påtalat att det hittills inte varit tydligt hur de tillämpade indikatorerna har påverkat anslagsberäkningen. Det har inte heller varit uppenbart för lärosätena vilket underlag som använts i sammanhanget. I intervjuerna pekar man också på svårigheter för lärosätena att bedöma hur man ska agera för att öka sina anslag, eftersom utfallet av indikatorerna och sammanvägningen inte offentliggjorts.

6.3 Behov av fördjupad kunskap om högskolan

Det breda samhällsuppdrag som ligger på universitet och högskolor behöver belysas ur många perspektiv och inte bara med kvantitativa mått utan även med kvalitativa metoder. Det är väsentligt för kunskapsutvecklingen att det finns en organisation för detta med resurser för fördjupad analys.

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att det inom högskolan finns en efterfrågan på kunskap om den egna sektorn, inte minst som underlag för att konkretisera gemensamma utvecklingsbehov.

Inom ramen för Riksrevisionens strategi har genomförts en granskning med fokus på effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor.¹³⁶ I en skrivelse till riksdagen har regeringen sedermera konstaterat ett

¹³³ Exempel är databasen Web of Science som på global basis registrerar artiklar i vetenskapliga tidskrifter.

¹³⁴ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

¹³⁵ Enligt Vetenskapsrådets instruktion (2009:975) 1 § pkt 11 ska myndigheten övergripande svara för samordning av kommunikation om forskning och forskningsresultat. I myndighetens regleringsbrev för 2011 anges under rubriken *Mål och återrapporteringskrav* bl.a. att Vetenskapsrådet ska lämna en kortfattad redovisning och analys av det svenska forskningsläget i ett internationellt perspektiv, [beskriva] internationella trender inom olika forskningsområden och i samband med detta belysa aktuella forskningspolitiska frågor.

¹³⁶ RiR 2011:2, och Skr. 2010/11:136 *Riksrevisionens granskning av effektiviteten i lärosätenas användning av resurser*.

behov av en samlad bild av effektiviteten i högskoleverksamheten som en del i sitt beslutsunderlag. Därför anser regeringen att Högskoleverket ska följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att högskoleverksamheten är effektiv.¹³⁷

I regeringsskrivelsen aviseras också ett uppdrag till Högskoleverket att utveckla metoder för att mäta effektivitets- och produktivitetsutveckling. Detta uppdrag avses ske i samverkan med Verket för innovationssystem, eftersom regeringen ser behov av metodutveckling när det gäller högskolans samverkan med det omgivande samhället och att resultat i högskolans forskning ska komma till nytta.¹³⁸

Utgångspunkt för den pågående utredningen av myndighetsstrukturen på högskoleområdet är att Högskoleverkets uppdrag ska renodlas till uppgifter som avser kvalitetssäkring och tillsyn, samtidigt som Verket för högskoleservice, Internationella programkontoret och delar av Högskoleverkets verksamhet ska sammanföras till en ny myndighet med ansvar för verksamhet av tydlig service- och samordningskaraktär samt vissa främjandeuppgifter. Det ingår inte i utredningsuppdraget att analysera det statistikansvar för forskning som ligger på SCB eller det verksamhetsansvar som ligger på Vetenskapsrådet när det gäller forskningen i högskolan.

Utredningen har i ett delbetänkande föreslagit att det från och med den 1 januari 2013 inrättas två nya myndigheter. En ny myndighet för kvalitetssäkring och tillsyn av högskolan föreslås få det ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn som hittills legat på Högskoleverket. Därtill föreslås att denna nya myndighet ska ges ett nytt analysuppdrag för att inom myndighetens ansvarsområde bistå regeringen med analyser och andra underlag, såsom att följa upp effektiviteten i högskolans resursutnyttjande. Vidare föreslås den överta Högskoleverkets uppgift som statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.¹³⁹

¹³⁷ I Skr. 2010/11:136 aviserade regeringen ett förtydligande av Högskoleverkets uppdrag. Regeringen har sedermera beslutat om kommittédirektiv om en översyn av myndighetsstrukturen på högskoleområdet. I direktiven konstaterar regeringen ett ökat behov av en samlad bild av högskoleverksamhetens kvalitet, effektivitet och resultat när universitetens och högskolornas självbestämmande ökar. En utgångspunkt för utredaren är att uppdraget för Högskoleverket ska innefatta att följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med underlag. Dir.2011:53 *En effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet.*

¹³⁸ Uppdraget ska genomföras i samverkan med universitet och högskolor och med andra berörda myndigheter. I uppdraget ska också ingå en översiktlig kartläggning av arbetet för att öka högskolesektorns effektivitet i andra länder. I Skr 2010/11:136 konstaterades att uppdraget kan ge lärosätena ett verkningsfullt stöd i deras arbete och ge regeringen tillgång till ett värdefullt underlag som kan vara till nytta i uppföljningen och styrningen av universitet och högskolor.

¹³⁹ SOU 2012:1, *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet.*

Samtidigt föreslår utredningen en ny myndighet för högskoleservice och internationellt samarbete som bland annat på regeringens uppdrag ska tillhandahålla statistik, analys och uppföljning i anslutning till myndighetens ansvarsområde.

Internationellt finns såväl akademiska forskningsinstitut som fristående institut med forskning och högre utbildning som studieobjekt.¹⁴⁰ Under åren 2000–2009 fanns i Sverige ett fristående institut för forskning om högre utbildning och forskning efter samma modell som i andra nordiska länder, om än med betydligt färre medarbetare och en mer begränsad basfinansiering.¹⁴¹ I dag utförs studier om forskning och högre utbildning i Sverige av privata aktörer på uppdragsbasis eller i form av akademisk forskning vid exempelvis Forskningspolitiska Institutet vid Lunds universitet. Det finns också centra för teknik- och vetenskapsstudier vid Göteborgs, Uppsala och Linköpings universitet samt vid Kungl. Tekniska högskolan.

I Högskoleverkets myndighetsuppdrag ingår att genomföra utredningar och uppföljningar som grund för regeringens ställningstagande i olika frågor. Myndigheten har dessutom ansvar för statistik om verksamheten vid universitet och högskolor samt information om utbildningsutbudet. Vetenskapsrådet har i uppdrag att genomföra forskningspolitiska analyser, ge råd till regeringen i dessa frågor samt förse Regeringskansliet med underlag i statistiska och bibliometriska frågor. Vidare har en utvärderingsfunktion för utbildningsområdet inrättats genom att Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering erhållit ett utvidgat uppdrag.¹⁴² Enligt Riksrevisionens mening kan det inte uteslutas att dagens ansvarsfördelning försvårar förutsättningarna för statistik och kunskapsutveckling som integrerat behandlar högskolans bägge uppdrag att bedriva forskning och utbildning.

¹⁴⁰ Exempelvis CSHE vid Berkeley, University of California, CHEPS vid Twente University i Nederländerna och SPRU vid University of Sussex i England. I Norge finns NIFU STEP, i Danmark Analyseinstitutet for forskning och i Finland en avdelning inom Teknologiska forskningscentralen (VTT).

¹⁴¹ Enrico Deiaco 2003, *Att verka i det nya forskningslandskapet – Utvärdering av SISTER, Technopolis Group*, s. 12. Institutet SISTER inrättades av en förening bildad av fyra kungliga akademier och fyra forskningsfinansierande stiftelser.

¹⁴² Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, s.50.

6.4 Sammanfattning och slutsatser

Väsentligt i regeringens styrning av myndigheter är att ställa krav på åiterrapportering av måluppfyllelse och resursanvändning och att säkra tillgång på kunskap.

I linje med den generella utvecklingen av ekonomistyrningen inom staten har åiterrapporteringskraven i regleringsbrev minskat. Samtidigt har nya krav tillkommit. Myndigheter ska i årsredovisningen redovisa och kommentera hur prestationer har utvecklats med avseende på volym, och kostnader. De krav som regeringen ställer på lärosätenas redovisning är viktiga för att stimulera lärosätena att förbättra systemen för redovisning och uppföljning och har därmed betydelse för den interna fördelningen av resurser för olika ändamål inom lärosätena.

Det finns problem när det gäller transparensen i redovisningen och därmed tillgången på statistik om forskningsbidrag inom högskolan. Dessutom saknas officiell statistik för de bibliometriska indikatorer på vetenskaplig publicering som i ökande grad tillämpas såväl internt inom högskolan som i beräkningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.

Idag delar flera myndigheter på ansvar för statistik och analys, vilket riskerar att separera forskningspolitisk analys från analys av den högre utbildningen och lärosätena som organisationer. Statistikansvaret för forskning och utveckling är skilt från ansvaret för högskolestatistik. Det finns därmed en risk att utbildningspolitik och forskningspolitik analyseras åtskilt ifrån varandra.¹⁴³ Samtidigt finns det behov av mer kunskap, inte minst inför forskningspolitiska beslut, om utfall av olika modeller för forskningsfinansiering, hur snabbt nya forskningsområden kan byggas upp samt hur forskningsanknytningen kan upprätthållas.

¹⁴³ Linda Wedlin 2011, *Mål och resultatstyrning för högre utbildning och forskning – en kunskapsöversikt*, s. 47, noterar att analyser och studier av högre utbildning och forskning i stor utsträckning är särkopplade från varandra. Enligt översikten, som tagits fram inom en områdesgrupp inom Riksdagens jubileumsfond med tema Mål och resultat i offentlig verksamhet (MOR), är detta framförallt tydligt i relation till studier av politik och policy, där utbildningspolitik och forskningspolitik i stor utsträckning ses som separata sfärer.

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Högskolan är en av de största statliga sektorerna. År 2010 tog lärosätena emot närmare 60 miljarder kronor för sin verksamhet och huvuddelen finansieras av offentliga finansiärer. Närmare en halv miljon människor har sin vardag, antingen som student eller anställd, vid något av landets fyrtiotal universitet och högskolor. Tillsammans ska de bidra med kompetens och kunskap i dagens och morgondagens samhälle. Högskolans verksamhet är av stor nationell betydelse och den finansieras väsentligen genom skattemedel. En grundförutsättning för verksamheten är hög grad av självständighet gentemot riksdag och regering.

Huvudtemat för denna slutrapport från granskningsstrategin *Statens roll i utbildningssystemet* är styrningen av utbildning och forskning inom högskolan och hur universitet och högskolor i sin tur leder och följer upp sin verksamhet. Rapporten fokuserar i vilken mån regeringens styrning skapar drivkrafter för att de övergripande målen om kvalitet och effektiv resursanvändning ska uppnås. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina övergripande slutsatser och rekommendationer. Dessa berör både de styrsystem som möjliggör en långtgående delegering av beslut till universitet och högskolor och viktiga problem som inte låter sig lösas inom ramen för dessa system. Därtill pekar Riksrevisionen på åtgärder med syfte att stärka lärosätenas förutsättningar att ta det självständiga ansvar som de har getts för genomförande av verksamheten.

7.1 Regeringens ansvar för styrning av högskolan

Den modell som valts för att styra högskolan innebär att riksdag och regering fattar beslut om övergripande mål, lagar och förordningar samt hur mycket statliga resurser som ska tillföras verksamheten. Inom dessa ramar ska universitet och högskolor med hög grad av självständighet leda sin verksamhet.

Högskolans strategiska betydelse för samhället innebär – även med självständiga lärosäten – ett omfattande ansvar för regeringen. I detta ansvar ingår att föreslå riksdagen mål och riktlinjer för högskolans verksamhet, årliga anslag i statsbudgeten för utbildning och forskning samt hur dessa anslag ska fördelas mellan lärosätena och andra myndigheter. Ansvaret omfattar också att informera riksdagen om verksamhet och resultat samt att överväga och till riksdagen lämna förslag om förändringar i styrningen.

Regeringens styrning av lärosätena sker huvudsakligen genom olika system för resurstilldelning och kvalitetssäkring. Sammantaget ska dessa system skapa drivkrafter som stimulerar lärosätena att bedriva utbildning och forskning så att verksamheten svarar mot de övergripande målen. Den konkreta utformningen av dessa system och hur de samspelar har stor betydelse för en effektiv användning av de statliga resurser som universitet och högskolor förfogar över.

En viktig slutsats i denna rapport är att systemen för resurstilldelning ibland skapar drivkrafter som försvårar uppfyllandet av nationella mål. En annan slutsats är att vissa problem inte låter sig lösas inom ramen för systemen för resurstilldelning. Enligt Riksrevisionens mening behövs det också aktiva åtgärder från regeringen, både för att stärka lärosätena i deras roll som självständiga aktörer och för att hantera problem som lärosätena inte kan lösa var och en för sig.

7.1.1 *Bättre balans i statens finansiering av högskolans forskning*

Mer än hälften av de resurser och den tid som lärosätena lägger på sin verksamhet går till forskning och forskarutbildning. Det mål som eftersträvas är forskning av hög internationell kvalitet, där forskarnas frihet och lärosätenas integritet gentemot externa finansörer värnas. Vidare ska styrsystemen bidra till att tillgängliga resurser utnyttjas effektivt.

Styrningen av forskningen karaktäriseras av konkurrens och en strävan att koncentrera forskningsresurser till miljöer och forskare som anses särskilt framstående. Resurstilldelning via bidrag från forskningsråd och andra externa finansörer ger också möjlighet att styra forskning mot områden som anses särskilt samhällsrelevanta. Samtidigt tillförsäkras lärosätena en basfinansiering i form av det årliga anslaget för forskning och forskarutbildning.

Användningen av detta anslag för samfinansiering av de externt finansierade projekten bidrar till att forma lärosätenas forskningsprofil och utgör också en god grund för samverkan med det omgivande samhället.

Men det tudelade finansieringssystemet skapar också problem. Om merparten av ett lärosätes forskningsanslag används för samfinansiering, begränsas ledningens möjligheter att påverka lärosätets forskningsprofil. Finansiering av forskarutbildning med externa medel möter svårigheter, eftersom externa finansörer inte alltid finansierar utbildningsmomentet.

De statliga resurserna till forskningen i högskolan har ökat markant under senare år. Forskningsvolymen har inte ökat i motsvarande grad, något som avspeglas i ökade oförbrukade forskningsbidrag och ökat myndighetskapital. Att lärosätena inte förbrukar resurserna i samma takt som tidigare beror delvis på en ökad koncentration i tilldelningen av resurser för forskning. Flera externa

finansiärer satsar på samma områden och forskningsmiljöer, samtidigt som forskarna inte alltid har möjlighet eller önskan att expandera forskningen i den takt som resurser tillförs. De medel för strategiska forskningsområden som tillkom i samband med forsknings- och innovationspropositionen 2008 har bidragit till koncentrationen.

Utvecklingen beror även på att lärosätenas ledningar är försiktiga med att ta på sig åtaganden i form av tillsvidareanställd personal. En ökande andel av högskolans personal har anställningar som är beroende av tillgång på externa medel eller har tillsvidareanställningar som är kopplade till extern finansiering. Den individuella forskaren får därmed starka incitament att skjuta upp tid för forskning för att säkra framtida inkomster. Därtill finns drivkrafter för både forskare och lärosäten att eftersträva en hög volym av externa medel för forskning, eftersom detta belönas såväl i anslagsfördelningen mellan lärosäten som i den interna fördelningen av resurser inom lärosätet.

Behov av samfinansiering av kommande forskning med beviljad extern finansiering motiverar lärosätena att eftersträva en buffert i form av myndighetskapt så att inte framtida anslag för forskning och forskarutbildning ska vara in-tecknade när oförbrukade externa medel börjar användas. Detta har ytterligare bromsat användningen av forskningsmedel.

Riksrevisionen anser att de stora satsningarna av riktade medel till högskolans forskning inte har avvägts mot de behov av basfinansiering som också är en förutsättning för forskning och forskarutbildning med hög kvalitet vid universitet och högskolor. Formerna för finansiering av forskningen har tillsammans med drivkrafter inom lärosätena skapat risker för en mindre effektiv användning av resurserna.

Riksrevisionens rekommendation

- Regeringen bör utveckla formerna för finansiering av forskning och utbildning på forskarnivå för att stärka lärosätenas integritet och ge goda förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande.

7.1.2 Stärkt kvalitet i grundutbildningen

Det övergripande målet för grundutbildningen vid universitet och högskolor är hög internationell kvalitet. En god utbildning på grundnivå och avancerad nivå lägger grunden för morgondagens samhälle och ska förse Sverige med framtidens duktiga forskare. Detta förutsätter att utbildningen är forskningsanknuten och att lärosätena avsätter tillräckliga resurser för de kurser och program som erbjuds studenterna. Vidare har regeringen satt upp som mål att lärosätena ska profilera sin verksamhet och samverka med varandra så att det samlade utbudet inte blir alltför likriktat. Detta ska säkra ett

effektivt resursutnyttjande och motverka att utbildningens kvalitet äventyras av utbildnings- och forskningsmiljöer med alltför begränsad kompetens.

För att säkra en trygg ekonomisk bas är det viktigt för varje lärosäte att erbjuda ett utbud av utbildningar där studenternas efterfrågan gör det möjligt att avräkna hela det takbelopp som ställts till förfogande i det årliga anslaget. Ett lärosäte som satsar på en egen utbildningsprofil som skiljer sig från andra lärosäten tar en hög risk, eftersom studenternas efterfrågan kan utebli. Det är mindre riskfyllt att satsa på breda utbildningar, där lärosätet kan räkna med ett stabilt studentintresse. Detta innebär att resurstilldelningssystemet skapar drivkrafter mot en likriktning av utbildningsutbudet vid lärosätena trots det uttalade målet att lärosätena ska eftersträva profilering. En och samma utbildning erbjuds av många lärosäten, något som kan innebära risker för såväl utbildningens kvalitet som effektiviteten i resursanvändningen.

Konkurrensen om studenter motverkar att lärosätena tar gemensamma initiativ för att sinsemellan komma överens om att samarbeta och komplettera varandras utbud. Problemen med bristande samverkan och likriktat utbildningsutbud har svårt att få en lösning inom ramen för nuvarande styrsystem.

Resurstilldelningssystemet innebär också en risk för generösa bedömningar av studenternas resultat, eftersom medel avräknas från anslaget i takt med att studenterna godkänns i sina kurser. Detta ställer höga krav på välfungerande kvalitetssäkring. Det primära ansvaret för utbildningens kvalitet ligger på lärosätena där den ska säkerställas genom forskares och lärares professionella integritet och lärosätets interna system för kvalitetssäkring. Därtill kommer det nationella system för kvalitetssäkring som Högskoleverket har ansvar för. Detta har nyligen förändrats och det är för tidigt att avgöra hur det fungerar som motvikt i förhållande till de drivkrafter som ingår i resurstilldelningssystemet.

En annan faktor av betydelse för kvalitet och resursanvändning är skillnaderna i ersättningsnivå mellan olika utbildningsområden när lärosätena avräknar medel inom ramen för takbeloppet. Dessa styr i mycket hög grad de resursmässiga förutsättningarna för kurser och program inom olika utbildningsområden, eftersom lärosätena endast i begränsad omfattning omfördelar intäkterna från resurstilldelningssystemet mellan sina olika utbildningsområden.

Detta skapar risk för att inte alla kurser och program i högskolan erbjuds med resurser som säkerställer kvalitet och goda studieförutsättningar för studenterna. Former och kostnadsbild för olika utbildningar inom högskolan har förändrats sedan 1993. Det kan inte uteslutas att de skilda ersättningsnivåerna medför att vissa utbildningsområden blir underfinansierade, medan andra överfinansieras.

Ett tredje problem för dagens grundutbildning är att säkra en tillfredsställande forskningsanknytning. Det är svårt både för små och stora lärosäten att förena den bredd som kännetecknar grundutbildningen med den profilering och koncentration till vissa miljöer som krävs för en konkurrenskraftig forskning. Både forskare och lärosäten eftersträvar att beviljas en hög volym externa medel för forskning. Samtidigt är det forskningsmeriter, inte goda insatser i undervisningen, som väger tyngst i den akademiska karriären. Dessa omständigheter bidrar till att duktiga forskare ibland endast i liten utsträckning medverkar i undervisningen på grundnivå och avancerad nivå. Därmed äventyras det samspel som ska utgöra ett kännetecken för universitet och högskolor.

Den interna konkurrensen om gemensamma resurser inom lärosätet bidrar till risken att grundutbildningen ibland kan hamna i andra hand. Den uppmärksamhet som forskningsfinansierare riktar mot lärosätens uttag av indirekta kostnader för externfinansierad forskning och den höga status som forskningen har inom lärosätena skapar risker för att grundutbildningen missgynnas i den interna resurskonkurrensen. Om lärosätet inte på ett välgrundat sätt avväger resurser mellan grundutbildning och forskning, kan följden bli att de resurser som faktiskt läggs på grundutbildningen blir mindre än vad som avsetts när riksdagen beslutat om anslag till grundutbildningen.

De krav som regeringen ställer på lärosätens redovisning är viktiga för att stimulera lärosätena att förbättra systemen för redovisning och uppföljning, inte minst för att säkra en skälig fördelning av resurser mellan grundutbildning och forskning. Det är angeläget att regeringen beaktar att de krav som ställs på lärosätens externa redovisning har betydelse för den interna fördelningen av resurser för olika ändamål inom lärosätena.

Enlig Riksrevisionens bedömning finns idag en rad faktorer som skapar risker för att kurser och program inom högskolan inte alltid genomförs med de krav på hög kvalitet och god resursnivå som bör ställas. Styrningen skapar drivkrafter mot likriktning samtidigt som den inte stödjer forskningsanknytning av grundutbildningen. Systemet för ersättning för olika utbildningsområden är i stora drag baserat på förutsättningar som rådde 1993 och tillförda anslagsmedel omfördelas inte inom lärosätena. Detta kan innebära att vissa utbildningar i dag är underfinansierade och andra överfinansierade.

Riksrevisionens rekommendationer

- Regeringen bör analysera hur stort behov av profilering och koncentration av utbildningen inom högskolan som föreligger.
- Regeringen bör se över resurstilldelningssystemet för grundutbildningen.
- Regeringen bör analysera hur en god forskningsanknytning av grundutbildningen kan säkras.

7.1.3 *Bättre kunskap om högskolesektorn*

Universitet och högskolor bedriver en mångskiftande verksamhet som behöver undersökas ur en rad olika perspektiv. Det är angeläget med fördjupade kunskaper om högskolans verksamhet samt att utbildning och forskning belyses i ett helhetsperspektiv.

Inför forskningspolitiska satsningar behövs underlag om var det finns forskningskapacitet och hur snabbt nya forskningsområden kan byggas upp. Vidare är det väsentligt att kunna bedöma hur forskningsanknytning av grundutbildningen kan hålla jämna steg både med förändringar i utbildningsutbudet och med expansionen av forskningen. Det är angeläget att följa upp hur nya former för tilldelning av externa forskningsmedel förändrar villkoren för forskare och lärare i högskolan.

På regeringens uppdrag har en särskild utredare nyligen redovisat förslag till en ny myndighetsorganisation inom utbildningsområdet. I uppdraget ingår att bedöma vilken myndighet som framöver ska svara för högskolestatistiken och vara statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I ett delbetänkande från utredaren föreslås att det inom den nya myndigheten för kvalitetssäkring och tillsyn ska ingå ett nytt analysuppdrag. Det ingår inte i uppdraget att analysera det statistikansvar för forskning som ligger på SCB eller det analysansvar som ligger på Vetenskapsrådet när det gäller forskningen i högskolan.

Ansvarsfördelningen mellan de nationella myndigheterna kan enligt Riksrevisionens mening försvåra statistik och kunskapsbildning som tar sikte på samspelet mellan utbildning och forskning i högskolan. Det behövs mer uppföljning av hur olika former för tilldelning av externa forskningsmedel påverkar verksamheten inom högskolan.

Riksrevisionens rekommendation

- Regeringen bör se över ansvarsfördelningen för statistik och fördjupad analys av högskolesektorn.

7.2 **Att ta ansvar som självständigt lärosäte**

Den svenska högskolan står inför många utmaningar, inte minst i form av ökad nationell och internationell konkurrens om studenter, forskare och resurser. Samtidigt är det viktigt att den särart och integritet som ska känneteckna universitet och högskolor bibehålls. Lärosätena ska hålla hög kvalitet i utbildningen trots en expansiv verksamhet och återkommande svängningar i studentefterfrågan. Lärosätena ska bedriva forskning med hög kvalitet, ett

uppdrag som blivit än viktigare med hänsyn till de stora resurstillskott som kommit många lärosäten till del. Med ökade resurser följer höga förväntningar på resultat i form av excellent forskning och innovationer som stärker sysselsättning och tillväxt i Sverige.

Lärosätena ska axla det ansvar för verksamheten som tillkom med högskolereformen 1993 och som förstärkts i och med riksdagens beslut i enlighet med prop. 2009/10:149. I detta ansvar ingår:

- Dimensionering och inriktning av lärosätets utbildning och forskning – att väga studenternas efterfrågan på utbildning och de behov av kompetens och kunskap som finns på arbetsmarknaden och i samhället mot de resurser som lärosätet förfogar över i nuläget och de resurser man kan räkna med på sikt.
- Samspelet mellan lärosätets utbildning och dess forskning – att avväga mellan god forskningsanknytning av grundutbildningen och en fokusering av forskningen som ger framgång när det gäller vetenskapligt anseende och forskningsbidrag från externa finansiärer.
- Hög utbildningskvalitet – att prioritera tillgängliga resurser så att kurser och program ges av engagerade och kompetenta lärare och med resurser som säkrar en god undervisning.
- Integritet gentemot externa forskningsfinansiärer – att säkerställa forskarnas frihet och lärosätets handlingsutrymme och samtidigt balansera detta mot samhällets och finansiärernas önskemål om kunskapsutveckling inom olika fält.
- Organisation och arbetsvillkor – att planera verksamheten så att lärarna ges rimliga arbetsbeting och utrymme för kompetensutveckling och så att det skapas goda arbetsvillkor för lärosätets forskare.

Formerna för att tillföra anslag från statsbudgeten till universitet och högskolor skiljer sig mycket från flertalet andra statliga sektorer. Ett särdrag är att lärosätena för sin forskning får konkurrera sinsemellan om en stor del av den statliga finansieringen. Det tudelade finansieringssystemet för forskning ställer krav på lärosätets ledning att prioritera inom anslaget för forskning och forskarutbildning och att avväga mellan olika inriktningar av den forskning som bedrivs vid lärosätet. Sådana prioriteringar har hittills inte haft något mer utvecklat stöd i den interna redovisningen.

Jämfört med många andra statliga myndigheter är universitet och högskolor överlag stora enheter. Trots detta drar lärosätena inte nytta av sin storlek genom att använda hela organisationen som riskbärare. Ansvar för att hantera de risker som är förknippade med fluktuationer i studenternas efterfrågan och framgång i att beviljas forskningsbidrag bärs främst av individuella institutioner eller forskargrupper, inte samlat av hela lärosätet.

7.2.1 Utveckla ledningen av lärosätena

Med den självständighet som lagts på universitet och högskolor är deras styrelser en viktig länk när regeringens politik ska genomföras. Styrelserna för universitet och högskolor har ett övergripande ansvar för prioritering av tillgängliga resurser och för uppföljning av verksamhet inom lärosätet.

Det strategiska arbetet är en viktig del av styrelsens ansvar. Inför forskningspolitiska propositioner har lärosätena sedan länge upprättat kunskaps- och forskningsstrategier för att bidra med underlag för regeringens beredning inför dessa propositioner. I regeringens anvisningar inför strategiarbetet har fokus framförallt lagts på lärosätenas forskning. Av Riksrevisionens granskning framgår att många lärosäten även har utvecklat sina strategiska ambitioner för grundutbildningen. Samtidigt visade granskningen att de strategiska områden som anges i forskningsstrategierna ofta är breda och svåra att följa upp.

Ett aktivt styrelsearbete är viktigt för att universitet och högskolor ska kunna axla det ansvar som lagts på dem. Det finns behov av att utveckla lärosätenas interna styrning och verksamhetsuppföljning, något som styrelserna kan bidra till genom att ställa krav på återkoppling. Det är av stor vikt att styrelserna använder sig av möjligheten att själva forma sin roll och sina arbetssätt utifrån lärosätets behov och förutsättningar. För väl fungerande styrelser krävs också bättre introduktion av ledamöterna som skapar sektorsspecifik kunskap och därmed förståelse av dess styrsystem.

Ledningen för lärosätet bör ta ansvar inte bara för forskning och utbildning var för sig utan också för samspelen emellan. Detta är enligt Riksrevisionens mening väsentligt både för lärosätet och för högskolans samlade utveckling. Lärosätenas styrelser är motiverade och kunniga, men det finns behov av ett mer aktivt styrelsearbete. För att utveckla styrelsernas arbete behövs också mötesplatser för erfarenhetsutbyte mellan såväl nytillträdna som erfarna styrelseledamöter.

Riksrevisionens rekommendationer

- Styrelserna för universitet och högskolor bör utveckla sitt arbete med långsiktiga strategier för lärosätet. I arbetet bör ingå hur grundutbildningen kan utvecklas i samspel med lärosätets forskningsprofil.
- Universitet och högskolor bör samverka sinsemellan för att stärka styrelseledamöternas förståelse av de förutsättningar som gäller för högskolesektorn.

7.2.2 *Bättre uppföljning av resursernas användning*

Universitet och högskolor förfogar över stora resurser för forskning och utbildning och lärosätena ansvarar för att resurserna används effektivt. Detta förutsätter att lärosätena har god kunskap om hur resurser av olika slag används. Riksrevisionen har iakttagit brister när det gäller lärosätenas uppföljning av hur tilldelade resurser kommer till användning inom verksamheten.

Lärosätenas redovisning ger i dag inte ett tillfredsställande underlag för bedömning av hur stora åtaganden för framtida samfinansiering som lärosätet har gjort. Detta gäller både forskningsbidrag som betalats ut till lärosätet men ännu inte förbrukats och bidrag som beviljats av externa forskningsfinansiärer men som ännu ej betalats ut till lärosätet. Utan överblick över framtida åtaganden är det svårt för lärosätets ledning att fatta välunderbyggda beslut om inrättande av professurer, meriteringstjänster för yngre forskare och andra strategiska satsningar.

Det finns svagheter när det gäller kostnadsuppdelningen mellan grundutbildning och forskning i redovisningen. Indirekta kostnader beräknas på grundval av planerad tid bland lärare och forskare, inte den faktiska tidsanvändningen. Detta bidrar till en risk att grundutbildningen missgynnas i den interna konkurrensen inom lärosätet om resurser.

Införandet av den så kallade SUHF-modellen har inneburit ett stort steg framåt för redovisning som stödjer ett välunderbyggt beslutsfattande i högskolan. För att möta de brister som Riksrevisionen har identifierat krävs dock att ambitionsnivån för det pågående utvecklingsarbetet höjs ytterligare.

Universitet och högskolor har medgivit vissa undantag från de generella villkor om anslagsutnyttjande som gäller för statliga myndigheter. Syftet är att skapa resursmässig flexibilitet hos lärosätena inför svängningar i studenternas efterfrågan och för att garantera en stabil resursbas för forskningen. Enligt Riksrevisionens mening är dessa undantag väl motiverade, men de bidrar också till problem med bristande transparens i redovisningen. Därmed försvåras uppföljningen av hur lärosätets resurser för utbildning och forskning kommer till användning.

I dag saknas interna system för att samlat följa upp hur stora resurser som faktiskt tilldelas olika kurser och program inom grundutbildningen. Därmed brister det i kvantitativt underlag för lärosätets ledning att diskutera i vilken mån de resursmässiga förutsättningarna för all grundutbildning är rimliga.

Varje lärosäte ska med stor självständighet fatta beslut om innehåll och former för den komplexa verksamhet man bedriver. För att lärosätena ska kunna ta

detta ansvar är det enligt Riksrevisionens mening av stor betydelse att beslut om resursernas användning följs upp. En hög grad av självbestämmande ställer krav på relevant underlag både för den interna styrningen och för återrapporteringen till regeringen och andra intressenter.

Riksrevisionens rekommendation

- Universitet och högskolor bör utveckla sin kapacitet att följa upp hur resurserna används för olika ändamål inom verksamheten.

Referenser

Lagar och förordningar

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordning (2006:1228) om internrevision.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

Förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Förordning (2009:1273) om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd.

Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

Högskoleförordning (1993:100).

Högskolelag (1992:1434).

Myndighetsförordning (2007:515).

Regeringsform (1972:152).

Riksdagstryck

Proposition 1978/79:119, *Om vissa frågor rörande forskning och forskarutbildning.*

Proposition 1992/93:1, *Om universitet och högskolor, frihet för kvalitet.*

Proposition 1992/93:169, *Om högre utbildning för ökad kompetens.*

Proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg.*

Proposition 1994/95:165, *Ett högskoleverk.*

Proposition 1997/98:1, *Budgetproposition för 1998.*

Proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola.*

Proposition 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv.*

Proposition 2006/07:43, *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses.*

Proposition 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet.*

Proposition 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*

Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*

Proposition 2009/10:65, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter.*

Proposition 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen.*

Proposition 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011.*

Proposition 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012.*

Regeringens skrivelse 2010/11:136, *Riksrevisionens granskning av effektiviteten i lärosätenas användning av resurser.*

Regeringens skrivelse 2010/11:137, *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor.*

Regeringens skrivelse 2011/12:36, *Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.*

Övrigt offentligt tryck

Dir. 2011:52, *En effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet.*

Högskoleverket 1998:2 R, *De första 20 åren. Utvecklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977.* HSV: Stockholm.

Högskoleverket 2001:4 R, *Examensrättsprövning.* HSV: Stockholm.

Högskoleverket 2007:31 R, *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006.* HSV Stockholm

Högskoleverket 2008:22 R, *Frihetens pris – ett gränslöst arbete.* HSV: Stockholm.

- Högskoleverket 2009:3 R, *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*
HSV: Stockholm.
- Högskoleverket 2010:4 R, *Lärares och forskares arbetstid – en studie baserad på statistik.*
HSV: Stockholm.
- Högskoleverket 2010:10 R, *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport.*
HSV: Stockholm.
- Högskoleverket 2011, "Rekordmånga examinerade från högskolan", *Statistisk analys.*
HSV: Stockholm.
- Högskoleverket 2011, "Tio procent av forskningstiden ägnas åt att ansöka om forskningsmedel", *Statistisk analys.* HSV: Stockholm.
- Högskoleverket 2011:8 R, *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport.*
HSV: Stockholm.
- Högskoleverket, *Högskoleverkets årsredovisning för 2010.* HSV: Stockholm.
- Högskoleverket, *Verksamhetsplan för år 2011.* HSV: Stockholm.
- Regeringskansliet, *Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser, 2008.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende universitet och högskolor m.m.
- Riksrevisionen 2008:19, *Hög kvalitet i högre utbildning?.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2008:22, *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten.*
RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2009:10, *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2009:25, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2009:28, *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2009:29, *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2010:4, *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2011: 2, *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor.* RiR: Stockholm.
- Riksrevisionen 2011:21, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.*
RiR: Stockholm.

Riksrevisionen 2011:3, *Oförbrukade bidrag för forskning och vid universitet och högskolor*. RiR: Stockholm.

SOU 1992:1, *Frihet Ansvar Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*. Fritzes: Stockholm.

SOU 1998:128, *Forskningspolitik*. Fritzes: Stockholm.

SOU 2000:13, *Att spränga gränser*. Fritzes: Stockholm.

SOU 2000:82, *Högskolans styrning – en utvärdering*. Fritzes: Stockholm.

SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*. Fritzes: Stockholm.

SOU 2007:98, *Karriär för kvalitet*. Fritzes: Stockholm.

SOU 2012:1, *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet*. Fritzes: Stockholm.

Statistiska centralbyrån 2011, *FoU-utgifter och FoU-årsverken i företagssektorn, universitets- och högskolesektorn samt offentlig sektor år 2010*. Statistiska centralbyrån, juli 2011. SCB: Stockholm, Örebro.

Statistiska centralbyrån UF 13 SM1001, *Forskning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn 2009*. SCB: Stockholm, Örebro.

Statskontoret 2010, *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*.

Vetenskapsrådet, *Årsredovisning 2010*.

Vetenskapsrådet 2003, *Fakulteternas utveckling under 90-talet*.

Vetenskapsrådet 2003, *Forskning och forskarutbildning. Reformen 1990–2002*.

Vetenskapsrådet 2007, *Finansiering av forskning inom den svenska högskolan 1995–2006*.

Vetenskapsrådet 2009, *Bibliometrisk indikator som underlag för medelsfördelning*.

Vetenskapsrådet 2010:1, *Den svenska produktionen av högt citerade vetenskapliga publikationer*. VR: Stockholm.

Övrig litteratur

”Free degrees to fly: Already a big global business, is higher education poised for take-off?”, *Economist*, 26 Febr. 2005.

Benner Mats 2005, ”Starka forskningsmiljöer?”, i Sverker Sörlin (red.) *I den absoluta frontlinjen* – En bok om forskningsstiftelserna, konkurrenskraften och politikens möjligheter. Nya Doxa: Nora.

- Benner, Mats 2001, *Kontrovers och konsensus: vetenskap och politik i svenskt 1990-tal*, SISTER rapport, 99-3510427-3. Nya Doxa: Nora.
- Boström, Bengt-Ove 2011, *Utmaningen: Om ansvar, kvalitet och ledning i universitet och högskolor* Göteborgs universitet: Göteborg.
- Bourke, Paul, & Linda Butler 1999, "The efficacy of different modes of funding research: perspectives from Australian data on the biological science", *Research Policy* 28 (1999), s. 489-499.
- Deiaco, Enrico 2003, *Att verka i det nya forskningslandskapet – Utvärdering av SISTER*. Technopolis Group: Stockholm.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1983, "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields" i *American Sociological Review*, 48:147-160.
- Edlin, Aaron S. & Daniel L. Rubinfeld 2004, "Exclusion or efficient pricing: the big deal bundling of academic journals", i *Antitrust Journal LJ*, vol. 72, (1), 2004.
- Ekström, Anders & Sverker Sörlin 2011, "Inledning. Humanisterna och framtidssamhället" i Julia Boguslaw, et al. *Humanisterna och framtidssamhället* Institutet för Framtidsstudier, Forskningsrapport 2011/1. Stockholm.
- EUA 2008, *Financially sustainable universities towards full costing in European Universities*. European University Association: Bryssel.
- Finansministeriet 2009, *Analyse af universiteternes og sektorsforskningsinstitutionernes finansiering og organisering*. Köpenhamn.
- Franke, Sigbrit & Ragnhild Nitzler, 2008, *Att kvalitetssäkra högre utbildning – en utvecklingsresa från Umeå till Bologna*. Studentlitteratur: Lund.
- Fritzell, Ann 1998, *Hur styr den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?* HSV. Stockholm.
- Frølich, Nicolineme, & Antje Klitkou 2006, *Resultatbasert forskningsfinansiering. Vitenskapelig publisering 1991/96-2004*. NIFU STEP: Oslo.
- Geschwind, Lars, et al. 2011, *Vem ska göra vad? En studie av kopplingen mellan forskning och utbildning*. Technopolis: Stockholm.
- Gollolly, Laragh, & Hooman Momen 2006, "Ethical dilemmas in scientific publication: pitfalls and solutions for editors", i *Rev Saúde Pública*, vol. 40, 2006. HSV: Stockholm.
- Innovation Union Scoreboard 2010, *The Innovation Union's Performance Scoreboard for Research and Innovation*.

- Liedman, Sven-Eric, (2010), "Fritt kunskapssökande eller mätbara högskolor?" i Lindh, Maria, och Johan Sundeen (red.), *Från Högskolan i Borås till Humboldt – Den svenska högskolans roll i en motsägelsefull tid*. Högskolan i Borås: Borås.
- Mattsson, Ann-Kristin 2011, *SUHF-modellen i verkligheten*. SUHF: Stockholm.
- Nydén, Michael 1989, *Sektorieell forskning och utveckling. Ett diskussionsunderlag*. BVN Skriftserie 1989:1. Stockholm.
- OECD 2008, *Education at a Glance*.
- Sandström, Ulf & Erik Sandström 2008:18 R, *Resurser för citering*. HSV: Stockholm.
- Sandström, Ulf & Martin Hällsten 2008, "Persistent nepotism in peer-review", *Scientometrics*, vol. 74, no. 2 (2008) 175–189.
- Sandström, Ulf, Ulf Heyman & Martin Hällsten 2004, *Svensk forskningsfinansiering: inriktning och styrning*, Vetenskapsrådet, promemoria, april 2004.
- Sandström Ulf, Wold Agnes, Jordansson Birgitta, Ohlsson Björn & Smedberg Åsa 2011, *Hans excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*, Delegationen för jämställdhet i högskolan, rapport 2010:4.
- Schubert, Torben, 2009, "Empirical observations on new Public Management to increase efficiency in public research – Boon or bane?", *Research Policy* 38 (2009), 1225–1234.
- Sköldberg, Kaj, & Miriam Salzer-Mörling 2002, *Över tidens gränser – visioner och fragment i det akademiska livet*. Carlssons: Stockholm.
- Stenberg, Lennart 2008, *Starka forsknings- och innovationsmiljöer i Sverige – utmaningar för Sverige i en globaliserad värld*. IVA och Vinnova: Stockholm.
- Sundqvist, Bo 2010, *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?* Gidlunds förlag. Hedemora.
- Sörlin, Sverker, & Gunnar Törnqvist 2000, *Universiteten och omvandlingen av Sverige*. SNS: Stockholm.
- von Sydow, Björn 1989, "Sektorsforskningens reorganisation", i Thorsten Nybom (red.) *Universitet och samhälle. Om forskningspolitik och vetenskapens samhällseliga roll*. Tidens Förlag: Stockholm.
- Wedlin, Linda 2011, "Mål- och resultatstyrning – en kunskapsöversikt", pm från områdesgrupp inom Riksbankens jubileumsfond *Mål och resultat i offentlig verksamhet (MOR)*. Se www.rj.se/var_organisation/omradesgrupper/pagaende/mal_och_resultat
- Wennerås, Cecilia, & Agnes Wold 1997, "Nepotism and sexism in peer-review", *Nature*, 387 (6631):341–343.

Övrigt

http://www.suhf.se/web/Konferensdokumentation_nov_2010.aspx

<http://www.hsv.se/download/18.27d86368130216405a6800010074/643-2687-08-vagledning-masterexamen.pdf>.

<http://www.vinnova.se/sv/Verksamhet/Strategiska-forskningsomraden/>.

<http://www.iva.se/press/Pressmeddelanden/Ny-studie-visar-Valdigt-fa-aktiva-forskare-undervisar-pa-hogskolan/#>

Högskoleverket, ärendelista och regeringsuppdrag perioden 1996–2010.

Högskoleverket, NU-statistikdatabasen.

Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Örebro universitet och Högskolan i Gävle: Styrelseprotokoll perioden 2007–2010.

Vetenskapsrådet, diarielista uppdrag perioden 2001–2010.

Intervjuer, enkätundersökning och seminarium

Intervjuer

Intervjuerna om styrsystemet och om högskolestyrelserna har huvudsakligen genomförts under perioden december 2010 – juni 2011.

I rapporten samt i bilagorna 2 och 3 har intervjuerna numrerats. Numreringen är slumpmässig och det går inte att utifrån nedanstående lista avgöra vilken eller vilka personer som har deltagit i olika intervjuer.

Högskolan i Skövde

Sigbritt Karlsson, rektor

Lars Niklasson, prorektor

Anita Mattsson, vicerektor

Lena Carlsson Tell, controller

Karolinska institutet

Harriet Wallberg-Henriksson, rektor

Jan Andersson, prorektor

Bengt Norrving, universitetsdirektör

Martin Ingvar, dekanus för forskning

Sari Ponzer, dekanus för utbildning

Marie Louice Isaksson, chef, studentavdelningen

Reet Joandi, chef, utbildningsavdelningen

Anna-Lena Paulsson, biträdande chef, utbildningsavdelningen

Lunds universitet

Per Eriksson, rektor
Marianne Granfelt, förvaltningschef
Eva Åkesson, prorektor
Sven Strömqvist, vicerektor
Lise Bröndum, ekonomidirektör
Susanne Wallmark, planeringschef

Mittuniversitetet

Anders Söderholm, rektor
Yasmine Lindström, universitetsdirektör
Maria Nyberg Ståhl, verksamhetscontroller

Högskoleverket

Lars Haikola, universitetskansler, tidigare rektor Blekinge högskola
Lennart Ståhle, stabschef
Magnus Hjort, chef, utvärderingsavdelningen
Maria Sundkvist, chef, utvärderingsavdelningen
Annika Pontén, chef, analysavdelningen
Lena Eriksson, utredare, analysavdelningen
Marie Kahlroth, utredare, analysavdelningen
Per Lysander, expert, utvärderingsavdelningen, tidigare rektor Dramatiska institutet

Vetenskapsrådet

Mariann Samuelson, rådsdirektör
Jonas Björck, chef, avdelningen för forskningsfinansiering
Carl Jacobsson, chef, avdelningen för forskningspolitisk analys
Elisabeth Nihlfors, huvudsekreterare, Utbildningsvetenskapliga kommittén
Mats Ulfendahl, huvudsekreterare, Ämnesrådet för medicin och hälsa

Sveriges universitets- och högskoleförbund

Pam Fredman, ordförande
Bengt Karlsson, generalsekreterare

Intervjuade styrelseledamöter

Signhild Arnegård Hansen, ledamot, Lunds universitet
Bengt Westerberg, ordförande, Linköpings universitet
Börje Ekholm, ordförande, Kungl. Tekniska högskolan
Hans Sandebring, ordförande, Örebro universitet
Agneta Stark, ordförande, Dans- och Cirkushögskolan
Lars-Eric Ericsson, ordförande, Högskolan i Gävle
Karin Röding, ledamot, Högskolan i Halmstad och Södertörns högskola
Sture Carlsson, ledamot, Kungl. Musikhögskolan

Enkät

Enkät riktad till samtliga styrelseledamöter vid tio lärosäten i april 2011.

Seminarium

Ett utkast till slutrapport diskuterades vid två seminarier på Riksrevisionen den 21 och den 22 november 2011 med följande personer:

Berit Askling, professor emerita, Göteborg universitet

Mats Benner, professor, Lunds universitet

Agneta Bladh, ledamot, Uppsala universitets konsistorium,
tidigare rektor för Högskolan i Kalmar

Bengt Jacobsson, professor, Södertörns högskola

Bilaga 1 Lärosäten i de tio granskningsrapporterna

Gemensamt för Riksrevisionens granskningsrapporter är att de bygger på tillgänglig dokumentation, statistikbearbetningar och andra analyser samt kontakt med berörda myndigheter och departement.

I denna bilaga redovisas kontakter med universitet och högskolor i form av intervjuer, enkäter och fallstudier vars syfte har varit att ta fram empiri till grund för iakttagelser och slutsatser för de tio granskningsrapporterna inom strategin *Statens roll i utbildningssystemet*. Inom strategins ram har företrädare för lärosäten och andra berörda myndigheter vid några tillfällen inbjudits att diskutera resultaten av granskningarna vid seminarier hos Riksrevisionen.

RiR 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?

Fallstudier vid Högskolan i Halmstad (biologi, nationalekonomi), Karlstads universitet (biologi, civilingenjör/maskinteknik), Högskolan Kristianstad (biologi), Mittuniversitetet (biologi, nationalekonomi), Högskolan i Skövde (biologi), Blekinge tekniska högskola (civilingenjör/maskinteknik), Luleå tekniska universitet (civilingenjör/maskinteknik, nationalekonomi), Högskolan Dalarna (litteraturvetenskap), Mälardalens högskola (litteraturvetenskap), Södertörns högskola (litteraturvetenskap), Umeå universitet (litteraturvetenskap), Örebro universitet (litteraturvetenskap), Högskolan i Gävle (nationalekonomi), Göteborgs universitet (biologi, litteraturvetenskap, nationalekonomi), Lunds universitet (biologi, civilingenjör/maskinteknik, litteraturvetenskap, nationalekonomi), Stockholms universitet (biologi, litteraturvetenskap, nationalekonomi), Uppsala universitet (biologi, litteraturvetenskap, nationalekonomi), Handelshögskolan i Stockholm (nationalekonomi), Chalmers tekniska högskola (civilingenjör/maskinteknik), Kungl. Tekniska högskolan (civilingenjör/maskinteknik) och Linköpings universitet (civilingenjör/maskinteknik).

RiR 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten

Intervjuer vid Blekinge tekniska högskola, Högskolan Dalarna och Kungl. Tekniska högskolan.

RiR 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet

I den del av granskningen som avsåg läkarutbildningens uppbyggnad, ansvarsfördelning och dimensionering gjordes intervjuer med företrädare för Karolinska institutet.

RiR 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

Fallstudier vid Göteborgs universitet, Karlstads universitet och Umeå universitet med särskilt fokus på institutionerna för fysik, sociologi och spanska.

RiR 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser

Enkät till 40 lärosäten samt fallstudier vid Högskolan Kristianstad, Konstfack, Luleå tekniska universitet och Uppsala universitet.

RiR 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd

Enkät till 30 lärosäten.

RiR 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning

Enkät till 27 lärosäten samt intervjuer vid Malmö högskola, Lunds universitet, Blekinge tekniska högskola och Mittuniversitetet.

RiR 2011: 2 Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor

Analys av statistiska data för 30 lärosäten åren 2004–2008.

RiR 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor

Enkät till 29 lärosäten samt fallstudier vid Södertörns högskola, Göteborgs universitet och Lunds universitet.

RiR 2011:21 Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

Enkät till 29 lärosäten samt fallstudier vid Södertörns högskola, Göteborgs universitet och Lunds universitet med särskilt fokus på fakulteter/områden för naturvetenskap respektive humaniora. Inom ramen för dessa fakulteter/områden gjordes fördjupade fallstudier inom kemi respektive historia.

Bilaga 2 Styrsystemen och lärosätena

En viktig utgångspunkt för styrningen av högskolan är att universitet och högskolor ska vara självständiga inom ramen för den statliga myndighetsformen. Riksdag och regering har under senare år fattat beslut som ytterligare betonar denna inriktning. Samtidigt är universitet och högskolor till största delen offentligt finansierade. Detta ställer krav både på väl fungerande institutionella ramar för lärosätena och en väl fungerande relation mellan vart och ett av lärosätena och regeringen.

I denna bilaga redovisas inledningsvis en genomgång av regeringens styrning i form av olika styrsystem för utbildningen respektive forskningen i högskolan. Därefter redovisas resultat av en intervjuundersökning med företrädare för lärosätena och andra myndigheter inom sektorn som Riksrevisionen genomfört som led i avslutningen av granskningsstrategin.

Syfte och genomförande

Syftet med genomgången är att beskriva hur riksdag och regering styr högskolan och i stora drag beskriva hur styrningen har utvecklats sedan högskolereformen 1993. Genom reformen etablerades den ordning som i allt väsentligt gäller i dag. Under senare år har några viktiga systemförändringar beslutats av riksdag och regering.

Syftet med de intervjuer som redovisas i bilagan är att med utgångspunkt i genomgången och i Riksrevisionens granskningar undersöka hur företrädare för universitet och högskolor samt andra berörda myndigheter ser på styrningen inklusive systemförändringarna under senare år.

Genomgång av styrsystemen

Till grund för genomgången av styrsystemet i bilagan ligger de granskningar Riksrevisionen har genomfört samt riksdagstryck, offentliga utredningar och annan litteratur.

Intervjuundersökningen

I intervjuundersökningen har Riksrevisionen valt fyra lärosäten med olika karaktär:

- Högskolan i Skövde: en förhållandevis liten, regional högskola.
- Mittuniversitetet: ett ungt universitet som bildats genom sammanslagning av regionala högskolor.
- Lunds universitet: ett stort, äldre universitet med brett utbildningsutbud.
- Karolinska institutet: ett universitet med inriktning mot professionsutbildning och med en hög andel forskning i sin verksamhet.

På lärosätena intervjuades företrädare för den operativa ledningen, det vill säga rektorer, pro- och vicerektorer, dekaner eller motsvarande med ansvar för grundutbildning respektive forskning, samt vissa högre tjänstemän.

Därutöver har företrädare för Högskoleverket och Vetenskapsrådet intervjuats. Intervjuerna genomfördes under perioden december 2010–april 2011. I rapportens referenslista framgår vilka personer som har intervjuats.

Intervjuerna har genomförts som semistrukturerade samtal kring övergripande teman med koppling till resurstilldelningssystemen, det nationella kvalitetssäkringssystemet samt lärosätenas roll, uppgift och relation till regeringen. Intervjuerna genomfördes med en eller två intervjupersoner i taget. I något enstaka fall har en större grupp intervjuats samtidigt. Intervjuerna pågick som regel i 1,5–2 timmar. De har spelats in och minnesanteckningar har upprättats. Alla intervjuade har getts möjlighet att gå igenom och godkänna minnesanteckningarna från respektive intervju.

Den samlade bild av styrningen som framkommit under intervjuerna har presenterats och diskuterats med företrädare för universitets- och högskoleenheten och för forskningspolitiska enheten på Utbildningsdepartementet. De fyra lärosäten som ingår i undersökningen samt Högskoleverket och Vetenskapsrådet har getts tillfälle att kommentera ett utkast till denna bilaga.

Bilagans disposition

I det följande avsnittet beskrivs den samlade styrningen av högskolan i form av de institutionella ramar som skapas av olika styrsystem och de roller som olika myndigheter spelar inom den statliga organisationen för högskolans verksamhet.

Därefter redovisas i sex avsnitt resultaten av intervjuundersökningen vad avser

- lärosätenas roll och uppgifter
- relationen mellan lärosätet och Regeringskansliet
- reformer under senare tid
- grundutbildningen – resurstilldelning och kvalitetssäkring
- forskningen – finansiering och kvalitetssäkring
- uppföljning och utvärdering.

Den samlade styrningen av högskolan

Syftet med detta avsnitt är att gå igenom den statliga organisationen för högskolan och de olika systemen för tilldelning av resurser och säkring av kvaliteten i högskolans utbildning och forskning.

Mål för verksamheten

Av högskolelagen (1992:1434) framgår att staten som huvudman ska anordna högskolor för

- utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet och
- forskning och konstnärligt utvecklingsarbete samt annat utvecklingsarbete.

Utbildning och forskning förutsätts fungera i ett samspel med varandra. Forskningen ska berika utbildningen och utbildningen är viktig för att den vetenskapliga kunskapen ska nå ut i högskolans omvärld. Målet om samverkan med det omgivande samhället handlar också om forskningens direkta samverkan med näringslivet, inte minst när det gäller den omgivande regionens utveckling. Därtill kommer att regeringen ibland föreslår satsningar på ökat antal högskoleplatser för att mildra effekterna av konjunkturedgångar.¹⁴⁴

Vidare framgår av högskolelagen att verksamheten vid universitet och högskolor ska avpassas så att en hög kvalitet nås. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.¹⁴⁵ Av lagen framgår också att universitet och högskolor aktivt ska främja och bredda rekryteringen till högskolan. Studenterna ska vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningarnas och studenternas situation. I verksamheten ska lärosätena främja en hållbar utveckling och jämställdhet.¹⁴⁶

Lärosätena ska i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.¹⁴⁷ Ett viktigt led i Sveriges anpassning till den internationella utvecklingen är reformer i anda med den så kallade Bolognaprocessen. Syftet med processen är att främja rörlighet, anställningsbarhet och Europas konkurrenskraft som utbildningsområde. För att uppnå detta ska akademiska examina och utbildningskvalitet bli jämförbara på ett tydligare sätt än tidigare. Reformens

¹⁴⁴ Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation* (bet. 2008/09:UbU4, rskr: 2008/09:160) s. 18; prop.2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011*, utgiftsområde 16, s. 69.

¹⁴⁵ 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

¹⁴⁶ 1 kap. 4 a och 5 §§ högskolelagen (1992:1434).

¹⁴⁷ 1 kap, 5 § 3 stycket, högskolelagen (1992:1434). I takt med den ökande internationaliseringen har regeringen i en strategi angivit mål för att lärosätena ska svara upp mot de utmaningar som globaliseringen innebär i form av ökad internationell studentrörlighet och skärpt konkurrens mellan lärosäten i olika länder.

nya utbildnings- och examensstruktur innebär bland annat en uppdelning av grundutbildningen i grundnivå och avancerad nivå.¹⁴⁸

I budgetpropositionen för 2012 har regeringen föreslagit att riksdagen antar ett samlat mål för utgiftsområdet utbildning och forskning. Detta mål är:

Utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla internationellt sett hög kvalitet och bedrivs effektivt.¹⁴⁹

I denna budgetproposition konstateras vidare att högre utbildning av hög kvalitet lägger grunden för framtidens forskning och bidrar till bildning och en välutbildad arbetskraft. Regeringen anser att samverkan mellan lärosäten och profilering är medel för att åstadkomma kvalitet och kraftsamling.¹⁵⁰

Profilering och ökad samverkan mellan lärosäten kan enligt regeringens uppfattning öka kvaliteten i den högre utbildningen och forskningen. En ökad koncentration av kompetens kan stärka utbildnings- och forskningsmiljöerna och öka lärosätenas konkurrenskraft, samtidigt som resurserna utnyttjas mer effektivt.¹⁵¹

Regeringens mål är också att stärka Sveriges ställning som forskningsnation och därmed stärka konkurrenskraften i en globaliserad värld för att bidra till ökad hållbar ekonomisk tillväxt och välfärd i Sverige.¹⁵²

Organisation för utbildning och forskning i högskolan

I den samlade organisationen för högskolan ingår utöver universitet och högskolor regeringen/Regeringskansliet med Utbildningsdepartementet och andra departement, samt Högskoleverket, Vetenskapsrådet och några andra myndigheter.

Regeringen

Av regeringsformen framgår att regeringen styr riket.¹⁵³ Regeringen tar initiativ genom propositioner som underställs riksdagens prövning. Propositionerna innehåller förslag om förändringar i högskolelagen och anslag om årliga resurser till lärosätena och till Vetenskapsrådet och andra forskningsfinansierade myndigheter. Regeringen initierar förändringar bland annat genom att tillsätta utredningar med kommittédirektiv och lämna uppdrag till olika myndigheter.

¹⁴⁸ Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola* (bet. 2005/06:UbU3, rskr. 2005/06:160). Ett viktigt motiv för den nya strukturen för grundutbildningen är att skapa en gemensam ram för samverkan mellan lärosäten i Europa.

¹⁴⁹ Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 16, s. 60.

¹⁵⁰ Prop. 2008/09:50, s. 53.

¹⁵¹ Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 16, s. 75.

¹⁵² Prop. 2008/09:50, s. 20.

¹⁵³ 1 kap. 6§ regeringsformen (1972:152).

Inom högskolesektorn är en betydande del av styrningen riksdagsbunden i form av lagstiftning och tilldelning av anslag i statsbudgeten. Även förändringar i högskoleförordningen redovisas ibland i propositioner och binds därmed indirekt med riksdagen.

Efter riksdagens beslut om lagar och anslagstilldelning tilldelar regeringen resurser genom regleringsbrev och förmedlar i förordningar och på annat sätt de intentioner som riksdagen beslutat utifrån regeringens propositioner.

En viktig del av regeringens styrning är regeringens ansvar att svara för dialogen mellan å ena sidan företrädare för Utbildningsdepartementet, å andra sidan företrädare för universitet och högskolor samt övriga myndigheter.

Utbildningsdepartementet

Regeringskansliet med departementen utgör en viktig del i organisationen med uppgift att bereda regeringsärenden och i övrigt bistå regeringen och statsråden i deras verksamhet. När det gäller högskolan är det Utbildningsdepartementet som har huvudansvaret. Inom departementet är frågorna fördelade på i huvudsak två enheter: universitets- och högskoleenheten och forskningspolitiska enheten.¹⁵⁴

Universitets- och högskoleenheten ansvarar för områden som rör utbildning på grundnivå och avancerad nivå, forskarutbildning och forskning vid universitet och högskolor. Universitets- och högskoleenheten ansvarar för 34 statliga lärosäten samt stiftelsehögskolorna Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, samt för Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret.¹⁵⁵ Sveriges lantbruksuniversitet ligger under Landsbygdsdepartementets ansvarsområde.

Forskningspolitiska enheten samordnar regeringens forskningspolitik och bereder frågor som rör forskningsråd, myndigheter som bedriver forskning samt forskningsorgan som inte ingår i universitet och högskolor. Därtill kommer frågor som rör forskningssamarbetet inom EU. Myndigheter under enheten är bland annat Vetenskapsrådet.¹⁵⁶

Högskolefrågor har koppling till flera andra departementsområden, exempelvis tillväxt- och innovationspolitik respektive utbildning för legitimationsyrken inom hälso- och sjukvårdssektorn. Detta ställer krav på samverkan mellan Utbildningsdepartementet och andra departement.

¹⁵⁴ Det finns beröringspunkter med andra enheter inom Utbildningsdepartementet såsom enheten för studiefinansiering och gymnasie- och vuxenutbildningsenheten. Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁵⁵ Före 1993 års högskolereform fanns ett mellanled mellan lärosätena och Utbildningsdepartementet i form av Universitets- och högskoleämbetet, UHÄ. Utifrån anslagsframställningar från lärosätena beredde UHÄ regeringens beslut om resurser, tjänster och inriktning av högskolans verksamhet.

¹⁵⁶ Förordning (2009:1024) med instruktion för Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande.

Universitet och högskolor

I Sverige bedrivs undervisning och forskning vid universitet och högskolor.¹⁵⁷

Lärosätena är myndigheter eller stiftelsehögskolor som bedriver verksamhet med varierande inriktning och under skiftande förutsättningar. Inom de ramar som riksdag och regeringen beslutat ankommer det på lärosätena att genomföra verksamheten och att besluta om bland annat den egna organisationen, principerna för intern fördelning av resurser, den årliga internbudgeten inklusive uppföljningen av denna, utbildningsutbudet inklusive dimensionering av kurser och program, inriktning och prioritering av resurser för forskning samt lokalförsörjning och anskaffning av anläggningstillgångar.

Vid sidan av högskolelagen och tillämpliga delar av myndighetsförordningen gäller högskoleförordningen för lärosätena. Den motsvarar i sak andra statliga myndigheters instruktion.¹⁵⁸

Syftet med 1993 års högskolereform var bland annat att möjliggöra ett mer decentraliserat beslutsfattande inom högskolan, samtidigt som regering och riksdag behöll kontroll över finansieringen. Reformen fokuserade på studenternas rätt att fritt välja vad de vill läsa och lärosätenas frihet att utforma utbildningen för att nå de av riksdagen och regeringen satta målen.

I prop. 2009/10:149 lade regeringen förslag med syfte att ytterligare öka lärosätenas självbestämmande över sin verksamhet. Regeringen betonade i propositionen att det måste finnas en balans mellan lärosätenas självbestämmande och statsmakernas behov av styrning och kontroll för att lärosätena ska kunna uppfylla sina uppdrag på bästa sätt.¹⁵⁹

De förändringar som trätt i kraft 2011 innebär ett ökat självbestämmande för lärosätena vad gäller organisation och tjänstestruktur, inklusive regler och rutiner för den akademiska personalen.

¹⁵⁷ År 2008 fanns det sammantaget 60 självständiga enheter (universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare) som anordnade akademisk utbildning. Av dessa var 14 statliga universitet och 23 statliga högskolor (inklusive Försvarshögskolan). Vidare fanns tre lärosäten med enskild huvudman som hade rätt att utfärda examina på forskarnivå (Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping och Handelshögskolan i Stockholm). Det fanns nio högskolor med enskild huvudman (så kallade enskilda utbildningsanordnare) som hade tillstånd att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå samt ett antal utbildningsanordnare med tillstånd enbart för psykoterapeutexamen. År 2011 finns det 34 statliga universitet och högskolor, tre stiftelsehögskolor samt ett antal övriga enskilda utbildningsanordnare.

¹⁵⁸ Enligt 1 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100) ska följande paragrafer i myndighetsförordningen (2007:515) inte tillämpas på högskolorna: 2 § om myndighetens ledning, 4 § om ledningens ansvar, 5 § om delegering, 9–18 §§ om enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter, samt 22–24 §§ om anställningar och uppdrag.

¹⁵⁹ Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s.26.

Övriga myndigheter

Högskoleverket och Vetenskapsrådet är myndigheter under Utbildningsdepartementet med uppgifter som på olika sätt berör verksamheten inom lärosätena. Därtill finns andra myndigheter under Utbildningsdepartementet såsom Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet med uppgifter som rör högskolan.

Det finns forskningsfinansierade myndigheter också under andra departement såsom Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) som är en myndighet under Socialdepartementet och Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) som är en myndighet under Miljödepartementet. Verket för innovationssystem (Vinnova) har betydelse för högskolan genom att det finansierar så kallad behovsmotiverad forskning och främjar samarbete mellan företag, högskolor och universitet, forskningsinstitut och andra organisationer i innovationssystemet. Vinnova är en myndighet under Näringsdepartementet.

Högskoleverket ansvarar för frågor som rör universitet och högskolor. Uppdraget rör både utbildning och forskning i högskolan, även om tyngdpunkten ligger på frågor om utbildningen. Myndighetens uppgifter kan indelas i fem huvudkategorier:

- tillsyn över verksamheten vid universitet och högskolor
- kvalitetssäkring i den högre utbildningen
- statistik, utredning och analys av högskolans verksamhet
- bedömning av utländska utbildningar
- information om högskoleutbildning.

Myndigheten leds av universitetskanslern. Vid myndigheten finns ett insynsråd. Som en del av sitt uppdrag publicerar Högskoleverket årligen en rapport över högskolesektorn samt en rad statistiska analyser. Vidare ska Högskoleverket enligt sin instruktion svara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning inklusive utbildning på forskarnivå, och för prövning av tillstånd att utfärda examina inklusive på forskarnivå.¹⁶⁰

I juni 2011 beslutade regeringen om direktiv till en utredare att lämna förslag om effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet. I direktivet ingår att Högskoleverkets uppgifter ska renodlas så att verkets huvuduppgifter blir att svara för kvalitetssäkring och tillsyn.¹⁶¹

¹⁶⁰ Förordning (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket. Högskoleverket har också särskilda uppdrag från regeringen angående internationella samarbeten och exempelvis uppföljning av jämställdheten vid universitet och högskolor.

¹⁶¹ Dir 2011:52, *En effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet.*

Vetenskapsrådet har som huvuduppgift att fördela medel till grundforskning och att stödja forskningens infrastrukturer.¹⁶² Till stor del består *Vetenskapsrådets* arbete av att bereda och granska ansökningar om forskningsbidrag. Granskningen sker genom kollegial granskning (peer review) som organiseras i så kallade beredningsgrupper. Gruppernas omdömen sammanställs i beslutsunderlag för ställningstaganden hos ämnesråd och kommittéer.¹⁶³ Nästan en fjärdedel av forskningsbidragen till högskolan fördelas via *Vetenskapsrådet*. Merparten av de beviljade medlen ges till forskningsprojekt där forskare själva valt forskningsområde. *Vetenskapsrådet* gör även riktade utlysningar, exempelvis satsningar på forskning inom demokrati och offentlig förvaltning samt etikfrågor.¹⁶⁴

Vetenskapsrådet ska också genomföra forskningspolitiska analyser, ge råd till regeringen i dessa frågor samt förse Regeringskansliet med underlag i statistiska och bibliometriska frågor.

Vetenskapsrådet leds av en styrelse med generaldirektören som myndighetschef. I myndighetens instruktion anges att det ska finnas tre ämnesråd, ett råd för forskningens infrastrukturer samt två kommittéer. Såväl sex av ledamöterna i *Vetenskapsrådets* styrelse som flertalet av ledamöterna i ämnesråden utses enligt förordningen om elektorsförsamling vid forskningsråd och ämnesråd.¹⁶⁵ I övrigt är det regeringen som utser ledamöter i myndighetens styrelse samt *Vetenskapsrådet* som utser ledamöter i rådet för forskningens infrastrukturer och i de två kommittéerna.¹⁶⁶

Enligt *Vetenskapsrådets* instruktion ska det finnas en samordningsgrupp bestående av myndighetscheferna för *Vetenskapsrådet*, Vinnova, FAS och Formas med uppgift att samverka och gemensamt utarbeta analyser, strategier, och forskningsprogram samt i övrigt ta initiativ för att utveckla och förnya formerna för forskningen.

Finansiering

Finansieringen av högskolans verksamhet sker främst med offentliga medel. En väsentlig skillnad i förhållande till andra statliga myndigheter är den stora roll som bidrags- och avgiftsintäkter spelar för högskolan, i synnerhet när det gäller forskningen. Anslag från statsbudgeten utgör bara knappt hälften.

¹⁶² Förordning (2009:975) med instruktion för *Vetenskapsrådet*.

¹⁶³ Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 16, s.127.

¹⁶⁴ VR, *Vetenskapsrådets* Årsredovisning 2010.

¹⁶⁵ Förordning (2009:1273) om elektorsförsamling vid forskningsråd.

¹⁶⁶ De tre ämnesråden svarar för humaniora och samhällsvetenskap, medicin och hälsa samt naturvetenskap och teknik. Ledamöter i ämnesråden utses enligt förordningen (2009:1273). I ämnesrådet för medicin och hälsa utser regeringen två ledamöter. *Vetenskapsrådet* samt ledamöterna i den utbildningsvetenskapliga kommittén respektive kommittén för konstnärlig forskning och konstnärligt utvecklingsarbete utses av *Vetenskapsrådet*.

Finansiering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Med 1993 års högskolereform infördes det resurstilldelningssystem som fortfarande gäller för finansieringen av grundutbildningen vid universitet och högskolor. Under de föregående decennierna hade en successiv decentralisering påbörjats. Med högskolereformen skulle kvarstående problem med bland annat klyftan mellan grundutbildning och forskning hanteras, samtidigt som en omfattande detaljreglering av grundutbildningen avvecklades. Reformen förändrade många förutsättningar genom att exempelvis ge lärosätet möjlighet att påverka såväl sitt utbud av utbildningar som sin lokalförsörjning.¹⁶⁷ Före reformen beslutades antalet nybörjarplatser av regering och riksdag på basis av den anslagsframställning som det dåvarande Universitets- och högskoleämbetet lämnade.¹⁶⁸

Resurser i relation till antal studenter och studieprestationer

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå finansieras med ett anslag till varje lärosäte samt avgiftsintäkter från uppdragsutbildning och beställd utbildning. De direkta anslagen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå beror på antalet registrerade studenter (helårsstudenter) och deras studieprestationer (helårsprestationer).¹⁶⁹ Resurstilldelningen avräknas från ett så kallat takbelopp som regeringen årligen fastställer för varje lärosäte. Takbeloppet är den maximala summa som lärosätet kan avräkna av årets anslag för att utbilda studenter.

Förutsatt de examenstillstånd som krävs är det lärosätet som avgör hur många studenter som ska erbjudas en utbildning. I vissa fall reglerar dock regeringen vilka utbildningsområden och ibland maximalt antal studieplatser som ett lärosäte får avräkna. Exempel på utbildningsområden med begränsningar är utbildningar inom design, media, konst och musik som alla avräknas med höga ersättningsbelopp.¹⁷⁰ En grundprincip är att alla lärosäten tilldelas samma ersättningsbelopp för kurser inom samma utbildningsområde.

¹⁶⁷ Prop. 1992/93:1, *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet* (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). Se även SOU 1992:1, *Frihet Ansvar Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*.

¹⁶⁸ Ann Fritzell, 1998, *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör*, s. 12. Från och med år 1979 fastställdes det totala antalet årsstudieplatser av statsmakterna i och med att tillträdet till utbildningar inom det tidigare fria filosofiska ämnesområdet spärrades på samma sätt som dessförinnan skett för övriga utbildningar inom högskolan.

¹⁶⁹ Helårsstudenter beräknas som antalet studenter som påbörjat en kurs, multiplicerat med kursens poäng dividerat med 60. Helårsprestationer beräknas som antalet godkända poäng för samtliga studenter på kursen dividerat med 60.

¹⁷⁰ I regleringsbrevets bilaga 35 anges inom vilka utbildningsområden lärosätena har rätt att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer. Inom vissa områden är antalet platser begränsade enligt bilagan, genom att maximalt antal studenter som får avräknas med motsvarande ersättningsnivå anges. Dessa maxbelopp finns inte angivna för de konstnärliga högskolorna, som avräknar konstnärliga utbildningsområden, utan bara för lärosäten som har ett konstnärligt utbildningsområde som ett av många utbildningsområden. Det maximala antalet studenter för de konstnärliga högskolorna bestäms i stället via lärosätenas takbelopp.

Tabell B2.1 visar att det 2011 fanns 15 utbildningsområden med olika ersättningsnivåer.¹⁷¹ Ersättningsnivåerna – de så kallade prislapparna – varierar kraftigt mellan olika utbildningsområden. Lärosätena ansvarar själva för att klassificera varje kurs till ett eller flera utbildningsområden.

Tabell B2.1 Ersättningsbelopp per helårsstudent (HST) och helårsprestation (HPR) för budgetåret 2011

Utbildningsområde	Ersättning för helårsstudent	Ersättning för helårsprestation
Opera	291 837	174 581
Media	287 986	230 689
Teater	282 201	140 561
Konst	201 518	86 515
Dans	198 472	109 667
Design	141 947	86 484
Musik	122 461	77 430
Idrott	103 423	47 860
Medicinskt	59 510	72 386
Vård	53 254	46 125
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	50 093	42 243
Odontologiskt	44 039	51 300
Undervisning*	34 763	40 941
Humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt	23 432	19 143
Övrigt**	40 229	32 679

Källa: Prop. 2011/12:1, Budgetpropositionen för 2012, s. 168.

Anmärkning: * Utbildning inom det allmänna utbildningsområdet, utbildningsvetenskapliga kärnan samt övrig verksamhetsförlagd utbildning. ** Avser journalist- och bibliotekarieutbildningar samt praktisk-estetiska kurser inom bland annat lärarutbildning.

Utöver takbelopp tilldelas lärosätena ibland anslag för särskilda åtaganden, exempelvis kompletteringsutbildning för personer med utländsk vård- eller lärarutbildning. Lärosäten med läkar- eller tandläkarutbildning får också anslagsmedel som avser

¹⁷¹ När systemet infördes år 1993 fanns 13 ersättningsnivåer.

ersättning till landsting för klinisk utbildning och forskning (så kallade ALF- respektive TUA-medel). Systemet med takbelopp omfattar främst statliga lärosäten.¹⁷²

Den faktiska ersättningen till lärosätet består av ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer och takbeloppet sätter en övre gräns. Men eftersom anslagssparande är tillåtet, är denna gräns flexibel. Det ackumulerade värdet av anslagssparandet får dock motsvara högst 10 procent av takbeloppet.

Anslagssparande kan användas för att ta emot fler studenter ett kommande år när efterfrågan på studieplatser ökar. Åren 2003–2005 var antalet studenter på många lärosäten större än det fanns ekonomisk täckning för i takbeloppen. Detta innebar en överproduktion utan ersättning från statsmakterna, men där tidigare års anslagssparande kunde användas. Överproduktion av helårsstudenter kan däremot inte sparas.¹⁷³

Resurstilldelning utifrån kvalitet

Hittills har det saknats incitament för hög kvalitet i grundutbildningen inom resurstilldelningssystemet för grundutbildningen. Från och med år 2013 kommer en kvalitetskomponent att tillföras systemet, som ska grundas på lärosätenas resultat i Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar. Inledningsvis beräknas denna del av resurstilldelningssystemet omfatta 95 miljoner kronor. Fullt utbyggd beräknas den enligt budgetpropositionen för 2012 omfatta 295 miljoner kronor årligen.

Studieavgifter för tredjelandsmedborgare

År 2011 infördes studieavgifter för så kallade tredjelandsstudenter (studerande som kommer från länder utanför EES-området eller från Schweiz).¹⁷⁴ Studieavgifterna ska sättas enligt principen för full kostnadstäckning för den studieavgiftsfinansierade verksamheten i dess helhet. Varje lärosäte bör bestämma studieavgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks. För att säkra att Sverige även framdeles ska ha ett stort antal utländska studenter, ska det finnas två slags stipendier för studieavgiftsskyldiga studenter.

Införande av studieavgifter innebär ett efterfrågebortfall på kort sikt, vilket särskilt påverkar lärosäten med en hög andel utländska studenter. Förändringarna ställer nya krav på lärosätenas ekonomisystem och andra administrativa system, bland annat avseende anmälan, registrering och försäkring.

¹⁷² Systemet med takbelopp omfattar de statliga lärosätena, med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan. Stiftelsehögskolorna Chalmers och Högskolan i Jönköping har avtal med staten. Avtalen anger lärosätenas ramanslag och återrapporteringskrav.

¹⁷³ Till detta kommer en flexibilitet i systemet genom att lärosätena har möjlighet att använda eget myndighetskapital för att kompensera för så kallad överproduktion. Se HSV 2009:3, *Högskolans ekonomi 1997–2007 – vad har hänt?*, s. 28.

¹⁷⁴ Riksdagen har beslutat i enlighet med prop. 2009/10:65, *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* (bet. 2009/10:UbU15, rskr 2009/10:230).

Beaktande av inaktiva studenter

I budgetpropositionen för år 2012 uttalar regeringen att avräkningen av helårsstudenter mot takbeloppet bör göras enbart för studenter som deltar aktivt i studier. Regeringen har uppmärksammat att flera lärosäten har en stor andel studenter som inte tar några poäng på de kurser som de är registrerade på. Som åtgärd ska lärosätenas anslag minskas från och med år 2013 med 440 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka hälften av ersättningen för studenter som inte tar poäng. Samtidigt aviseras att motsvarande medel ska komma att återföras till universitet och högskolor i form av kvalitetsförstärkningar.¹⁷⁵

Finansiering av forskning och utbildning på forskarnivå

Högskolans forskning och utbildning på forskarnivå finansieras dels med ett anslag direkt till lärosätena (tidigare fakultetsanslag), dels med externa medel som tilldelas via forskningsråd och andra statliga myndigheter samt av andra offentliga eller privata aktörer. Utöver anslaget för forskning och forskarutbildning kan följande räknas till anslagsfinansieringen: andra statsbudgetanslag till forskning som anslag för konstnärlig forskning och konstnärligt utvecklingsarbete, ersättning för klinisk utbildning och forskning, och anslag till centrumbildningar vid vissa lärosäten.¹⁷⁶ Externa medel ges i form av bidrag för forskning från forskningsfinansiärer eller i form av avgifter¹⁷⁷.

Lärosätena har stor frihet att besluta om användningen

Med 1993 års högskolereform förändrades även anslagen för högskolans forskning med utgångspunkt i en medveten strävan att lärosätena skulle få en stor frihet att besluta om användningen av sina resurser. Lärosäten med så kallade fast organisation för forskning fick basfinansiering för forskning och forskarutbildning fördelad på fyra vetenskapsområden: humaniora och samhällsvetenskap, medicin, naturvetenskap samt teknik. Lärosätena fick själva omfördela mellan fakultetsområdena (dock maximalt tre procent under en treårsperiod). Lärosätena kunde därmed i större utsträckning välja hur anslagen skulle fördelas och fick samtidigt beslutanderätt över anställningar och hyra av lokaler.¹⁷⁸ Lärosätenas ökade frihet avsågs samtidigt att balanseras av kontinuerlig utvärdering både på lokal och på nationell nivå. I och med forsknings- och innovationspropositionen 2008 har lärosätena full frihet att själva fördela den basfinansiering som anslaget ger.

¹⁷⁵ Prop. 2011/12:1, utgiftsområde 16, s. 61–62.

¹⁷⁶ T.o.m. år 2011 erhöll lärosäten utan examenstillstånd för forskarutbildning basfinansiering via ett samlingsanslag betecknat Forskning och konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor.

¹⁷⁷ Här ingår avgifter för uppdragsforskning och övriga avgifter.

¹⁷⁸ Vetenskapsrådet 2003, *Forskning och forskarutbildning. Reformen 1990–2002*. Mindre och medelstora högskolor gavs också ökat handlingsutrymme för användning av anslagen för forskning genom att de år 1995 gavs rätt att efter granskning av Högskoleverket inrätta professurer. Numera har samtliga lärosäten rätt att utan sådan prövning inrätta professurer.

Forskningsanslag i konkurrens

Till skillnad från utbildning på grundnivå och avancerad nivå, har tilldelningen av anslaget för forskning och forskarutbildning tidigare inte byggt på några prestationsmått. Men i enlighet med forsknings- och innovationspolitiska propositionen 2008 gäller att en del av anslaget för forskning och forskarutbildning tilldelas i konkurrens, dels genom att delar av anslaget beräknas med beaktande av olika prestationsmått (resultatindikatorer), dels genom tilldelning av medel för så kallade strategiska forskningsområden. Dessa har tilldelats till sådana lärosäten som anses ha forskning av särskilt hög kvalitet.

Beräkning av anslaget med hänsyn till resultatindikatorer grundas i data för hur framgångsrika lärosätena varit i att attrahera bidrag från externa finansiärer och i att få genomslag för forskningsresultat genom vetenskaplig publicering. För att inte missgynna lärosäten med forskningsområden med relativt begränsade möjligheter att beviljas externa medel och där vetenskaplig publicering inte synliggörs i tillgänglig statistik, görs dessutom en viktning. Viktningen tar hänsyn till omfattningen av olika vetenskapsområden vid lärosätena.¹⁷⁹

Vid övergången till de nya formerna för anslaget tillförsäkrades samtliga alla lärosäten initialt en basresurs för forskning och utbildning på forskarnivå. Denna var grundad på antal helårsstudenter och nivån angavs till ett minibelopp motsvarande 8 000 kronor per helårsstudent. Enstaka lärosäten fick dessutom ett extra tillskott så att inget lärosäte skulle förlora resurser vid övergången till det nya fördelningssystemet.¹⁸⁰

Tillskotten i form av anslag för strategiska forskningsområden ger successiva resurstillskott under perioden 2010–2012 till lärosäten som bedriver forskning som regeringen bedömer vara av högsta internationella kvalitet samt som bidrar till att tillgodose stora samhällsbehov och lösa viktiga problem i samhället. Fördelningen har skett efter ett ansökningsförfarande som beretts av Vetenskapsrådet. Exempel på områden för dessa medel är bioteknik, diabetesforskning, vårdforskning, samt klimat- och energiforskning.¹⁸¹

¹⁷⁹ VR 2009, *Bibliometrisk indikator som underlag för medelfördelning*, s. 8–10. Prop. 2008/09:50, s. 57. Viktning per vetenskapsområde: humaniora och samhällsvetenskap 2; medicin 1; naturvetenskap 1,5; teknik 1, övriga områden 1,1.

¹⁸⁰ Prop. 2008/09:50, s. 57–59; Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 16, s. 70. Blekinge Tekniska högskola och Gymnastik- och idrottshögskolan fick ett extra tillskott 2010. Södertörns högskola utgjorde ett undantag i sammanhanget. Med hänvisning till att lärosätet har tillgång till särskilda medel från Östersjöstiftelsen gavs lärosätet halv ersättning.

¹⁸¹ Prop. 2008/09:50, s. 24–25, 67–113. Vetenskapsrådet fick i uppdrag att i en process med vetenskapliga bedömare bereda regeringens kommande budgetförslag. Tilldelning via basanslaget gjordes efter ett ansökningsförfarande. Regeringen har beslutat att en utvärdering ska ske. Efter utvärderingen kan medel omfördelas mellan forskningsutförare och lärosäten.

Extern finansiering

Forskningen vid lärosätena finansieras inte bara av direkta anslag utan även av olika offentliga finansiärer och av privata företag och organisationer. Sedan början av 1990-talet har andelen extern finansiering av högskolans forskning stigit, till stor del som följd av forskningspolitiska ställningstaganden. Avsikten är att höja kvaliteten i forskningen genom konkurrensutsättning samtidigt som forskningens inriktning styrs mot vissa områden med särskild nytta för samhället.¹⁸²

Ett exempel är de statliga forskningsstiftelserna som tillkom med medel från löntagarfonderna i mitten av 1990-talet. Stiftelserna avsågs stimulera breda forskningssamarbeten mellan flera lärosäten med fokus på behovsstyrd forskning. Tendensen till ökad extern finansiering förstärktes av Sveriges inträde i EU. Inträdet gav svenska forskare möjligheter att ansöka om medel från EU:s ramprogram och strukturfonder. Här ingår medel med tydlig inriktning mot samhällspolitiska problemområden.¹⁸³

Inspirerade av forskningspolitiska strömningar utomlands har de forskningsfinansierande organen börjat utlysa medel för stöd till större miljöer vid sidan av medel för individuella forskares projekt. I och med forskningspropositionen år 2004 tillkom riktade miljöstöd, så kallade Linné- och Berzeliistöd. I dag lämnar flertalet större forskningsfinansiärer långsiktiga stöd till så kallade starka forskningsmiljöer. Extern finansiering av likartad karaktär är breda nätverksprogram, forskarskolor och satsningar på strategiska forskningscentra.¹⁸⁴ En konsekvens är att koncentrationen av forskningsresurser till vissa institutioner och lärosäten successivt har ökat.

Kvalitetssäkring

I styrningen ingår olika former av kvalitetssäkring av såväl grundutbildningen som högskolans forskning och forskarutbildning.

Kvalitetssäkring av utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Sedan Högskoleverkets tillkomst i mitten av 1990-talet har en viktig uppgift för myndigheten varit att svara för nationell kvalitetssäkring av utbildning i högskolan. De metoder som Högskoleverket använder för sina kvalitetsutvärderingar har

¹⁸² Mats Benner 2001, *Konsensus och kontrovers*, s. 222ff.

¹⁸³ Ulf Sandström, Ulf Heyman & Martin Hällsten 2004, *Svensk forskningsfinansiering: inriktning och styrning*, Vetenskapsrådet, promemoria, april 2004, s. 20; SOU 1998:128, *Forskningspolitik*, s. 68.

¹⁸⁴ Lennart Stenberg 2008, *Starka forsknings- och innovationsmiljöer i Sverige – utmaningar för Sverige i en globaliserad värld*, IVA och Vinnova, s. 5. *De första antagningsomgångarna hölls inför åren 2006 och 2008.* Finansiärer som utlyst medel för miljöstöd och liknande har exempelvis varit Stiftelsen för strategisk forskning, Riksbankens Jubileumsfonds Kulturvetenskapliga donation. Se även Mats Benner 2005, "Starka forskningsmiljöer?", s. 308; SOU 2000:13, *Att spränga gränser*, s. 381.

förändrats under årens lopp. Dessutom har Högskoleverket rört sig från ett främjande förhållningssätt till ett mer kontrollerande.¹⁸⁵

Frågan om kvaliteten i grundutbildningen och om den behöver säkras nationellt blev aktuell i och med högskolereformen 1993. Dessförinnan säkrades kvaliteten av lärosätena själva genom de krav på akademiska meriter som ställdes på den undervisande personalen och vissa andra befattningshavare inom högskolan. Vid reformens genomförande framhöll regeringen att resurstilldelning som i huvudsak bygger på kvantitativa resultat förutsätter en fungerande kvalitetssäkring.¹⁸⁶

Ansvar för den externt utförda kvalitetssäkringen av utbildningen på högskolan som introducerades på 1990-talet, låg till en början på Kanslersämbetet, en av flera mindre myndigheter som skapats efter Universitets- och högskoleämbetets nedläggning. Kanslersämbetet arbetade främst med att stärka lärosätenas interna funktioner för kvalitetsarbete, som vid denna tid hade börjat komma igång, inte att bedöma utbildningens kvalitet som sådan. När Högskoleverket bildades, fortsatte utvärderingar av lärosätenas kvalitetsarbete samtidigt som den nationella kvalitetssäkringen breddades till att också omfatta så kallade ämnes- och programutvärderingar.

År 1993 fick universiteten men däremot inte högskolorna generell examensrätt. En högskola som önskade examenstillstånd för exempelvis magisterexamen kunde ansöka om detta och ansökan prövades av Högskoleverket utifrån vad som föreskrevs i högskolelag och högskoleförordning samt i förarbetena till 1993 års högskolereform.¹⁸⁷ Sedan dess har möjligheterna för lärosäten att ansöka om examenstillstånd för utbildningar, inklusive forskarutbildning, successivt vidgats.

I den nationella kvalitetssäkringen ingår numera att tidigare givna examenstillstånd hos ett lärosäte kan ifrågasättas och dras in på grundval av de kvalitetsutvärderingar som Högskoleverket svarar för. Därmed finns en sanktionsmöjlighet om kvaliteten inte är tillfredsställande.¹⁸⁸

Examensrättsprövningar görs av externa sakkunniga. När de sakkunniga slutfört sin bedömning, lämnas ett yttrande med förslag om beslut till Högskoleverket. På denna grundval fattar verket beslut om examenstillstånd, förutsatt att ansökan lämnats av ett statligt lärosäte. För enskilda utbildningsanordnare är det regeringen som fattar beslut om examenstillstånd efter förslag från Högskoleverket.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Ett inslag med syfte att främja var de granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete som ingick i Högskoleverkets uppdrag från början fram till den omläggning som genomförts från och med 2011.

¹⁸⁶ Prop. 1992/93:1, s. 64.

¹⁸⁷ För en närmare beskrivning av tillvägagångssättet vid dessa prövningar, se HSV 2001, *Examensrättsprövning*, rapportserie 2001:4 R.

¹⁸⁸ 1 kap. 14 § högskolelagen (1992:1434).

¹⁸⁹ Peer review används för kvalitetsgranskning av vetenskaplig produktion, utbildningsprogram, etc. Granskningen kan ha olika utformning med genomförs alltid av externa bedömare som genom sin akademiska kompetens företräder en professionell konsensus.

Under den sexåriga utvärderingscykeln 2001–2006 granskade Högskoleverket omkring 1 700 utbildningar inom ramen för ämnes- och programutvärderingarna. Cirka 900 bedömare anlätades, från såväl Sverige som andra länder. Därtill engagerades personal från lärosätena och från Högskoleverket. Därtill genomförde Högskoleverket cirka 150 examensrättsprövningar, en stor mängd bedömningar av lärosätenas kvalitetsarbete och flera temautvärderingar. Syften med granskningarna var, enligt Högskoleverket, kontroll, utveckling och information till blivande studenter.

Nytt system för kvalitetsutvärdering

Högskoleverket fick år 2009 i uppdrag att lämna förslag på hur ett nytt system för kvalitetsutvärdering skulle utformas. Systemet skulle avse samtliga högskoleutbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå och omfatta utbildningar vid såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda vissa examina.¹⁹⁰ Vidare skulle utvärderingscykeln i det nya systemet förkortas till fyra år från tidigare sex.¹⁹¹ Efter regeringens vidare beredning av Högskoleverkets förslag tog riksdagen beslut om ett nytt kvalitetssäkringssystem våren 2010.¹⁹²

Det nya systemet baseras på en bedömning av studenternas självständiga arbeten, lärosätenas självvärderingar i kombination med resultaten från enkäter till tidigare studenter. De universitet och högskolor som efter kvalitetsutvärdering av utbildningsresultat ges det högsta omdömet bör komma i fråga för en extra resurstilldelning i form av anslag för grundutbildning över statsbudgeten. Den första extra resurstilldelningen planeras till år 2013 och systemet för extra resurstilldelning ska vara fullt utbyggt år 2015.¹⁹³

Systemet ska vara kvalitetsdrivande genom att skapa incitament för samtliga universitet och högskolor att sträva mot en högre kvalitet i utbildningarna utan att samtidigt urholka resurserna för övrig utbildning.

Enligt propositionen var en viktig utgångspunkt att lärosätena själva ska ta ansvar för att utveckla sin verksamhet och där ingår ett ansvar för kvalitetssäkring. Det nationella kvalitetssäkringssystem som Högskoleverket ansvarar för ska fokusera på utbildningens resultat – inte på de förutsättningar och processer som ligger till grund för en utbildnings resultat. Ansvaret för förutsättningar och processer ska enligt

¹⁹⁰ Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

¹⁹¹ Regeringsbeslut 2010-07-08, *Uppdrag om kvalitetsutvärdering av utbildning på grundnivå och avancerad nivå*. I uppdraget ingick att analysera konsekvenserna av det nya systemet för Högskoleverkets övriga verksamhet. Detta har redovisats av Högskoleverket i en skrivelse som överlämnades till Regeringskansliet den 26 maj 2009.

¹⁹² Prop. 2009/10:139, *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* (bet. 2009/10:UbU20, rskr. 2009/10:320).

¹⁹³ Prop. 2011/2012:1, s. 61.

regeringen flyttas från nationell till lokal nivå. Förklaringar till resultat och åtgärder för att utveckla verksamheten ska framöver sökas av lärosätena själva.¹⁹⁴

Högskoleverket har nu infört det nya kvalitetssäkringssystemet och en omgång utvärderingar startade i början av 2011 och en andra omgång i maj 2011. En viss modifiering har gjorts i förhållande till det uppdrag som formulerades av regeringen. Resultatet av dessa två utvärderingsomgångar ska Högskoleverket redovisa till regeringen i juni 2012.¹⁹⁵

Kvalitetssäkring av forskning och forskarutbildning

En grundläggande och kontinuerlig kontroll av kvaliteten i forskningen sker internt vid lärosätena och inom vetenskapssamhället. Under de senaste två decennierna har ytterligare kvalitetssäkring av forskning och forskarutbildning byggts in i systemet. Detta har skett dels genom en ökad andel externa bidrag, och dels genom inslag av prestationsstyrd medelsfördelning när det gäller lärosätets basfinansiering av forskning.¹⁹⁶

Kvalitet kan värderas på olika sätt men låter sig inte alltid fångas av det som är kvantitativt mätbart. Säkerställda forskningsresultat kan dröja många år och de kan visa sig banbrytande först decennier senare. För att fånga detta svår fångade kvalitetsbegrepp finns inom forskarsamhället i huvudsak två ansatser: kollegial bedömning och bibliometriska mått som avspeglar publicering i vetenskapliga tidskrifter.

Ansökningar om medel för forskning granskas av välrenommerade forskare som verkar vid andra lärosäten genom så kallad peer review eller kollegial bedömning. Detta anses vara ett av de bästa sätten att säkra kvalitet. Samtidigt har kritik riktats mot risker för exempelvis jäv och systematiskt missgynnande av sökande som är kvinnor vid rådets bidragsgivning.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Jämför med diskussion i Bengt-Ove Boström 2011, *Utmaningen: Om ansvar, kvalitet och ledning i universitet och högskolor*, s. 108–114.

¹⁹⁵ HSV, *Verksamhetsplan för år 2011*, s. 22. Studenternas examensarbeten ska väga "tungt" i bedömningen, inte "tyngst".

¹⁹⁶ SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet*, s. 15–20, 61–66 och 237–43. System för prestationsbaserad anslagsfördelning har under de senaste decennierna införts i England, Australien, Belgien och Norge. Hur system ska utformas för att de bästa forskarna ska få forskningsmedlen och resultatet bli högkvalitativ forskning är dock inte givet.

¹⁹⁷ Ulf Sandström & Martin Hällsten 2008, "Persistent nepotism in peer review", *Scientometrics*, vol. 74, no. 2 (2008) 175–189. Forskarna visar på att problem med jäv kvarstår i anslagsgivningen vid svenska forskningsråd. Att bedömningar kan påverkas av de sökandes kön påvisades av Cecilia Wennerås & Agnes Wold 1997, "Nepotism and sexism in peer-review", *Nature*, 387 (6631):341–343; Se också Ulf Sandström, Agnes Wold, Birgitta Jordansson, Björn Ohlsson & Åsa Smedberg 2011, *Hans excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*, forskarrapport från Delegationen för jämställdhet i högskolan, s. 53, 65, 73, 94 och 99.

Antal publiceringar och genomslag för rön publicerade i internationella vetenskapliga tidskrifter är den andra ansatsen för att mäta forskningskvalitet. Även här ligger peer review i botten, eftersom alla artiklar granskas av välrenommerade forskare inom respektive forskningsfält innan de antas för publicering i vetenskapliga tidskrifter. Kvalitetsmätning baserad på vetenskaplig publicering är problematisk när det gäller humaniora och andra områden som i ringa utsträckning använder sig av artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter för att föra ut forskningsresultat. I stället publiceras resultat i böcker och ofta på svenska, vilket gör forskningens kvalitet och genomslag svårare att kvantifiera.¹⁹⁸

För forskarutbildningen svarar Högskoleverket för kvalitetssäkring på nationell nivå, vid sidan av den kvalitetssäkring av forskarutbildningen som sker inom lärosätena. Detta sker delvis i form av myndighetens prövning av kvalitet i samband med att ett lärosäte ansökt om examenstillstånd på forskarnivå.¹⁹⁹ En högskola väljer själv om den vill bli prövad för att beviljas ett sådant examenstillstånd. En bedömargrupp utgår då från vissa kvalitetsaspekter, och i bedömningen ingår frågor om lärarkompetens, utbildningsmiljö, infrastruktur, styrdokument, undervisning, kurslitteratur, examination, säkring av examensmål och utbildningens kvalitet. År 2010 utökades rätten att ansöka om examenstillstånd till alla lärosäten och tillstånden avser avgränsade områden, till skillnad från de tidigare vetenskapsområdena. Samma år fick åtta högskolor ett avgränsat examenstillstånd för utbildning på forskarnivå.²⁰⁰

I Högskoleverkets uppdrag ingår kvalitetssäkring av forskarutbildningen vid de lärosäten som har tillstånd.²⁰¹ En skillnad i förhållande till kvalitetsutvärdering av grundutbildning är att den avhandling som ska försvaras vid offentlig disputation redan är prövad i en offentlig process. På samma sätt som för annan forskning kompliceras kvalitetsbedömningen av att en avhandling som kanske har bedömts hålla måttet med liten marginal av sin samtid kan visa sig vara banbrytande i framtiden.

Sammanfattning

En viktig utgångspunkt för regeringens styrning av högskolan är att universitet och högskolor ska vara självständiga inom ramen för den statliga myndighetsformen. Sammantaget ställer styrningen av högskolan höga krav på såväl lärosätenas ledning

¹⁹⁸ Vetenskapsrådet, missiv U2009/4353/F/, *Vetenskapsrådet, Bibliometrisk indikator som underlag för medelsfördelning. Svar på uppdrag enligt regeringsbeslut U2009/322/F 2009-01-29*. Sandström & Sandström 2008, s. 40. Ett sätt att minska problemen med skillnader i publiceringstradition är att använda så kallade fältnormaliserade citeringar. Då jämförs hur ofta en forskare citeras med genomsnittet bland kollegor inom samma område.

¹⁹⁹ Prop. 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet (2008/09:UbU18)*, s. 50–55.

²⁰⁰ RiR 2011:21, *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*, s.37. Södertörns högskola, Malmö högskola, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Gävle, Högskolan i Borås, Högskolan i Skövde och Gymnastik- och idrottshögskolan har fått tillstånd att utfärda examen för utbildning på forskarnivå inom vissa ämnesområden.

²⁰¹ Prop.2009/10:139, s.1 och 25.

som på fungerande institutionella ramar för lärosätena och en god relation mellan varje lärosäte och regeringen.

Även om de institutionella ramar som skapades i samband med 1993 års högskolereform i stora drag fortfarande ligger fast, så har riksdagen under senare år beslutat om en rad förändringar. Det handlar bland annat om ökat självbestämmande vad gäller organisation och tjänstestruktur, anpassning av grundutbildningen till Bologna-processen, införandet av avgifter för tredjelandsstudenter samt breddning av högskolornas möjligheter att bedriva forskarutbildning.

Universitet och högskolor har två huvuduppdrag – att bedriva utbildning respektive forskning. Det ska finnas ett nära samband mellan de två uppdragen. Kopplingen mellan utbildning och forskning är central för att målen för högskolan ska uppnås.

Gemensamt för bägge uppdragen är att styrning med resurser spelar en framträdande roll. För bägge uppdragen finns det former för nationell kvalitetssäkring som kompletterar den interna kvalitetssäkring som varje lärosäte svarar för. Av genomgången i denna bilaga framgår att de institutionella ramarna för de två uppdragen skiljer sig åt, både när det gäller resurstilldelning och nationell kvalitetssäkring. Det finns också en organisatorisk uppdelning mellan forskningspolitiken och politiken för grundutbildningen och lärosätena som organisationer. Den uppdelningen finns både på departementsnivån och mellan myndigheterna Högskoleverket och Vetenskapsrådet.

Lärosätenas roll och uppgifter

I detta avsnitt redovisas resultat av den intervjuundersökning som Riksrevisionen har gjort med företrädare för universitet och högskolor samt för Högskoleverket och Vetenskapsrådet vintern 2010/2011. I avsnittet behandlas lärosätenas syn på den roll och de uppgifter som de har tilldelats i högskolelandskapet.

Lärosätena tycker att autonomi är bra

Generellt är de intervjuade positivt inställda till att lärosätena har en hög grad av självständighet. Samtidigt påpekas att det även kan finnas vissa risker. En företrädare för ett större lärosäte befarar att betoningen av lärosätenas autonomi kan leda till för mycket uppföljning och kontroll:

”Jag är för ökad frihet, men risken är att vi får betala mer med uppföljningar och kontroll när man minskar regleringen. Jag vet inte om det är bättre, eftersom det tar väldigt mycket tid.”²⁰²

²⁰² Intervju 14.

Vid ett annat lärosäte framhålls risken för att det ska uppstå stora skillnader mellan hur olika lärosäten tillhandahåller en och samma professionsutbildning. En intervjuad anser att det finns lärosätesledning som efterfrågar för mycket styrning: ”Om du har mer frihet så måste du också kunna ta vara på det. Man kan inte springa till regeringen för varje liten fråga.”²⁰³

När det gäller den nu beslutade autonomireformen anser några företrädare att även om reformen är bra så kommer den i praktiken inte att innebära särskilt stor förändring.²⁰⁴ Reformen har ökat friheten men inte så radikalt. Enligt en lärosätesföreträdare kommer reformen antagligen inte att innebära så mycket nytt i organisationsväg.²⁰⁵

De intervjuade påpekar att autonomifrågan tycks vara viktigare för regeringen än för lärosätena. En anser att det därmed finns en risk för att autonomi blir patentmedicinen för alla behov och problem, vilket man anser vore olyckligt. Begreppet kan komma att tömmas på innehåll.²⁰⁶

Den möjlighet som reformen ger att kalla högt meriterade forskare utan sedvanligt sakkunnigförfarande framhålls dock som något mycket positivt som bör korta ledtiderna i rekryteringsprocessen.²⁰⁷

Autonomireformen anses bidra till en renare struktur. Den tidigare regleringen innebar att regeringen ”hoppade över” lärosätets delegationsordning genom att författningstexten ibland riktade sig direkt till fakultetsnivån. Detta spelade visserligen ingen roll när allt fungerade väl inom lärosätet, men det kunde bli bekymmersamt när ledningen ansåg sig behöva vidta åtgärder. När det nu är tydligt att lärosätets ledning delegerar, kan den också återta delegationen om så behövs. Det kunde man inte göra med en nationell reglering som tog sikte direkt på en viss nivå eller grupp inom lärosätet.²⁰⁸

Lärosätena efterfrågar tydligare besked om roll och uppgifter

De mindre lärosätena efterfrågar tydligare besked om vad regeringen egentligen vill och förväntar sig. Detta anses oklart eftersom de övergripande målen är så vaga. Det är inte heller tydligt i vilken mån det finns en ambition på departementsnivån att styrningen ska vara konkret.

²⁰³ Intervju 3, 12 och 14.

²⁰⁴ Prop. 2009/10:149.

²⁰⁵ Intervju 6, 14 och 25.

²⁰⁶ Intervju 9 och 21.

²⁰⁷ Intervju 16.

²⁰⁸ Intervju 14.

”Men staten vill inte styra, uppdraget till oss är att göra – inte att ställa frågor och be om bekräftelse. Men viss bekräftelse, visst stöd och rätta förutsättningar är viktiga. Detta samtidigt som vi inte vill ha styrning när det gäller vår egen dimensionering.”²⁰⁹

I intervjun efterfrågas en ökad tydlighet om vilken roll och uppgift lärosätet ska ha och man vill få rätt förutsättningar för att klara av detta. Man vill också bli bedömd utifrån sin specifika uppgift, inte i relation till större lärosäten med andra uppgifter och förutsättningar.²¹⁰

En företrädare för ett mindre lärosäte konstaterar att avsaknaden av strategisk dialog med uppdragsgivaren är problematisk och gör lärosätets situation skör. Visserligen kan lärosätet inte gardera sig mot politiska maktskiften, men givet att en regering sitter kvar vid makten borde den kunna ge sådana besked så att lärosätets prioriteringar inte visar sig vara omöjliga efter några år.

Samma företrädare anser att politiken i vissa avseenden missgynnat mindre lärosäten. När den förda regeringspolitiken blir en del av lärosätets problembild, blir det svårt att upprätthålla en förtroendefull relation. Man framför att departementstjänstemännen inte kan göra något annat än att lyssna på det som framförs från lärosätet. Samtidigt vet båda parter att det är precis så här politikerna vill att det ska vara.²¹¹

Från de mindre lärosätena framförs att det behövs något slags koncernperspektiv. Små lärosäten kan aldrig bli som de stora och anrika. Därför behöver de små lärosätena tydligare få sin roll och uppgift utpekad för sig. Och bli värderade utifrån detta.

En företrädare anser att det från regeringens sida finns ett genuint ointresse för vad lärosätet håller på med. Företrädaren har diskuterat frågan med kollegor på andra lärosäten:

”Det finns de som tycker att detta är helt i sin ordning. Att det är en del i självständigheten att regeringen inte bryr sig om vad vi håller på med. Det är speciellt större lärosäten som tycker att man ska lämnas ifred. Men jag har en annan åsikt.”²¹²

Vid ett lärosäte framhålls att det ofta finns starka förväntningar från omgivningen på ett brett utbildningsutbud. Lärosätet förväntas vara en regional resurs.

”När man startade högskolor av vår typ, var det huvudsakligen med ett regionalt syfte: att höja kompetensnivån regionalt. Men utvecklingen går nu mot nationell profilering för att öka konkurrenskraften.”²¹³

²⁰⁹ Intervju 22.

²¹⁰ Intervju 7, 20, 22 och 26.

²¹¹ Intervju 20.

²¹² Intervju 20.

²¹³ Intervju 26.

Enligt samma företrädare är detta dock inte en allmänt accepterad uppfattning om utvecklingen, vare sig inom det egna lärosätet eller vid andra lärosäten.

Även en företrädare för ett större lärosäte efterlyser en mer genomtänkt hållning från regeringens sida om vilken roll olika universitet och högskolor ska ha. På så sätt skulle man kunna undvika att resurstilldelningen blir ett nyckfullt spel, där tillfälliga utbildningsplatser tillkommer och sedan dras tillbaka på ett svårförutsägbart och ineffektivt sätt. Från samma lärosäte framförs också att det vore önskvärt om lärosätena koordinerades mer, i synnerhet vid internationella kontakter.²¹⁴

I intervjuerna framhålls att lärosätenas förutsättningar varierar i betydande omfattning. Bland annat konstateras att vissa högskolor totalt sett har lika många anställda som en stor institution eller en medelstor fakultet vid ett stort universitet.²¹⁵

Det råder en relativt samstämmig uppfattning bland de intervjuade att eftersom lärosätena är så olika så borde regeringens styrning differentieras i större utsträckning. Men regeringen uttrycker lärosätets uppdrag i termer av utbildning, forskning och samverkan. Mer specifik är inte regeringen.²¹⁶

Ytterligare en uppfattning är att regeringens styrning borde vara mer långsiktig. Lärosätenas skilda förutsättningar och utvecklingsmöjligheter borde bejakas i budgetdialoger och annan styrning. Det borde finnas en någorlunda stabil tanke för varje lärosäte.

”Vi får nu försöka läsa av ett politiskt spel. Vi tycker att man borde bejaka vår verksamhet eftersom vi är en så viktig del av det svenska samhället. Inte hålla på och trixa med oss utan låta oss ha ett mer långsiktigt liv och utveckling.”²¹⁷

En företrädare för ett större lärosäte anser att regeringen skulle kunna öka autonomi för lärosäten som Uppsala och Lund. Detta inte skulle innebära någon stor risk med tanke på dessa lärosätens stabilitet och tradition. En idé som framförs är att regeringen borde spänna bågen hårdare för de resursstarka lärosätena. Regeringen borde formulera tydligare uppdrag, inte bara till de yngre och mindre lärosätena, utan även till de äldre och stora:

”Ge de stora lärosätena uppdrag som ligger bortom vad de redan gör. Ni ska bli som – Cambridge. Även de större lärosätena borde få anstränga sig och göra lite mer.”²¹⁸

²¹⁴ Intervju 14 och 18.

²¹⁵ Intervju 7.

²¹⁶ Intervju 17, 19 och 20.

²¹⁷ Intervju 1.

²¹⁸ Intervju 7.

Det finns regler som försvårar samverkan

Av intervjuerna framgår att det finns problem med att lärosätena är myndigheter och därmed inte kan fatta gemensamma beslut om utbildningar och forskningsprojekt. Lärosäten är till för att göra samma saker och det innebär att de både kan konkurrera och samarbeta med varandra. Detta är en väsentlig skillnad mot andra myndigheter, vilka som regel har olikartade uppgifter. Sättet att generellt reglera myndigheter är ett hinder för samarbete enligt den intervjuades uppfattning; lärosätena skulle behöva en särslagstiftning.²¹⁹

En företrädare för ett lärosäte lyfter fram att ju mindre ett lärosäte är, desto större är behovet av samverkan. Samtidigt är man mer sårbar och vill ha regeringens acceptans för den väg man väljer.

Det går utmärkt att samarbeta så länge att de samverkande parterna är överens om allting. Exempelvis bedriver Karolinska institutet och Stockholms universitet en logopedutbildning tillsammans sedan decennier. Man delar på lokaler och lärare och de formella besluten tas bara på ett ställe. Studenterna behöver inte märka något. Men det krävs bara att någon kastar in en sten i maskineriet så skulle det hela gå i baklås.

När det gäller utländska universitet finns en särlösning som innebär att så kallade double degrees kan ges tillsammans med utländska universitet. Men det handlar då om dubbla examina, inte en gemensam examen och inget gemensamt myndighetsbeslut.²²⁰

Nationella initiativ och samordning behövs

Många av de intervjuade påpekar att det finns regler och incitament som motverkar nödvändig samverkan och profilering. Till exempel kan lärosätena inte inrätta gemensamma nämnder eller fatta gemensamma beslut. Vidare påpekas att Högskoleverket kvalitetsgranskar lärosätenas utbildningar var och en för sig och att någon bedömning av den samlade dimensioneringen inte görs i samband med provningen av examenstillstånd.

Den möjlighet som numera finns för en högskola att bedriva forskarutbildning inom smalare områden anses dock förbättra förutsättningarna för profilering.²²¹

Åtgärder för att stärka profilering handlar dels om nationella initiativ för att stimulera lärosätenas verksamhetsutveckling, dels om sektorsövergripande samordning då väsentliga samhällsintressen riskerar att eftersättas.

²¹⁹ Intervju 21.

²²⁰ Intervju 20.

²²¹ Intervju 14, 20, 21 och 25.

Lärosätena efterfrågar längre planeringshorisont

En intervjuad företrädare vid ett större lärosäte efterfrågar längre planeringscykler. Det skulle behövas längre tid för att omsätta medlen, kanske cykler på 3–4 år. Detta gäller främst utbildningen men också forskningen.

Enligt den intervjuade företrädaren är det väldiga fluktuationer i förutsättningarna på utbildningssidan. När nu studieavgifter införs för tredjelandsstudenter, kommer takbeloppen att minska med betydande belopp, samtidigt som företrädarens lärosäte överproducerar med ett stort antal helårsstudenter under år 2010. Det innebär att utbildningsverksamheten måste dras ner mycket kraftigt år 2013.²²²

En annan lärosätesföreträdare kommenterar en arbetsmarknadspolitisk satsning som innebär att man under två år fick 450 extra platser. Beslutet kom sent och lärosätets utbildningar är inte av den arten att man bara kan fylla på med studenter i föreläsningssalarna. Detta hänger samman med att en stor andel av utbildningen bedrivs som program – det finns få enstaka kurser. Det tog tid att få igång alla kurser som startades. Kurserna är uppskattade och behövda – det kom att handla mycket om fort- och påbyggnadsutbildning. Men nu signalerar regeringen att satsningen är över. Då får man lägga ned kurserna även om man kan fortsätta ytterligare något år eftersom lärosätet inte fullt ut har använt takbeloppet ännu. Lärosätets struktur med många program återspeglas i hur man utnyttjar takbeloppet – användningen pendlar så att ibland hamnar lärosätet 50 miljoner kronor över årets takbelopp, ibland 50 miljoner kronor under detta.²²³

Forskningsanknytning med förhinder

Under intervjuerna har det framkommit synpunkter om problem som rör kopplingen mellan utbildning och forskning. Både företrädare för ett stort universitet och en mindre högskola tar upp svårigheter kring forskningsanknytning av grundutbildningen. Kritik framförs dels mot att regeringen är otydlig med vad som avses med forskningsanknytning, dels mot att systemen för meritering och forskningsfinansiering bidrar till en tudelning mellan forskning och undervisning.²²⁴

En av de intervjuade företrädarna menar att det framgår av lagar och förordningar att det ska finnas forskningsförankring i utbildningen, men det är ganska vagt vad detta egentligen innebär och vilka krav det ställer. Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar står för en viss konkretisering av hur begreppet kan tolkas – exempelvis att 50 procent av dem som undervisar på lärarutbildningen bör ha disputerat. Av intervjuerna framgår en önskan om en diskussion av begreppet och hur det ska tolkas på olika utbildningsnivåer.

²²² Intervju 3.

²²³ Intervju 10.

²²⁴ Intervju 26 och 28.

En företrädare berättar att man inom lärosätet haft omfattande diskussioner om vad god forskningsanknytning ska innebära, något som hänger samman med att lärosätet i hög grad begränsas av att man undervisar brett men forskar smalt.

”Man skulle behöva diskutera var miniminivån ligger för forskningsförankring av grundutbildningen. Givetvis bör utbildningen vila på vetenskaplig grund och studenterna behöver lära sig ett vetenskapligt arbetssätt. Lärosätet behöver kunna ta till sig utvecklingen men man behöver inte vara ledande själv. Det kan ligga en fara i att för tidigt [på kandidatnivå] specialisera sig mot det lärosätet är bra på forskningsmässigt. Specialiseringen bör komma längre fram. Här finns det utrymme för en nationell utveckling om jag uttrycker mig så.”²²⁵

Sambandet mellan forskning och utbildning kan vara problematiskt även vid större lärosäten. De som forskar undervisar inte och tvärt om. Dessutom sker profileringen av grundutbildningen utifrån studenternas intresse och detta sammanfaller sällan med den forskning som lärosätet specialiserat sig på. Ett annat problem som lyfts fram är att de två finansieringssystemen – det för grundutbildningen och det för forskningen – inte harmonierar särskilt väl med varandra. Sammantaget bidrar detta till påtagliga svårigheter att upprätthålla en fungerande forskningsanknytning av grundutbildningen. Problemet att man undervisar brett men forskar smalt finns inte bara vid mindre lärosäten. En bidragande orsak är att en så stor andel av forskningen finansieras med externa medel. Därtill kommer att undervisning inte anses ge samma meriter för den enskilde forskaren. En av de intervjuade menar att också för ett stort universitet lönar sig forskning bättre än undervisning.²²⁶

Sammanfattande kommentar

En viktig utgångspunkt för regeringens ledning av högskolan är att universitet och högskolor ska vara självständiga inom ramen för den statliga myndighetsformen. Under senare år har riksdag och regering fattat beslut som ytterligare stärker denna inriktning.

Generellt anser lärosätena att autonomi är bra. Den senaste autonomireformen tror man dock inte kommer att innebära några stora förändringar i praktiken. Däremot anses den ha skapat förutsättningar för tydligare ansvarsförhållanden inom lärosätena.

Samtidigt som det finns en samstämmighet kring vikten av självständiga högskolor, finns också en efterfrågan på nationell ledning. Många av de intervjuade lärosätesföreträdarna efterfrågar tydligare besked från regeringen om vilken roll och vilka uppgifter respektive lärosäte ska ha i högskolelandskapet. Man anser att lärosätenas roll och uppgifter bör kunna variera eftersom förutsättningarna är så skiftande. Vidare finns synpunkter om att det särskilt för grundutbildningens del vore

²²⁵ Intervju 26.

²²⁶ Intervju 18 och 26.

en fördel med en längre planeringshorisont än den som medges av dagens styrning av högskolan.

De behov som högskolan ska tillgodose är nationella. Det innebär att ett lärosäte konkurrerar med både geografiskt närliggande lärosäten och lärosäten över hela landet. En uppfattning som framförs i intervjuerna är att lärosätena måste profilera såväl utbildning som forskning för att samordna sektorns kapacitet. Många anser att detta är en nyckelfråga. Samtidigt påtalas att det finns regler och incitament i styrsystemen som verkar i motsatt riktning. Lärosätena anser därför att regeringen behöver se över sin styrning och underlätta samordningsinitiativ från sektorn.

Universitet och högskolor har två huvuduppdrag – att bedriva utbildning och att bedriva forskning. Enligt högskolelagen ska dessa två verksamheter ha samband med varandra och denna norm är också starkt förankrad bland akademiska företrädare. Samtidigt kan det konstateras att styrsystemen för respektive huvuduppdrag påtagligt skiljer sig från varandra. Inom lärosätena kan det också förekomma styrning med incitament som i praktiken motverkar sambandet mellan utbildning och forskning.

I intervjuerna framkommer bekymmer när det gäller möjligheten att i praktiken realisera målet om forskningsanknytning av grundutbildningen. Problemet att utbilda brett men forska smalt är påtagligt för mindre lärosäten. Men även större lärosäten anger att det kan finnas svårigheter att förena studenternas intresse med forskningens specialisering. Många intervjuade företrädare efterlyser förtydliganden av innebörden i en tillfredsställande forskningsanknytning.

Relationen mellan lärosätet och Regeringskansliet

I detta avsnitt redovisas hur intervjuade företrädare ser på sitt lärosätes relation till regeringen och Regeringskansliet.

Myndighetsdialog och andra kontakter med Utbildningsdepartementet

En viktig del i regeringens styrning av myndigheterna är de årliga myndighetsdialogerna. Syftet med dessa är att i ett samtal mellan företrädare för regeringen och för myndigheten följa upp myndighetens verksamhet och även diskutera den framtida verksamheten. I dialogen behandlas verksamhet, resultat och måluppfyllelse. Dialogen kan även inrymma ett planeringssamtal för myndighetschefen, det vill säga ett tillfälle för denne att diskutera sin arbetssituation med företrädare för departementet. Myndighetsdialoger genomförs som regel en gång per år för varje myndighet.

I intervjuerna med företrädare för lärosätena beskrivs myndighetsdialogen som ett bra tillfälle för lärosätet att presentera den egna verksamheten. Från lärosätet deltar normalt rektor tillsammans med någon eller några tjänstemän. Från Utbildningsdepartementet

deltar vanligen myndighetshandläggaren, budgethandläggaren och enhetschefen. Sedan får lärosätet hoppas att informationen förs vidare till den politiska nivån av departementstjänstemännen.

I dialogen med större lärosäten brukar även statssekreteraren delta under delar av mötet. De intervjuade uttrycker förståelse för att statssekreteraren inte deltar i alla myndighetsdialoger, eftersom det finns så många lärosäten. Några är dock kritiska och anser att detta återspeglar departementsledningens syn på hur viktiga olika lärosäten är.²²⁷

Enligt intervjuerna är departementets representanter pålästa och väl förberedda. Samtidigt anser några intervjuade att det ofta är svårt för lärosätet att få besked i angelägna frågor. Anledningen är att många frågor som man tar upp har en politisk dimension och tjänstemännen inte har mandat att driva politik.

”Även en fråga om en prislapp, som man kan tycka är en teknikalitet, är ett politiskt beslut. [...] Vi pratar politik med dem som inte representerar den politiska nivån och då blir det en rätt fattig dialog. Det kan vara intressant, men det ger inte något resultat. De som tar emot argumenten kan inte göra något av dem.”²²⁸

I intervjuerna påtalas att värdet av myndighetsdialogen skulle öka om man mötte en mer beslutför motpart på departementet. Det finns en efterfrågan på en kvalificerad diskussion med huvudmannen med utgångspunkt i de mål och strategier samt specifika förutsättningar som gäller för respektive lärosäte.²²⁹

I intervjuerna lyfter företrädare för de större lärosätena fram att de är stora myndigheter med ett betydande ansvar för utvecklingen i Sverige. Detta, menar man, borde innebära en engagerad dialog med regeringen om verksamheten.²³⁰

Dessutom anser några intervjuade att departementets myndighetshandläggare skulle kunna utveckla dialogen genom att mer aktivt tillvarata de analyser som lärosätena gör med anledning av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.²³¹

I sammanhanget lyfts värdet fram av lärosätesbesök av departementstjänstemän och ännu hellre statssekreteraren eller ministern. Vid sådana tillfällen finns möjlighet att på ett bredare sätt och med olika kompetenser nyansera frågor och belysa den miljö som lärosätet har att verka i.²³²

²²⁷ Intervju 7 och 20.

²²⁸ Intervju 20.

²²⁹ Intervju 1, 14, 20, 23 och 26.

²³⁰ Intervju 14 och 16.

²³¹ Intervju 23.

²³² Intervju 7 och 27.

Av intervjuerna framgår att lärosätena generellt sett är nöjda med sina departementskontakter när det handlar om rena fakta- eller kunskapsfrågor. I sådana fall får lärosätet som regel snabba och klarläggande besked från sin myndighetshandläggare.²³³

När det gäller frågor som förutsätter regeringens ställningstagande är bilden inte lika positiv. Enligt intervjuerna kan man få vänta på beslut. I vissa fall anser man också att besluten är oklart motiverade. Som exempel på frågor som kan förbli obesvarade mycket länge nämns rätt att starta holdingbolag, rätt för rektor eller annan anställd att sitta i ett visst företags styrelse samt brist på förordningsmässig reglering av viss verksamhet (exempelvis AT-nämnden). Ett exempel på regeringsbeslut där de intervjuade anser att regeringen inte motiverar beslut i tillräcklig utsträckning är lärosätenas önskemål att få avräkna ersättning för utbildning inom det konstnärliga området.²³⁴

Vidare anser några av de intervjuade att kontakterna med den poliska nivån generellt har minskat över tid, vilket man ser som ett problem.

”En väsentlig del i att vara rektor är att kunna hävda inför medarbetare i organisationen att man står i någon form av kontakt med departementsledningen. Jag ser det som en svaghet för hela sektorn om kontakterna fortsätter att vara på lägre nivå och att den politiska ledningen drar sig allt längre bort.”²³⁵

Enligt några intervjuer har större lärosäten oftare möjlighet till informella möten med tjänstemän och politiker i departementet. Det handlar exempelvis om gemensamt deltagande i internationella konferenser, statsbesök och liknande. En intervjuad från ett större lärosäte anser att de forskningsberedningar, som föregår de forskningspolitiska propositionerna, är ett bra tillfälle att lyfta fram underlag och föra diskussion med regeringen.²³⁶

De intervjuade från större lärosäten anser att de olika kontaktvägarna sammantaget ger goda kommunikationsmöjligheter med regeringen, medan mindre lärosäten inte har samma förutsättningar. En intervjuad betonar att regeringen riskerar att tappa i auktoritet gentemot sektorn om informella strukturer och osynliga processer i praktiken blir alltför betydelsefulla.²³⁷

Generellt sett ska myndighetsdialogen även innehålla ett planeringssamtal så att myndighetschefen får tillfälle att diskutera sin arbetssituation med departementet.

²³³ Intervju 19 och 22.

²³⁴ Intervju 10, 20, 22 och 25.

²³⁵ Intervju 9.

²³⁶ Intervju 12.

²³⁷ Intervju 6, 9, 14, och 16.

Den samstämmiga bilden från intervjuerna är att detta inte är fallet när det gäller lärosätenas dialog med departementet. Enligt de intervjuade rektorerna förekommer inte utvecklingssamtal med någon företrädare för departementet i egenskap av rektors arbetsgivare. Några rektorer anser att detta är en brist, medan andra menar att utvecklingssamtal i stället med fördel kan hållas med den egna styrelseordföranden.²³⁸

Ökad samsyn inom Regeringskansliet efterfrågas

Några av de intervjuade framhåller att Regeringskansliet inte är enhetligt, eftersom det i regeringen ingår ministrar och departement med ansvarsområden som på olika sätt har betydelse för universitet och högskolor. Ministrar och departement är inte heller alltid samspelade. Hur en fråga rubriceras (som utbildning, arbetsmarknad, vård eller tillväxt) kan få stor betydelse för hur en fråga bereds och för regeringens slutliga ställningstagande. Situationen kan bli än mer komplicerad om det ingår flera riksdagspartier i regeringen, eftersom det då uppstår ytterligare behov av samordning i beredningen.²³⁹

Enligt intervjuerna finns det situationer då det är lämpligt, eller till och med nödvändigt, att regeringen tar ett övergripande nationellt ansvar för utvecklingen. Detta gäller inte minst om ett område spänner över flera departements eller myndigheters ansvar. Ett exempel på detta är samordning av utbildning och forskning inom hälso- och sjukvårdsområdet. Landstingen har ansvar för hälso- och sjukvård, medan klinisk forskning och utbildning bedrivs i lärosätenas regi. Under senare år har det funnits ett starkt tryck på landstingen att effektivisera sjukvården och inslaget av privata sjukvårdsanordnare har ökat påtagligt. Utvecklingen har inneburit försämrade möjligheter för den kliniska forskningen och utbildningen inom högskolan.

Det understryks också att man från lärosätenas sida är beroende av landstingen för att kunna bedriva klinisk forskning och utbildning, samtidigt som landstingen och de privata vårdanordnarna inte prioriterar detta. När det gäller läkar- och sjuksköterskeutbildning har landstingen traditionellt bidragit med betydande resurser, men detta håller gradvis på att förändras. Numera är landstingen strikta i sin upphandling av sjukvårdsproduktion och överlämnar åt universiteten att finansiera utbildning och forskning:

”Bolagen upphandlar till exempel 100 blindtarmar och så slimmar man organisationen på de högspecialiserade landstingssjukhusen. I det upphandlingsuppdraget ligger inte att driva utbildning eller forskning.”²⁴⁰

²³⁸ Intervju 7, 9, 14, 17, och 20.

²³⁹ Intervju 9 och 14.

²⁴⁰ Intervju 18.

Utvecklingen innebär att den kliniska utbildningen och den kliniska forskningen kommer i kläm. Konsekvensen blir att universiteten i framtiden kommer att behöva upphandla utbildningsplatser och kliniskt forskningsutrymme i mycket större utsträckning än idag. Mot den bakgrunden anser man att Sverige behöver formera sig tydligare. Regeringen måste ta sitt ansvar och föra en dialog med landstingen och universiteten. Universiteten klarar inte detta själva.²⁴¹

Det kan alltså vara problematiskt att som lärosäte ha en fråga som hamnar inom flera departements ansvarsområde. Enligt de intervjuade har vissa departement liten förståelse för varandras krav och synpunkter och i vissa fall organiserar man kunskapsprocesserna på olika sätt. Lärosätena skulle vara betjänta av en starkare samsyn mellan olika departement.²⁴²

Sammanfattande kommentar

Verksamheten vid universitet och högskolor ska uppfylla övergripande mål som handlar om samhällsnytta. Både dagens och framtidens behov av kompetens och kvalificerad kunskap ska tillgodoses. Behoven är nationella i den meningen att det är hela samhällets behov av kvalificerad kunskap och kompetens som ska tillgodoses. Detta ställer krav på en väl fungerande relation mellan lärosätena och regeringen, inte minst på den fortgående dialogen mellan lärosäten och företrädare för regeringen och Regeringskansliet.

Av intervjuerna framgår att lärosätena är relativt nöjda med sina departementskontakter, inklusive de myndighetsdialoger som förs med företrädare för Utbildningsdepartementet.

Många frågor som kommer upp i kommunikationen mellan lärosäte och departement har politiska implikationer och kan därför inte avgöras på tjänstemannanivå. Mot den bakgrunden finns hos lärosätena en önskan om fler direkta kontakter med departementets politiska ledning och att få besked med tydliga motiv när det gäller vissa ärenden. Samtidigt framhålls det som viktigt att departementet inte behandlar större och mindre lärosäten olika. Regeringen riskerar att tappa i auktoritet om informella strukturer och osynliga processer skulle bli alltför betydelsefulla.

Det förekommer att frågor berör fler departement än Utbildningsdepartementet. I intervjuerna konstateras att det finns olika viljor inom regeringen och att Regeringskansliet inte alltid uppträder samstämmigt gentemot sektorn. De intervjuade anser att det är angeläget att skapa en bättre samsyn mellan olika departement inom Regeringskansliet än vad som i dag är fallet.

²⁴¹ Intervju 18.

²⁴² Intervju 6, 16 och 18.

Reformer

I detta avsnitt redovisas hur intervjuade företrädare för lärosätena och företrädare för andra berörda myndigheter ser på hur regeringen har förberett och genomfört en rad systemförändringar under de senaste åren och vilka konsekvenser förändringarna har medfört.

Många förändringar på kort tid

Under senare år har en rad reformer inom högskolesektorn genomförts. Enligt en av de intervjuade innebär detta sammantaget en omvandling av högskolesektorns förutsättningar som kan jämföras med reformerna 1977 och 1993. De reformer som lyfts fram i intervjun är lärosätenas utökade autonomi, Bologna-processen, avgifter för internationella studenter och att alla lärosäten kan få tillstånd att bedriva forskarutbildning.²⁴³ Reformerna kommenteras på följande sätt:

”Införandet av studieavgifter är en mycket stor förändring, den största under åtminstone de senaste tio åren. Det handlar om ett paradigmskifte. Nu är dörrarna öppna för betalande studenter och det kommer att utvecklas framöver. Då blir man förvånad över hur reformen regleras och införs.

Det finns så många frågor som man inte löst och man har inte riktigt förstått vidden av förändringen. Det borde ha fått ta längre tid, med mer dialog och lyssnande. Man borde mer ha tagit del av synpunkter. Det skulle gett en helt annan beredskap inför de frågor som kommer nu, slag i slag. Och som inte hinner utredas nu.”²⁴⁴

Enligt en intervjuad företrädare försenas regeringens propositioner ofta, samtidigt som regeringens ambition är att reformerna ska vara införda vid en viss tidpunkt. Detta slår hårt mot lärosätenas förberedelsetid.

Reformer som de intervjuade anser har beretts med ett forcerat tidsschema är den nya lärarutbildningen och den nya modellen för kvalitetssäkring av grundutbildningen.

Även systemet för antagning till grundutbildningen har kommenterats i intervjuerna. Man anser att systemet inte har fungerat särskilt väl, eftersom förutsättningarna för antagning ändras hela tiden och att reglerna är oklara. Det som behövs enligt de intervjuade är ett långsiktigt och genomarbetat regelverk.²⁴⁵

²⁴³ Intervju 21.

²⁴⁴ Intervju 10.

²⁴⁵ Intervju 1, 10 och 14.

En företrädare för ett större lärosäte kommenterar regeringens reformarbete på följande sätt:

”Jag har väldig respekt för att regeringen vill driva ett intensivt och snabbt reformarbete. Det är politiska beslut. Det jag däremot inte har respekt för är när det uppstår saker som faller under rubriken ”tänkte inte på det”. Det handlar exempelvis om avregleringen av internationella studenter, hanteringen av vissa program, EU-lagstiftning och kontrakt med EU. Regeringen vet inte hur man ska hantera dessa frågor. Studenterna ska komma hit i höst och frågorna är fortfarande inte lösta. Ett annat exempel är reformeringen av lärarutbildningen, som är oerhört detaljreglerad [...]. Genom att detaljreglera har man sprungit in i problem och det har fått konsekvenser som är helt absurda.”²⁴⁶

Konsekvensanalyser av regeringens förslag till beslut finns långtifrån alltid framtagna vid beslutstillfället.²⁴⁷ Det skapar svårigheter att få överblick över de konsekvenser som uppstår, hur de ska hanteras och vilka aktörer som är berörda. En följd kan då bli att lärosätena i efterhand måste påtala negativa konsekvenser eller icke avsedda effekter för Utbildningsdepartementet och därmed söka åstadkomma efterhandsjusteringar. Detta är ofta ett tidskrävande arbete som kräver lärosätenas engagemang.

Om regeringen är angelägen om att genomföra reformer i ett snabbt tempo bör man, enligt en av de intervjuade, se till att få ett bredare bemyndigande än normalt från riksdagen. På så sätt skulle regeringen bättre kunna hantera lägen som uppstår oväntat. När politik implementeras, uppstår alltid saker som inte kunnat förutses och som leder till problem. Har riksdagen fattat beslut som binder upp en fråga, kan regeringen inte gå in direkt utan då krävs det ett nytt riksdagsbeslut. Regeringen behöver ett rätt stort bemyndigande från riksdagen för att rätta till fel som uppstår under resans gång. Ett annat alternativ för regeringen skulle kunna vara att införa reformer stegvis som försök/experiment.²⁴⁸

När det gäller reformer betonas vikten av att regeringen tar in sina myndigheter i beredningsarbetet. Ett sätt att göra detta tidseffektivt är att dra ihop flera lärosäten samtidigt för att få respons och synpunkter inför en reform eller större förändring. Gemensamma samlingar eller hearings kring specifika frågor kan vara ett bra sätt för departementet att ta fram och diskutera beslutsunderlag. Ett sådant förfarande framhålls av några intervjuade som effektivt, inte minst när regeringen har ambitioner att genomföra stora förändringar på kort tid. Den gemensamma diskussionen vid sådana samlingar kan snabbt och effektivt ge regeringen ett gott beslutsunderlag.

²⁴⁶ Intervju 14.

²⁴⁷ Intervju 20.

²⁴⁸ Intervju 9, 14 och 25.

Frågor kan ges en bredare belysning om företrädare för lärosäten med olika förutsättningar får lyfta fram olika aspekter.²⁴⁹

Det kan också vara effektivt ur lärosätenas synvinkel att driva frågor i grupp. Enligt en intervjuad har ett antal frågor fått en snabbare lösning när flera lärosäten har samlat sig för att gemensamt uppvakta departementsledningen.²⁵⁰

Samtidigt framhålls i intervjuerna värdet av ett traditionellt remissförfarande. Visserligen är detta tidskrävande, men det ger regeringen ett kvalitetssäkrat underlag från kunniga sektorsföreträdare och från forskare med hög kompetens, exempelvis avseende juridiska frågor. Remissförfarandet ger också bättre transparens än vad som gäller för hearings och liknande.²⁵¹

Sammanfattande kommentar

Reformtakten har under senare tid varit hög inom högskolesektorn. De institutionella ramarna för universitet och högskolor har förändrats i en rad avseenden genom att riksdagen tagit ställning till förändringar som utökad autonomi, avgiftsskyldighet för tredjelandsstudenter och ny lärarutbildning.

Lärosätenas synpunkter på regeringen präglas å ena sidan av en förståelse för politikens villkor, å andra sidan av kritik som handlar om forcerad och otillräcklig beredning av reformerna. I intervjuerna betonas vikten av genomarbetade konsekvensbeskrivningar och att regeringen i ökad utsträckning involverar lärosätena i beslutsprocessen. Hearings och andra överläggningar där lärosätena i grupp ges tillfälle att lämna synpunkter framhålls som ett bra inslag. Samtidigt betonas att ett traditionellt remissförfarande ger kvalitetssäkrade beslutunderlag och bättre transparens.

Grundutbildningen – resurstilldelning och kvalitetssäkring

I detta avsnitt redovisas vad de intervjuade lärosätesföreträdarna och företrädare för andra berörda myndigheter anser om regeringens system för resursstyrning och kvalitetssäkring av grundutbildningen.

Urholkad ersättning för grundutbildningen

För utbildning på grundnivå och avancerad nivå finns sedan år 1993 ett resurstilldelningssystem med ett anslag till varje lärosäte i form av ett takbelopp och därefter avräkning på grundval av lärosätets helårsstudenter och helårsprestationer på olika utbildningsområden.

²⁴⁹ Intervju 14 och 20.

²⁵⁰ Intervju 20.

²⁵¹ Intervju 14.

De intervjuade framför att ersättningsnivåerna inte har höjts i samma takt som kostnadsutvecklingen. Högskolan måste varje år skära i verksamheten för att klara av ordinarie pris- och indexuppräknningar, trots att man anser att det egentligen inte finns några marginaler.

Några av de intervjuade menar att grundutbildningen kontinuerligt har fått försämrade förutsättningar, vilket i sin tur medfört färre lärarledda undervisningstimmar och risk för sänkt utbildningskvalitet.²⁵²

Vidare anser de att högskolans uppdrag har utökats på olika sätt, exempelvis genom internationaliseringen och krav på studievägledning. Därtill kommer att kraven på moderna lokaler och teknisk apparatur inklusive IT har stigit, något som har medfört högre overheadkostnader.

För att säkra en god kvalitet krävs även disputerade lärare och dessa har högre löner. Detta är enligt intervjuerna ytterligare en orsak till att grundutbildningsanslaget urholkas. En av de intervjuade menar dessutom att grundutbildningen har fått bidra med pengar till forskningen, trots att regelverket inte medger detta.²⁵³

Vissa lärosäten anser att prislapparna inte alltid är de rätta

Den stabilitet och förutsägbarhet som kännetecknar resurstilldelningssystemet uppskattas av företrädarna för lärosätena.²⁵⁴ Det hindrar dock inte att man har kritiska synpunkter när det gäller strukturen av ersättningsnivåerna, de så kallade prislapparna.

En intervjuad företrädare framför kritik mot att regeringen inte har velat ändra prislapparna trots att kostnadsbilden för olika typer av utbildningar i praktiken rör sig hela tiden. En utbildning som var dyr i början på 1990-talet kan genom ny teknik ha blivit betydligt billigare i förhållande till andra utbildningar. Men detta har inte föranlett att ersättningsnivåerna justerats.

Ett annat problem som påtalas när det gäller områden med hög ersättningsnivå är att regeringen inte ger lärosätet rätt att avräkna för dessa, vilket innebär att lärosätet inte alltid tycker sig få rätt ersättning för de utbildningar som man valt att erbjuda studenterna. Enligt vissa lärosäten motiverar inte regeringen särskilt tydligt varför en del lärosäten har rätt att använda "mediaprislappen" medan andra lärosäten inte har den möjligheten. För de intervjuade framstår vissa sådana beslut som godtyckliga, eller åtminstone inte betingade av utbildningens kvalitet.²⁵⁵

²⁵² Intervju 1 och 28.

²⁵³ Intervju 1 och 10.

²⁵⁴ Intervju 2.

²⁵⁵ Intervju 12.

Resurstilldelningen premierar kvantitet och ett brett utbildningsutbud

I intervjuerna lyfts problem fram med att resurstilldelningssystemet för grundutbildningen ensidigt premierar kvantitet. Man anser också att det ger lärosätena incitament till att ha ett alltför brett och utslätat utbildningsutbud.

Utbildningssidan är uppbyggd så att varje lärosäte måste tillägna sig ett antal breda utbildningar för att få en trygg ekonomisk bas. Det betyder att alla lärosäten måste ha utbildning på de stora områdena, det som kallas de fem pelarna – lärarutbildning, vårdutbildning, ingenjörutbildning, kommunikationsutbildning, ekonomutbildning. [...] Detta motverkar profilering. Det är inget fel på profileringstanken, tvärtom, den borde drivas mycket hårdare. Problemet är att det enda utrymmet för profilering som finns kommer ovanpå de fem pelarna. Det ekonomiska utrymmet är då väldigt litet [...] Det finns nästan inga möjligheter till profilering.²⁵⁶

Inte minst de mindre lärosätena anser att deras möjligheter att satsa på ett profilerat utbildningsutbud är begränsade. På forskningssidan däremot är det ofrånkomligt för mindre lärosäten att profilera sig. Om man inte gör så är det svårt att hävda sig i konkurrensen om bidrag. Sammantaget innebär detta svårigheter när det gäller att forskningsanknyta utbildningen – man utbildar brett men forskar smalt.²⁵⁷

Eftersom de stora utbildningsprogrammen uppfattas som säkra inkomstkällor, eftersträvar alla lärosäten att erbjuda sådan utbildning. För en liten högskola kan det emellertid bli svårt att inom en stor utbildning hålla den bredd i utbildningarna som krävs utan att varje ämne blir litet och sårbart. En intervjuad företrädare konstaterade att det inte finns något behov i Sverige av 30 utbildningar i företagsekonomi eller 23 utbildningar i religionsvetenskap. Att en sådan utspridning ändå existerar anses ha tvingats fram av det ekonomiska styrsystemet.²⁵⁸

Svaga incitament för verksamhetsutveckling

Några intervjuade företrädare påtalar att dagens system för resurstilldelning till grundutbildningen inte ger någon stimulans för verksamhetsutveckling.²⁵⁹ Oavsett om utbildningen bedrivs på samma sätt år från år eller om det ibland görs rejäla översyner så kan lärosätet i efterhand avräkna pengar från takbeloppet utifrån hur många helårsstudenter man har och hur dessa presterar i termer av högskolepoäng.

En av de intervjuade anser att detta är en brist i systemet och att det borde finnas nationellt utlysta projektmedel som komplement till den vanliga utbildningsfinansieringen. Lärosätena skulle i konkurrens kunna ansöka om medel

²⁵⁶ Intervju 21.

²⁵⁷ Intervju 20.

²⁵⁸ Intervju 15 och 21.

²⁵⁹ Intervju 21 och 28.

som fördelades efter en kollegial kvalitetsbedömning på motsvarande sätt som i ökande omfattning sker för forskningen. Enligt den intervjuade borde projekten utvärderas i efterhand och erfarenheter tillvaratas. Detta skulle stimulera lärosätena till att utveckla utbildningens kvalitet och även bidra till en tätare koppling mellan utbildning och forskning.²⁶⁰

Den nationella kvalitetssäkringen är viktig

En allmän uppfattning bland de intervjuade företrädarna är att nationell kvalitetssäkring av utbildningen är viktig och välkommen. Högskoleverkets kvalitetsutvärdering anses ha varit bra – den har höjt kvaliteten i sektorn och visat på för- och nackdelar i olika ämnen och på olika lärosäten.

De intervjuade är också positiva till den prövning av examenstillstånd som Högskoleverket genomför. Man nämner som exempel att kvaliteten på sjuksköterskeutbildningen har höjts efter att många examenstillstånd dragits in. En intervjuad uttrycker sig på följande sätt: ”Det genljöd i hela systemet – alla insåg att det var på riktigt.”²⁶¹

Samtidigt riktas kritik mot att Högskoleverkets indragningar av examenstillstånd kan drabba studenterna hårt. Det är olyckligt om besked kommer vid en tidpunkt då studenterna inte längre kan söka till något annat lärosäte. Det finns exempel på att studenter blivit utestängda från studier i en termin eller ett helt år. Vidare menar en intervjuad att Högskoleverket skulle kunna göra mer likvärdiga bedömningar, om de samlade in alla omdömen för att få bort eventuella inkonsekvenser mellan de olika bedömargrupperna.²⁶²

Samtidigt menar en annan intervjuad att Högskoleverket borde vara mer generös med att ge examenstillstånd för att därefter granska resultaten och då inte tveka att dra in tillstånd. Om man inom ramen för prövningen av examenstillstånd försöker reglera alla förutsättningar, uppkommer en ganska tung och byråkratisk apparat. Som exempel nämndes den senaste examensrättsprövningen av lärarutbildningen. Många utbildningar fick inte examenstillstånd eftersom de inte hade skrivit sina ansökningar på rätt sätt, inte på grund av att man bedömdes sakna kompetens att bedriva utbildningen.²⁶³

²⁶⁰ Intervju 28.

²⁶¹ Intervju 14.

²⁶² Intervju 10 och 16.

²⁶³ Intervju 14.

En annan synpunkt på Högskoleverkets prövning av examenstillstånd är att den avser ett lärosäte i taget. De intervjuade ser detta som ett problem, eftersom det anses motverka samarbete mellan lärosäten vid inrättandet av nya utbildningar. Vidare konstateras att det inte görs någon prövning av den samlade dimensioneringen i samband med prövningen av examenstillstånd.²⁶⁴

Fokusering på examensarbete kan leda fel

När det gäller det nya kvalitetssäkringssystem som infördes år 2011 är några av de intervjuade tveksamma, även om man också ser det som en spännande utmaning. Det finns risker med att göra examensarbete till måttstock för en utbildnings lärandemål och det är något som inte passar riktigt alla utbildningar.²⁶⁵

Den modell för utvärdering som Högskoleverket tidigare tillämpade mötte kritik från högskolesektorn, eftersom den fokuserade på utbildningsprocessen och inte resultatet. Samtidigt anser en intervjuad att en modell som enbart betonar resultat inte heller är bra. För att göra en bra utvärdering måste man titta på hela kedjan.

Farhågor för att det nya systemet skulle snedvrída verksamheten har framförts i intervjuerna. Det är viktigt att känna att utvärderingsverktyget är bra och mäter rätt saker, annars kan det styra åt fel håll. Man befarar att handledare kommer att handleda för mycket för att säkra uppsatsernas kvalitet, eftersom detta utgör ett ekonomiskt incitament i det nya systemet. ”Det finns många risker i detta som inte gynnar genuin kvalitet.”²⁶⁶

Den utvärderingsmodell som valts för det nya systemet bedöms vara krävande och kommer att ta mycket resurser i anspråk. Att bedöma examensarbeten anses vara svårt och ta tid. Att de 1 700 utbildningar som bedrivs vid landets lärosäten ska utvärderas under en period om 3,5 år innebär att en mycket stor andel av akademikerkåren behöver lägga sin arbetstid i olika bedömargrupper. Enligt den intervjuade innebär detta att kvalitetssäkringen också blir betydligt dyrare. Detta kan leda till att Högskoleverket måste prioritera ned sina tematiska granskningar av internationalisering, samverkan, jämställdhetsfrågor och liknande.²⁶⁷

Företrädare för lärosäten med professions- och konstnärliga utbildningar uppmärksammar också problem med att examensarbeten valts som kvalitetsmått. Det blir den akademiska snarare än den praktiska delen av utbildningen som prövas i utvärderingarna. Därmed blir det som bedöms inte alltid det som värderas när studenterna kommer ut i arbetslivet. Metoden kan bidra till en fortsatt

²⁶⁴ Intervju 7.

²⁶⁵ Intervju 9, 21 och 22.

²⁶⁶ Intervju 1.

²⁶⁷ Intervju 20.

”överakademisering”, vilket är ett problem som redan har uppmärksammats för Utbildningsdepartementet när det gäller sjuksköterskeutbildningen. Risken är att studenterna får lära sig vad omvårdnad är men inte hur den ska utföras i praktiken.²⁶⁸

En intervjuad företrädare problematiserar begreppet kvalitet – det finns kvaliteter som gestaltar sig på olika sätt. När man vid lärosätet övergick till att inför antagningen tala om kvaliteter i stället för kvalitet i singularis, upplevdes detta som en befrielse. Plötsligt blev en diskussion möjlig och man uppnådde en hygglig balans i antagningen. Företrädaren kände det därför som något av en chock när termen kvalitet återkom i singularis med en sådan kraft från regeringen. Företrädaren menar att det finns risk för oönskade sidoeffekter, till exempel när det gäller jämställdhet. En annan risk är att förändringen skapar ett tomt regelsystem samtidigt som lärosätena informellt fortsätter att arbeta efter egna värderingar. Examensmålen anses inte heller vara framtagna för att vara en heltäckande beskrivning av kvalitet och är förhållandevis allmänt formulerade.²⁶⁹

Sammanfattande kommentar

Viktiga led i regeringens styrning av grundutbildningen är systemet för resurstilldelning och den nationella kvalitetssäkring som Högskoleverket svarar för. I dessa system finns drivkrafter som påverkar lärosätenas avvägningar när de tar ställning till inriktning, dimensionering och genomförande av utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Det framgår av intervjuerna att resurstilldelningssystemets stabilitet och förutsägbarhet är något som uppskattas av lärosätesföreträdarna.²⁷⁰ Samtidigt framförs kritiska synpunkter när det gäller strukturen på ersättningsnivåerna, de så kallade prislapparna, och de incitament som finns inbyggda i systemet. De intervjuade anser att nivåerna har urholkats över tid samt att konsekvenserna av den tekniska utvecklingen – som både kan fördyra och förbilliga utbildningen – inte har beaktats. Kraven från den nationella kvalitetssäkringen att allt fler lärare ska vara disputerade är en faktor som driver upp kostnaderna utan att detta har kompenseras i ersättningsnivåerna.

En återkommande synpunkt är att resurstilldelningssystemet, som hittills ensidigt premierat kvantitet, har bidragit till ett alltför brett och utslätat utbildningsutbud och att alla lärosäten eftersträvar att erbjuda samtliga stora utbildningar. Resurstilldelningssystemet anses inte premiera samarbete eller arbetsdelning mellan olika lärosäten, snarare tvärtom. Det leder till en situation där alla lärosäten gör allt.

²⁶⁸ Intervju 9 och 12.

²⁶⁹ Intervju 9.

²⁷⁰ Intervju 21.

De intervjuade är eniga om värdet av Högskoleverkets nationella kvalitetssäkring, även om det även finns kritiska synpunkter mot såväl de tidigare systemen som mot det nya system som tillämpas från och med år 2011. Det nya systemet väntas bli krävande och kostsamt. Det finns också invändningar mot valet av examensarbetet som främsta indikator för studenternas lärandemål.

Forskningen – finansiering och kvalitetssäkring

Universitet och högskolor har två huvuduppgifter – att bedriva utbildning respektive forskning. I detta avsnitt redovisas vad som framkommit i lärosätessamtal och i intervjuer med företrädare för andra berörda myndigheter om forskningens finansiering och kvalitetssäkring.

Peer review – kvalitetssäkring med för- och nackdelar

Enligt intervjuerna fungerar Vetenskapsrådet både som kvalitetsmätare och som standardsättare. Genom sina beredningsgrupper kan Vetenskapsrådet på ett bra sätt bedöma den vetenskapliga kvaliteten i ansökningarna. I intervjuerna framhålls att det är ett framgångsrikt system där Vetenskapsrådet finansierar de bästa forskarna.²⁷¹

Några lyfter fram betydelsen av Vetenskapsrådets uppdrag att stödja grundforskning av högsta kvalitet samt förnyelse. Enligt en av företrädarna för Vetenskapsrådet handlar detta bland annat om att våga stödja projekt med hög risk, som om de lyckas leder till betydande framsteg. Man framhåller att ”forskning per definition innebär risk och osäkerhet. Annars skulle det inte vara forskning utan något annat.”²⁷²

Av intervjuerna framgår också att Vetenskapsrådet har högt anseende i högskolan. Rådet har hög legitimitet och den anser man är viktig att värna. En lärosätessamtalare betonade betydelsen av att varje vetenskapligt område har en finansiär som är nyfikenhetsstyrd och som bedömer den vetenskapliga kvaliteten. Detta framhålls som Vetenskapsrådets roll och det är viktigt att vara rädd om den rollen.²⁷³

Samtidigt konstateras i lärosätessamtalen att det finns problem med den konkurrensutsatta finansieringen. Flera finansiärer delar ofta ut medel till samma strategiska områden. Om alla finansiärer ger pengar till samma strategiska områden, leder det till en likriktning som inte är bra.²⁷⁴

²⁷¹ Intervju 6, 14 och 28.

²⁷² Intervju 5.

²⁷³ Intervju 14 och 16.

²⁷⁴ Intervju 3.

Förhållandet att alla stora finansiärer uppträder på samma sätt samtidigt kan också medföra tvära kast. Till exempel slutade alla finansiärer att finansiera forskarassistenttjänster när Vetenskapsrådet gjorde så.²⁷⁵

Viss kritik riktas mot systemet med kollegial granskning (peer review) när det gäller att välja ut forskningsprojekt. Samtidigt konstateras att Vetenskapsrådet arbetar aktivt för att motverka skillnader mellan kvinnliga och manliga sökandes beviljningsgrad som inte kan hänföras till skillnader i meriter och vetenskaplig kvalitet. I detta jämställdhetsarbete ingår satsningar på jämställdhetsobservatörer och utbildning av ledamöterna i beredningsgrupperna. En av de intervjuade lärosätesföreträdarna tar upp frågan om jäv. I ett litet land som Sverige kan det vara svårt att helt undvika denna problematik. Trenden går dock mot fler internationella bedömare, vilket anses minska risken för jäv. Samtidigt påtalar en företrädare för Vetenskapsrådet att detta innebär ökade kostnader och att underlag behöver översättas till eller skrivas på engelska.²⁷⁶

Trots invändningarna anses peer review vara den bästa metoden. De intervjuade återkommer till att Vetenskapsrådets viktigaste kapital är det förtroende som myndigheten bygger med peer review. Systemet gör att besluten om vilka som får forskningsbidrag är transparenta och förankrade i forskarsamhället. En intervjuad framhåller dock att förtroendet riskerar att överutnyttjas om Vetenskapsrådet ges i uppdrag att genomföra allt fler utlysningar som ligger utanför myndighetens egentliga områden. Vidare är det kostsamt för myndigheten att administrera många små utlysningar.²⁷⁷

Obalans mellan anslag och bidrag ger styrsvårigheter

Forskningen vid lärosätena finansieras med anslag, bidrag från externa finansiärer och avgifter för uppdragsforskning. Företrädare för både stora universitet och mindre högskolor tar upp svårigheter att hitta en balans mellan olika finansieringssätt. Det är inte enkelt att förena strävan att dra in externa medel för att kunna upprätthålla forskning av viss volym och kvalitet samtidigt som lärosätet behåller sin integritet och styrbarhet.

Intervjuade företrädarna för större universitet lyfter fram det positiva i att forskare är framgångsrika i att dra in mycket externa medel. Men samtidigt ser man problem med att en så stor andel av verksamheten är externt finansierad. Det är viktigt att hitta en balans mellan bidrag och anslag i statens finansiering av forskningen. Med ett större forskningsanslag skulle det vara möjligt att bedriva verksamheten mer genomtänkt och planerat.²⁷⁸

²⁷⁵ Intervju 6.

²⁷⁶ Intervju 13.

²⁷⁷ Intervju 5, 8 och 13.

²⁷⁸ Intervju 3.

De mindre lärosätena konstaterar problem med att få forskningsanslaget att räcka till mer än att bedriva forskarutbildning.²⁷⁹ En intervjuad anser att det skulle behövas mer statliga anslag för att lärosätet skulle kunna fortsätta göra strategiska satsningar och bygga upp en forskningsnisch. Man efterlyser också en möjlighet att överföra medel mellan grundutbildning och forskning, eftersom forskningsanslaget är en större begränsning för ett undervisningstungt lärosäte än anslaget för grundutbildning. En intervjuad företrädare konstaterar samtidigt att situationen förbättrats jämfört med det tidiga 2000-talet då en del lärosäten hade i stort sett alla forskningsresurser uppbundna. De extra fem miljarder kronor som tillfördes med forsknings- och innovationspolitiska propositionen gjorde att balansen mellan anslag och bidrag återställdes.²⁸⁰

En annan intervjuad ser inte lika positivt på utvecklingen och menar att utländsk erfarenhet ger vid handen att minst 40 procent av budgeten ska vara i form av anslag och högst 60 procent i form av externt finansierade forskningsprojekt. Detta är en förutsättning för att lärosätets ledning ska kunna styra och bygga upp forskningsinfrastruktur för framtiden. Samtidigt noteras att det inom det egna lärosätet finns institutioner som har upp till 80 procent av forskningsfinansieringen i form av externa bidrag.²⁸¹

Externa bidrag binder upp anslag genom samfinansiering

När externt finansierade projekt inte täcker sina kostnader, måste lärosätet skjuta till anslagsmedel för att täcka dessa. Denna samfinansiering är en av orsakerna till att det blir svårt för lärosätetsledning att styra verksamheten då en stor andel av intäkterna består av externfinansierade medel.

I intervjuer med företrädare för både större universitet och mindre högskolor påtalas detta problem. När forskare drar in externa bidrag in-tecknas samtidigt framtida anslag, eftersom det även behövs anslagsmedel för att kunna genomföra forskningen.

Eftersom de mindre högskolorna tilldelas relativt sett mycket lägre basfinansiering över statsbudgeten än de större, ger de externa medlen en möjlighet att expandera lärosätets forskning. Men eftersom många externa finansiärer inte är villiga att stå för hela kostnaden, behövs det anslagsmedel för att samfinansiera forskningen. Lärosätets anslag blir därmed en flaskhals. Exempel på finansiärer där behov av samfinansiering i hög grad har låst upp basanslaget för lärosätet är EU och andra utländska finansiärer såsom NIH (National Institutes of Health).²⁸²

²⁷⁹ Intervju 7.

²⁸⁰ Intervju 16 och 22.

²⁸¹ Intervju 12.

²⁸² Intervju 3, 7, 12 och 26.

Även en företrädare för ett stort universitet menar att framgång att dra till sig bidrag kan bli en dyrköpt seger, eftersom samfinansiering medför att lärosätet intecknar sitt basanslag. Det är okänt hur ofta forskare tvingas tacka nej till bidrag på grund av krav på samfinansiering. En intervjuad menar att det i alla fall inom humaniora och samhällsvetenskap förekommer att prefekter eller dekaner agerar och nekar forskare att söka externa bidrag. Behoven av samfinansiering nämndes i en intervju som en förklaring till att Sverige tilldelas en så liten del av EU-medlen (till exempel medel från EU:s forskningsråd ERC, European Research Council).²⁸³

Riktade satsningar och mer betoning på samhällsnytta

I och med forsknings- och innovationspropositionen 2008 har betoningen av forskningens samhällsnytta ökat genom satsning på så kallade strategiska forskningsområden (SFO) som ett led i förändringen av basfinansieringen av högskolans forskning. Vetenskapsrådet gavs ansvar för beredningen av de strategiska forskningsområdena. Arbetet genomfördes i samarbete med övriga forskningsråd.

Som led i en strävan mot samhällsrelevant forskning ska Vetenskapsrådet inom ramen för sitt uppdrag lyfta forskning som är av särskild betydelse för samhälle och näringsliv.²⁸⁴ Vetenskapsrådet är också ansvarig myndighet för en utbildningsvetenskaplig satsning, där statliga medel har skjutits till för att stärka forskningsanknytningen i lärarutbildningen. Forskare söker bidrag från den utbildningsvetenskapliga kommittén vid Vetenskapsrådet och bedömning görs utifrån kvalitet och forskningens relevans för skolans och förskolans utveckling.²⁸⁵ Därtill kommer att Vetenskapsrådet från tid till annan får regeringens uppdrag att genomföra mindre, tematiska utlysningar av medel.

Av intervjuerna framgår ett visst motstånd i forskarsamhället och inom Vetenskapsrådet mot tematiska utlysningar. Kritiken handlar bland annat om att dessa till viss del begränsar konkurrensen bland forskarna. En annan farhåga är att lobbyverksamhet och enskilda händelser kan få genomslag på regeringens val av regeringsuppdrag om utlysningar. Ett exempel som nämns är en resurssatsning på psykiatri efter mordet på Anna Lindh, där en intervjuad anser att området inte hade förmåga att ta hand om de medel som tillfördes området under kort tid.²⁸⁶

²⁸³ Intervju 28.

²⁸⁴ Prop. 2008/2009:50, s. 64 Dessa satsningar bör avse forskning som väljs utifrån strategiska överväganden om vilka områden som är i stark inomvetenskaplig utveckling och vilka områden inom forskningen som långsiktigt kan ha störst betydelse för samhälle och näringsliv. I instruktionen framgår denna strävan för Ämnesrådet för medicin och hälsa samt för Utbildningsvetenskapliga kommittén. Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

²⁸⁵ Förordning (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet, 2009-10-22. En tidigare lydelse var att kommittén skulle fördela medel till forskning och utbildning på forskarnivå som bedrivs i anslutning till lärarutbildning och som svarar mot behoven inom lärarutbildningen och den pedagogiska yrkesverksamheten.

²⁸⁶ Intervju 3, 8 och 11.

I intervjuerna lyfts också fram Vetenskapsrådets ansvar att lämna bra underlag för de politiska besluten om vilka forskningsinriktningar som är strategiska.

Mindre lärosäten anser sig missgynnade av strategiska satsningar

Även om riksdag och regering under senare tid har gjort särskilda satsningar på att öka resurserna för forskningen, upplever inte alla intervjuade företrädare för lärosäten att dessa har kommit dem till del. Företrädare för mindre lärosäten påpekar att deras lärosäten har fått en mycket begränsad del av regeringens satsning på strategiska forskningsområden. En intervjuad anser att om regeringen vill att excellensforskning endast ska bedrivas vid de äldre lärosätena, så borde den vara tydlig med detta.

Vid en annan intervju framförs att regeringen överskattar betydelsen av excellensforskning. Man menar att det i stället behövs extra medel till miljöer som ännu inte hunnit bli excellenta. Det riktas också kritik mot att excellenssatsningen gynnar redan etablerade och framgångsrika forskare. Det är viktigt att även unga forskare och områden som inte är så "heta" i dagsläget får utrymme. För att ge möjligheter för unga forskare och nya miljöer måste utrymme finnas för interna omDispositioner vid lärosätet.²⁸⁷

Intervjuade från större lärosäten som varit framgångsrika och fått en stor andel av de riktade pengarna, är mer positivt inställda till strategiska satsningar. En intervjuad påpekar dock att när duktiga forskargrupper får ökade resurser så påverkas verksamheten genom att den interna konkurrensen om anslagsmedel ökar mellan forskargrupperna.²⁸⁸

En påtaglig konsekvens av satsningen på strategiska forskningsområden är att den leder till ökad konkurrens mellan topplärosäten om de bästa forskarna. Ett universitet som fått stora medel inom ett visst område, försöker rekrytera de bästa forskarna inom det området från andra universitet. Det är en fördel att satsningarna samlar kompetensen på ett ställe. Men det finns även nackdelar, eftersom möjligheter till tvärvetenskaplig samverkan inom ett universitet kan påverkas negativt. Enligt den intervjuade skulle det också behövas incitament för samverkan mellan olika discipliner på nationell nivå.²⁸⁹

²⁸⁷ Intervju 7 och 28.

²⁸⁸ Intervju 3 och 6.

²⁸⁹ Intervju 28.

De flesta positiva till anslag efter prestation – men problem kvarstår

De intervjuade är positiva till att en del av basanslaget numera omfördelas utifrån resultatindikationer som mäter prestationer. Meningarna går dock isär när det gäller om de använda indikatorerna är bra och om den modell regeringen valt är transparent.²⁹⁰

En företrädare för ett större universitet ser omfördelning av anslaget baserat på volymen externa medel som en bekräftelse på att regeringen ser positivt på hur deras forskare arbetar. Fördelningen med hänsyn till externa medel och publicering anses vara positivt, eftersom det innebär krav på universitetsledningen att se till att organisationen presterar så bra som möjligt. Ledningen måste vara mer aktiv och strategier för hur universitetet ska utvecklas har blivit viktigare.²⁹¹

En annan intervjuad anser att det är orimligt att ett nytt universitet jämförs med de äldre universiteten. Mindre lärosäten som har ökat sin forskningsproduktion under de senaste åren anses missgynnas i det nya systemet jämfört med lärosäten med en jämn, och sedan länge väl etablerad produktion.²⁹²

Kritik framförs också mot valet av mått. Fokuseringen på vetenskapliga artiklar missgynnar lärosäten som bedriver mycket av sin forskning i anknytning till näringsliv och myndigheter i den egna regionen. I dessa fall blir resultatet sällan artiklar i vetenskapliga tidskrifter, utan resultat presenteras i annan form och kan exempelvis leda till nya patent.²⁹³

En annan kritik som framförs är att kvalitetsbedömningen baseras på det som är lätt att mäta:

”Vi har ju det system som vi har bett om där vi mäter produktion, och då producerar forskarna det som mäts. Enligt min personliga åsikt är det inte det som gynnar kvalitet i slutändan.”²⁹⁴

Oavsett åsikter om måtten som används för att omfördela basanslaget så betonas vikten av transparens. Lärosätesledningen och forskaren måste tydligt veta på vilka grunder omfördelningen sker och hur beräkningarna görs. Annars fungerar omfördelningen dåligt som styrmedel. Av intervjuer framgår att det finns en stor osäkerhet om hur omfördelningen av basanslaget faktiskt har räknats ut. Man menar att det i nuläget är svårt att veta hur lärosätet ska agera för att få ökade anslag. En företrädare för större universitet anser dock att systemet för omfördelning numera är tydligt. Däremot

²⁹⁰ Intervju 26.

²⁹¹ Intervju 6 och 16.

²⁹² Intervju 22.

²⁹³ Intervju 20 och 27.

²⁹⁴ Intervju 8.

riktas kritik mot att underlag för tidigare beräkningar av omfördelningen inte varit tillgängliga.²⁹⁵

Finansiering i otakt med anställningsformer

Extern finansiering av forskning innebär tidsbegränsningar som enligt de intervjuade skapar problem för kontinuiteten och för lärosätenas förmåga att agera ansvarsfullt som arbetsgivare. Som exempel nämns att löptiden för forskningsbidrag går i otakt med anställningsformerna. Doktorander anställs på fyra år, medan modellen för extern forskningsfinansiering vanligtvis innebär treåriga bidrag. Att anställningarna för doktorander kommer i otakt med anslagens längd gör att man måste ha fler och överlappande anslag för samma verksamhet.²⁹⁶

Ett annat problem är att beslut om bidrag ofta kommer väldigt sent. Ansökan ska ofta ske i februari/mars, medan beslutet kommer i oktober/november. Det gör att lärosätet ofta först mot slutet av året vet om man har finansiering för en forskargrupp. Anställning ska samtidigt ske utifrån arbetsmarknadsmässiga principer.²⁹⁷

Enligt en intervjuad från ett större lärosäte finns det en rädsla för att anställa när forskningsmedel ges i form av bidrag, eftersom man inte vill ta risken att behöva säga upp personal. Det kan kosta upp till en årslön att säga upp personal. Det är inte många som har sagts upp, men däremot finns det många tidsbegränsade anställningar som bara löper ut och inte förnyas. För att hantera problematiken behöver lärosätena utveckla sin personalpolitik. Vid den intervjuade företrädarens lärosäte förs en diskussion om interna trygghetssystem som skulle kunna innebära att forskargrupperna inte ska behöva bära hela risken. Lärosätets ambition är att en struktur ska finnas på plats om medel inte beviljas och personal behöver sägas upp.²⁹⁸

En mer långsiktig forskningsfinansiering efterfrågas av de intervjuade. I stället för tidsbegränsade centrumbildningar vore det enligt en intervju bättre att ge duktiga forskare mer långsiktigt stöd. Det är relativt lätt att avgöra vilka forskare som är aktiva genom att beakta vetenskapliga arbeten, doktorander som disputerar och liknande. En forskargrupp med tillräcklig aktivitet borde kunna få en längre kontraktsperiod än tre år. Man nämner att aktörer i andra länder som NIH (National Institutes of Health), MRC (Medical Research Council) och HHMI (Howard Hughes Medical Institute) arbetar med betydligt längre tidsperspektiv (fem till tio år). Man påpekar också att om medel beviljas för längre perioder, skulle det leda till en mindre ärendemängd hos forskningsfinansiärerna.²⁹⁹

²⁹⁵ Intervju 7, 22, 23, 26 och 28.

²⁹⁶ Intervju 3, 12 och 18.

²⁹⁷ Intervju 18.

²⁹⁸ Intervju 12.

²⁹⁹ Intervju 18.

Finansieringssystemet leder till pengar på hög

Externa bidrag till excellenta forskare och för uppbyggnad av forskningsmiljöer har tillsammans med anslag till strategiska forskningsområden inneburit en koncentration av forskningsmedel.

Meningarna bland de intervjuade går i sär om detta är en positiv utveckling eller ett problem. En intervjuad menar att det är bra att de duktigaste forskarna får mycket forskningsmedel. Medel från Vetenskapsrådet ses som en kvalitetsstämpel. Det innebär att även andra finansiärer vågar satsa, vilket i sin tur medför att forskningsmedlen koncentreras.

Andra intervjuade framhåller risken med att områden där det plötsligt görs stora satsningar inte har kapacitet att använda medlen. Kritik framförs även mot att koncentration av forskningsmedel leder till att det dröjer länge innan pengarna kan användas, eftersom det inte finns tillräckligt många excellenta forskare att tillgå.³⁰⁰

Enligt en av de intervjuade har ett fåtal forskargrupper på kort tid beviljats väldigt mycket bidrag. Det innebär att de kanske har fått mer pengar än de faktiskt kan använda under överskådlig tid. Den intervjuade undrar om inte utväxlingen kanske hade blivit bättre, om medlen hade spridits ut något mer.³⁰¹

Ett annat problem som lyfts fram i samband med satsningar på tidsbegränsade centrumbildningar är att det tar lång tid att rekrytera. Enligt en av de intervjuade kan det ta ledningsgruppen 17 månader att rekrytera en professor. På grund av trögheter vid start och avslutning och att anställningsformerna inom forskningen tenderar att bli samma som för övriga samhället, är det svårt att stänga ett nystartat centrum efter fyra till sex år.³⁰²

Enligt en av de intervjuade finns det också en tendens bland forskarna att gardera sig mot osäkerhet och sämre tider. I vissa fall krävs finansiering för minst fyra år för att få tillstånd av institutionens prefekt för att anställa en ny person.³⁰³

Ny roll för lärosätetsledningen

Ett ökat fokus på forskningsmiljöer har inneburit en ny roll för lärosätets ledning. Sådana stöd – exempelvis Linnébidrag, KK-stiftelsens miljöstöd och de strategiska forskningsområdena – söks inte av enskilda forskare utan i lärosätets namn.

³⁰⁰ Intervju 8, 11, 13 och 27.

³⁰¹ Intervju 8.

³⁰² Intervju 18 och 19.

³⁰³ Intervju 18.

Av intervjuerna framgår att det i normalfallet är lärosätesledningen som gör en bedömning av vilka projekt med tillräckligt hög vetenskaplig kvalitet som passar med lärosätes forskningsstrategi och som man därmed ska ställa sig bakom. Satsningen på strategiska forskningsområden kan därmed öka ledningens möjligheter att styra verksamheten.³⁰⁴

Några av de intervjuade menar att det hade varit bättre om regeringen hade organiserat de strategiska forskningsområdena annorlunda. Man kunde exempelvis ha reserverat en del av högskoleanslaget och skrivit in i regleringsbrevet att högskolan ska stödja vissa utpekade områden. Det hade gett lärosätena bättre möjligheter att snabbt bygga om organisationen för att åstadkomma forskning inom de utpekade områdena.³⁰⁵

Sammanfattande kommentar

Enligt intervjuerna är Vetenskapsrådet den statliga finansiär som har störst respekt hos forskarsamhället när det gäller att utvärdera ansökningar om forskningsbidrag. Trots att det finns vissa invändningar mot metoden peer review anses Vetenskapsrådet på ett bra sätt kunna bedöma den vetenskapliga kvaliteten i ansökningarna och finansiera de bästa forskarna.

Forskningen vid lärosätena finansieras med anslag, bidrag från externa finansiärer och avgifter för uppdragsforskning. Företrädare för både stora universitet och mindre högskolor tar upp svårigheter att hitta en balans mellan olika finansieringskällor. De menar att med en större andel direkta anslag skulle det vara möjligt att bedriva verksamheten mer genomtänkt och långsiktigt.

När externt finansierade projekt inte täcker sina kostnader, måste lärosätet skjuta till anslagsmedel för att täcka dessa. Denna samfinansiering är en av orsakerna till att det blir svårt för lärosätesledningen att styra verksamheten med en stor andel intäkter i form av bidrag från externa finansiärer.

Under senare år har betoningen av samhällsnytta varit framträdande i forskningspolitiken. Exempel på riktade satsningar med detta motiv är de så kallade strategiska forskningsområdena (SFO) som led i förändringen av basfinansieringen av högskolans forskning. Av intervjuerna framgår också att det blivit vanligare att regeringen ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa bidrag inom vissa områden. Kritiker menar att dessa till viss del begränsar konkurrensen bland forskarna. En annan farhåga är att lobbyverksamhet och enskilda händelser kan få genomslag på regeringens val av utlysningar.

³⁰⁴ Intervju 6, 14, 20 och 28.

³⁰⁵ Intervju 12.

De intervjuade är positiva till att basanslaget numera omfördelas i konkurrens. Meningarna går dock isär när det gäller om de använda prestationsmått är bra och om omfördelningen genomförs på ett transparent sätt. Vidare framför företrädare för mindre lärosäten att de endast har fått en mycket begränsad del av regeringens satsning på strategiska forskningsområden.

Externa bidrag till excellenta forskare och för uppbyggnad av forskningsmiljöer har tillsammans med anslag till strategiska forskningsområden inneburit en koncentration av forskningsmedel. Meningarna bland de intervjuade går isär om detta är en positiv utveckling eller ett problem.

Uppföljning och utvärdering

I detta avsnitt redovisas hur de intervjuade lärosätesföreträdarna och företrädare för andra berörda myndigheter ser på frågor om uppföljning och utvärdering av verksamheterna inom högskolan.

Bra med friare resultatredovisning i årsredovisningen

I sin årsredovisning ska statliga myndigheter redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till sina uppgifter enligt instruktion, regleringsbrev eller annat regeringsbeslut. Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.³⁰⁶ För lärosätenas del innebär det – eftersom återrapporteringskraven i regleringsbrevet minskat kraftigt under senare år – att man i huvudsak ska redovisa volym och kostnader för utbildning samt forskning och utvecklingsarbete.

Enligt intervjuerna är lärosätena generellt sett positiva till de minskande kraven på återrapportering och menar att detta förhoppningsvis kommer att leda till bättre årsredovisningar som tydligare fokuserar på lärosätenas kärnverksamhet utifrån respektive förutsättningar och inriktning.³⁰⁷

En del intervjuade företrädare varnar för att minskade krav på återrapportering i årsredovisningen kan innebära att Utbildningsdepartementet kommer att begära in underlagsmaterial på ett mer oplanerat och ostrukturerat sätt i framtiden. Företrädare för Högskoleverket däremot ser stora fördelar med att lärosätena inte längre behöver rapportera dubbelt. Möjligheten att kvalitetssäkra data ökar om statistikansvarig myndighet gör tydliga beställningar och definierar vad den avser med beställningen.³⁰⁸

³⁰⁶ 3. kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³⁰⁷ Intervju 7, 20, 23 och 25.

³⁰⁸ Intervju 4, 23 och 27.

Svårt att tillgodose nya krav

I regleringsbrevet har det tillförts vissa obligatoriska nyckeltal som en konsekvens av nya generella kraven på redovisning av prestationer, volymer och kostnader.³⁰⁹ Lärosätenas redovisningssystem är, enligt intervjuerna, emellertid inte upplagda så att den typ av information som nu krävs (volym och kostnad per prestation) kan tas fram snabbt och enkelt. Bland annat saknas tidredovisning för stora delar av högskolan.³¹⁰

Det pågår ett nationellt samarbete mellan lärosätena inom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) om hur ett system för redovisning av volym och kostnader per prestation ska se ut. En arbetsgrupp inom SUHF har tagit fram och beskrivit ett antal mått i en vägledning. Enligt intervjuerna är det dock förenat med stora svårigheter att definiera prestationer inom utbildning och forskning och att koppla korrekta kostnader till dessa.³¹¹

De intervjuade påpekar att företrädare för Utbildningsdepartementet i diskussioner informerat om att uppgifterna inte kommer att användas för jämförelser mellan lärosäten. Däremot ska uppgifterna göra det möjligt att jämföra över tid för respektive lärosäte.

Den samlade bilden från intervjuerna är att det innebär en stor utmaning för lärosätena att redovisa i enlighet med de nya förordningskraven. I intervjuerna efterlyses en diskussion mellan regering och lärosäten för att tydliggöra hur uppgifterna ska kunna användas samt vilken redovisning som behöver byggas upp.

Önskan om återkoppling på material som redovisats för departementet

Intervjuade vid flera lärosäten menar att Utbildningsdepartementet inte i någon större utsträckning ger återkoppling på dokument som lämnas årsvis, till exempel årsredovisningar och budgetunderlag. Det förekommer sällan att departementet initierar diskussion kring sammanställningar som baseras på uppgifter i exempelvis lärosätenas årsredovisningar. Sådana sammanställningar skulle vara värdefulla för benchmarking i högskolesektorn.³¹²

Vid en del intervjuer har det även framförts kritik när det gäller uppgifter som departementet mer ad hoc-mässigt kräver in från lärosätena. Man ställer sig frågande till om det material som levereras verkligen är jämförbart och kan användas.³¹³

³⁰⁹ Kraven har förändrats genom en ändring i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

³¹⁰ Intervju 3.

³¹¹ Intervju 22 och 23.

³¹² Intervju 7, 15, 17, 19, 20 och 22.

³¹³ Intervju 17.

Det behövs kunskap om högskolan

Vid ett flertal intervjuer framkommer också synpunkter att kunskapen om högskolan är bristfällig. Bland annat anser man att det numera saknas en samlad kunskapsutveckling om tematiska ("horisontella") frågor inom högskolan, till exempel om internationalisering, samverkan och jämställdhet. Den samlade kunskapen om sektorn skulle också behöva analyseras uppdelat på olika delar av högskolan, inte minst uppdelat på högskolor respektive universitet.³¹⁴

Några intervjuade anser att regeringen borde ta initiativ till en samlad uppföljning av kvaliteten i forskning och forskarutbildning. Det vore också angeläget med en utvärdering av den kliniska nyttan av den medicinska forskningen, inte minst i relation till den omvärld som lärosätena har att verka i hälso- och sjukvården.³¹⁵

En intervjuad påtalar att ett viktigt skäl för mer och bättre kunskap om högskolan är omsorg om kvalitetsutvecklingen. Med ökad kunskap om sektorn skulle det bli lättare att identifiera vilka gemensamma behov av verksamhetsutveckling som finns. Samlad sektorskunskap är också viktig för att lärosätena ska kunna utveckla strategisk utbildningsplanering och planering av forskningen.³¹⁶

Vid intervjuerna nämns att SUHF tar fram relevant information i olika frågor. Vidare omnämns Högskoleverket som en god kunskapskälla. Det framhålls som önskvärt att Högskoleverket presenterar mer analyser utifrån den information man har tillgång till.³¹⁷

De intervjuade nämner också kunskapsaktörer som inte längre existerar. En intervjuad företrädare menar att sedan Institutet för forskning om forskning och högre utbildning (SISTER) upphörde, finns det ingen som "intellektuellt närmar sig statens största sektor". Samtidigt nämns Högskoleverket som en aktör som skulle kunna hjälpa sektorn att se potential i gemensamma utvecklingsbehov. En annan intervjuad företrädare efterfrågar analys av vad som händer i sektorn, såväl dess ekonomiska aspekter som i andra avseenden.³¹⁸

Stabsmyndigheterna har mindre utrymme för analys

Både Högskoleverket och Vetenskapsrådet spelar roll för kunskapsförsörjningen inom sektorn, bland annat eftersom båda myndigheterna är stabsorgan till regeringen. Högskoleverket är dessutom statistikansvarig myndighet för högskolesektorn, vilket innebär att de har rätt att begära in uppgifter från lärosätena. Vetenskapsrådet

³¹⁴ Intervju 17 och 20.

³¹⁵ Intervju 6, 16 och 18.

³¹⁶ Intervju 23.

³¹⁷ Intervju 15.

³¹⁸ Intervju 20 och 23.

har inte motsvarande statistikansvar och myndigheten är därför hänvisad till det statistikunderlag som finns tillgängligt genom Högskoleverkets och SCB:s insatser. Samtidigt framgår det av intervjuerna att eftersom lärosätena har ett intresse att bistå Vetenskapsrådet med underlag, så har myndigheten möjligheter att få tillgång till underlag från lärosätena även utan särskilt mandat för detta.³¹⁹

Under senare år har regeringsuppdragen till både Högskoleverket och Vetenskapsrådet ökat något, samtidigt som variationen är stor mellan olika år. Vid Högskoleverket har arbetet med det nya kvalitetssäkringssystemet lett till att myndighetens övriga analysarbete gått på lågvarv. Produktionen av utvärderingsrapporter har minskat avsevärt under år 2010.³²⁰

Enligt företrädare för Vetenskapsrådet har myndigheten över tid fått färre uppdrag som handlar om utvärdering och analys, medan uppdragen att göra riktade utlysningar för viss forskning har ökat. Personalmässigt har avdelningen för forskningsfinansiering expanderat och avdelningen för forskningsanalys minskat.³²¹

Enligt intervjuerna har regeringen en viktig roll att klargöra vilka gemensamma kunskapsbehov som finns. Man menar att regeringen borde ta ett samlat grepp om den information som inhämtas om sektorn. En uppfattning som framförs är att regeringen generellt sett behöver ha ett mer proaktivt förhållningssätt för att kunna säkerställa övergripande informationsbehov. Det är viktigt att klargöra definitioner, hur information ska inhämtas samt vilka system som behövs för att inhämta informationen.³²²

Sammanfattande kommentar

Lärosätena är generellt sett positiva till de minskande kraven på återrapportering och menar att detta förhoppningsvis kommer att leda till bättre årsredovisningar som tydligare fokuserar på lärosätenas kärnverksamhet utifrån olika förutsättningar och valda inriktningar. Enligt intervjuerna är det samtidigt en stor utmaning för lärosätena att redovisa enligt de nya förordningskraven, bland annat eftersom dagens

³¹⁹ Intervju 2.

³²⁰ VR, Diarielista med uppdrag 2001–2010; HSV Ärendelista och förteckning över regeringsuppdrag 1996–2010. Över tid har Högskoleverkets uppdrag inom forskningsområdet blivit något färre. De uppdrag som berör forskning har i huvudsak gällt forskarutbildning (forskarskolor, studiefinansiering och avgifter), vissa specifika forskningsområden samt jämställdhet och statistikansvar. Exempel på specifika forskningsområden är turism, humaniora, naturvetenskap och teknik, informationsteknik, samt forskning om länder utanför Europa och Nordamerika och forskningssamarbeten med Östeuropa. Enligt Högskoleverkets årsredovisning för 2010, s.7, producerades 39 kvalitetsutvärderingar under år 2010, jämfört med 413 under år 2009. Det låga antalet utvärderingar berodde enligt verket på den utdragna process som föregick beslutet om ett nytt kvalitetssäkringssystem. Däremot hanterades ett ovanligt stort antal examenstillståndsprövningar under år 2010.

³²¹ Intervju 25 och 26. Vid enheten för statistik och analys hanteras ofta korta och mindre frågor, vilken ger utrymme för egna initiativ. Cirka en tredjedel av uppdragen uppskattas för närvarande komma från regeringen, medan resten är egeninitierade eller analyser som ämnesråden har tagit initiativ till.

³²² Intervju 17, 23 och 27.

redovisningssystem inte är upplagda så att den typ av information som krävs kan tas fram snabbt och enkelt.

Vid intervjuerna framkommer också synpunkter på att den samlade kunskapen om högskolan är bristfällig. Vidare framförs att regeringen borde ta initiativ till vissa uppföljnings- och utvärderingsinsatser och vara mer aktiv när det gäller det samlade informationsbehovet.

Enligt intervjuerna har stabsmyndigheterna fått allt mindre tid för egen analys. Detta gäller framför allt Högskoleverket men i viss mån även Vetenskapsrådet. För Högskoleverkets del har arbetet med det nya kvalitetssäkringssystemet trängt undan en hel del annan verksamhet.

Bilaga 3 Undersökning av högskolestyrelserna

Vid varje lärosäte finns en styrelse som tillsammans med rektor svarar för ledningen av myndigheten. Styrelsernas ansvar beskrivs i högskolelagen och högskoleförordningen i relativt generella termer, något som lämnar ett utrymme för styrelserna att närmare definiera vilken typ av ärenden den enskilda styrelsen vill hantera. Riksdagens beslut enligt prop. 2009/10:149 innebär att ökade krav nu ställs på ledningen för universitet och högskolor.³²³

I denna bilaga redovisas Riksrevisionens undersökning av hur styrelserna för universitet och högskolor arbetar och hur ledamöterna ser på sitt uppdrag.

Syfte och genomförande

Syftet med undersökningen är att belysa hur styrelserna fyller sin funktion och att kartlägga det stöd som regeringen ger i samband med introduktion av nya styrelseledamöter. Vidare undersöks hur ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor uppfattar sin roll. De frågor som ställs i undersökningen är:

- Hur uppfattar styrelseledamöterna sitt uppdrag?
- Hur uppfyller styrelserna sitt uppdrag att styra verksamheten och ta ansvar för verksamheten?
 - Känner ledamöterna till regelverket och förutsättningarna som styr verksamheten?
 - Hur använder ledamöterna det formella regelverket?
 - Är ledamöterna aktiva i styrelsearbetet?
 - Har ledamöterna kunskap om verksamheten?
- Vilket stöd ger regeringen ledamöter i lärosätenas styrelser?

Undersökningen syftar inte till att utvärdera om lärosätena bör ha en annan typ av styrelse eller om lärosätena bör organiseras i någon annan verksamhetsform än som statlig myndighet.

³²³ I prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor*, s. 16, konstaterar regeringen att en konsekvens av att friheten ökar och den politiska styrningen minskar är att universitetens och högskolornas eget ansvar ökar markant.

Riksrevisionen har valt att i enlighet med högskolelagens praxis benämna alla lärosätens styrelser för högskolestyrelse.

I undersökningen ingår en enkätundersökning, intervjuer med styrelseledamöter och andra aktörer inom sektorn samt dokumentstudier. Enkäten och intervjuerna har i huvudsak genomförts under våren 2011. I arbetet har erfarenheter från Riksrevisionens årliga revision tagits till vara, bland annat som grund för frågor som ställts i enkäten och intervjuerna.

Utgångspunkter för vad en styrelse ska göra har hämtats från högskolelagen, högskoleförordningen, myndighetsförordningen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, förordningen om intern styrning och kontroll samt skrifter som Regeringskansliet har tagit fram om styrelsearbete i statliga myndigheter.³²⁴

Fyra lärosäten som ingick i enkätundersökningen och som också kontaktades för intervju med styrelsens ordförande har getts tillfälle att kommentera ett utkast till denna bilaga.

Enkätundersökning

Riksrevisionen har i en elektronisk enkät ställt 25 frågor till samtliga styrelseledamöter i styrelserna för Stockholms universitet, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Örebro universitet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle och Konstfack. Lärosätena valdes ut för att de är olika vad gäller inriktning av utbildning och forskning, ålder, storlek och typ av lärosäte (universitet eller högskola). Urvalet av lärosäten är inte slumpmässigt. Enkäten omfattar därmed ledamöter från flera olika typer av lärosäten.

Enkäten syftar till att ge underlag för att kunna besvara frågorna om hur ledamöterna uppfattar sitt uppdrag, om de kan styra och ta ansvar för verksamheten och vilket stöd regeringen gett dem. Riksrevisionen har bett respondenterna att svara på frågorna utifrån sina personliga erfarenheter av styrelsearbetet. Frågeområden i enkäten har varit introduktion till styrelseuppdraget, styrelseuppdragets innehåll, styrelsearbetet, intern styrning och kontroll inklusive internrevisionens roll samt annan uppföljning och kontroll.

Fördelen med en skriftlig enkätundersökning är att det går att ställa likadana frågor till ett stort antal styrelseledamöter. Att belysa hur en styrelse arbetar i en enkätundersökning kräver vissa avvägningar, eftersom det också kan bli problem med

³²⁴ Högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100), förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, myndighetsförordningen 2007:515, förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, Regeringskansliet 2008, *Effektiv styrelse – Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*, 2008.

låg svarsfrekvens och svårigheter att ställa komplexa frågor. I enkäten ställs flera olika frågor om samma ämne för att på så sätt kunna fånga in mer komplexa sammanhang.

Svarsfrekvensen på enkäten är 58 procent. Bortfallet kan bero på att ledamöterna inte är ålagda att besvara enkäten samt att denna grupp av respondenter i allmänhet har en ganska välfylld agenda. Enkäten har besvarats av 5 styrelseordföranden, 36 allmänföreträdare, 9 rektorer, 22 lärarföreträdare, 15 studentföreträdare och 7 fackliga representanter.

Enkätens konkreta utformning och de erhållna enkätsvaren redovisas i bilaga 4.

Intervjuer

För att fördjupa den information som samlades in genom enkätundersökningen har Riksrevisionen genomfört semistrukturerade intervjuer med åtta styrelseledamöter från åtta olika lärosäten. Intervjuerna har dels genomförts med ordföranden för fyra av de lärosäten som ingår i enkätstudien (Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Örebro universitet samt Högskolan i Gävle). Valet av dessa lärosäten gjordes enligt samma princip som för enkätgruppen det vill säga för att inkludera lärosäten med olika karaktär. Dessutom har fyra ytterligare intervjuer genomförts med ledamöter som antingen har lång erfarenhet från högskolesektorn eller som är allmänföreträdare med bakgrund i näringslivet eller kultursektorn. Därmed fångar intervjuerna såväl inre som utanförstående perspektiv på högskolesektorn. Urvalet av personer för intervjuerna syftar dock inte till att vara representativt utan att samla åsikter från personer med olika perspektiv som Riksrevisionen har bedömt som intressanta. Riksrevisionen har strävat efter att i största möjliga mån ställa samma frågor i alla intervjuer och har utgått från en mall för intervjuerna. De personer som intervjuats framgår av rapportens referenslista.

Riksrevisionen har valt att intervju enbart allmänföreträdare. I underlaget ingår därmed inte några intervjuer med lärar- eller studentföreträdare, något som främst beror på undersökningens omfattning och resurser.

Riksrevisionen har också intervjuat tjänstemän på Utbildningsdepartementet för att få kunskap om deras kontakt med högskolestyrelserna samt en tjänsteman på Högskoleverket för att inhämta kunskap om verkets kontakt med lärosätenas styrelser och den introduktionsutbildning för styrelseledamöter som Högskoleverket håller i. Företrädare för Sveriges universitet och högskolor har också intervjuats i syfte att få deras bild av styrelsearbetet.

Dokumentgenomgång

I undersökningen ingår en dokumentstudie. Den omfattar styrelseprotokollen för perioden 2007–2010 från fyra av lärosätena³²⁵ samt arbetsordningen vid sju av de tio lärosäten som enkäten skickades till.³²⁶ Dokumentstudien kompletterar undersökningens andra delar genom att till exempel ställa den syn på styrelseuppdraget som framkommer av enkätundersökning och intervjuer mot den bild som styrelseprotokollen ger av styrelsernas arbete.

Bilagans disposition

I följande avsnitt beskrivs den formella regleringen av högskolestyrelsernas uppdrag och uppgifter. Därefter redovisas i fyra avsnitt resultaten av Riksrevisionens undersökning vad avser

- styrelsernas storlek och sammansättning samt introduktion till styrelseuppdraget
- ledamöternas syn på uppdraget
- styrelsens ansvar för uppföljning och kontroll
- styrelsens relation till huvudman och till rektor.

³²⁵ Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Örebro universitet och Högskolan i Gävle. Ärendena har kategoriserats på följande sätt: *Budget*: ärenden så som budgetunderlag, fördelning av resurser till forskning, forskarutbildning och grundutbildning, ekonomisk avrapportering och uppföljning, ärenden som handlar om verksamhetsdelar som går med underskott, fastställa budgetar för fakulteter, institutioner eller liknande. *Organisation*: ärenden som har att göra med ny organisation, inrättanden av centrum, teman, institutioner och liknande att göra. *Strategier, vision och verksamhetsplan*: Här ingår sådana ärenden som verksamhetsplaner, verksamhetsuppdrag, strategier för forskning och utbildning, strategier för samverkan, visioner för lärosätet och liknande. *Forskningsfrågor*: översyn av forskningsprogram, strategiska forskningssatsningar och liknande. *Policies och regler*: jämställdhetspolicy, policy för breddad rekrytering, antagningsordning, anställningsordning, arbetsordning, policy för mediekontakter och liknande. *Grundutbildningsfrågor*: antagningsstatistik, rekrytering av studenter, ansökan om examenstillstånd, starta nya utbildningsprogram, lägga ned utbildningsprogram, utbildningsutbud. *Kontroll*: ärenden som har med revision att göra, ärenden som handlar om årsredovisning, delårsrapport, intern styrning och kontroll, uppföljning av årsredovisning och liknande att göra. *Lokalfrågor*: ärenden som har med byggnationer, hyresfrågor, campusplaceringar, laborationslokaler och liknande att göra. *Personalfrågor och rekryteringar*: frågor som handlar om att utlysa en professur, att ha ett professorsprogram, att rekrytera rektor, att tillsätta prorektor, anställningsformer för doktorander och liknande. *Remisser*: ärenden som har att göra med remissvar och rapporter om att lärosätet har avlämnat remissvar samt ärenden om att det kommer en proposition om någon viss fråga snart. *Uppföljning*: rektors rapport, meddelanden och anmälningar, besök på institutioner och liknande, rapporter från verksamheten, forskare som berättar om sin verksamhet, utvärderingar av forskning och utbildning samt annan verksamhet och liknande. *Annat*: frågor som har med studentkåren att göra, val till elektorsförsamlingar inom vetenskapsråden, styrelser för centrum, styrelser för stiftelser och liknande.

³²⁶ Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Karlstads universitet, Örebro universitet Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan Dalarna och Högskolan i Gävle. Arbetsordningarna från Stockholms universitet, Luleå tekniska universitet och Konstfack ingår inte i undersökningen.

Högskolestyrelsens uppdrag och uppgifter

Högskolestyrelsens uppgifter regleras i myndighetsförordningen, högskolelagen och högskoleförordningen, samt i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. För större lärosäten gäller även internrevisionsförordningen.³²⁷ Högskoleförordningen anger vilka paragrafer i myndighetsförordningen som inte tillämpas på högskolan.³²⁸

Myndighetsförordningen (2007:515) fastslår bland annat att styrelserna har ansvar inför regeringen för myndighetens verksamhet, att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.³²⁹

I högskolelagens inledande bestämmelser anges att styrelsen för en högskola ska ha inseeende över högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs.³³⁰ Av betydelse för högskolestyrelsens uppdrag är det krav på hög kompetens som stipuleras i högskolelagen när det gäller vissa beslut om lärosätets verksamhet, nämligen att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av:

1. uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller
2. organisation av eller kvalitet i såväl forskningen som det konstnärliga utvecklingsarbetet.

Om den bedömning som avses i första stycket ska göras av en grupp av personer, ska majoriteten av personerna i gruppen ha vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Styrelsen får dock besluta att en sådan majoritet inte behövs om det finns särskilda skäl.³³¹ Regeln innebär att det finns beslut rörande grundutbildningen och forskning som, i stället för att behandlas i styrelsen, hänförs till lägre beslutsnivåer där det kollegiala inflytandet är större.

Högskolestyrelsernas ansvar och uppgifter regleras ytterligare i högskoleförordningen (1993:100) och konkretiseras i form av en lista.³³² Av förordningen framgår att styrelsen bland annat ska besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation, i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och

³²⁷ Vilka lärosäten som ska ha internrevision regleras i högskoleförordningen 1 kap. 5a §. Dessa är Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Malmö högskola och Mälardalens högskola.

³²⁸ 1 kap. 5§ högskoleförordningen (1993:100). Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på högskolorna: 2§ om myndighetens ledning, 4§ om ledningens ansvar, 5§ om delegering, 9–8§§ om enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter och 22–24§§ om anställningar och uppdrag.

³²⁹ 3§ myndighetsförordningen (2007:515).

³³⁰ 2 kap. 2§ högskolelagen (1992:1434).

³³¹ 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

³³² 2 kap. 2§ högskoleförordningen (1993:100).

uppföljningen av denna samt andra frågor av principiell vikt. Styrelsen har också ansvar för årsredovisning, budgetunderlag, intern styrning och kontroll och internrevision. Lagstiftaren har också föreskrivit att styrelsen ska, om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning, besluta om en arbetsordning som ska innehålla viktigare föreskrifter om högskolans övergripande organisation, delegering av beslutanderätt, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten. Av förordningen framgår vidare att styrelsen inte får ta över uppgifter som det i högskoleförordningen eller annars föreskrivits ska ankomma på rektor.

I högskoleförordningen fastställs att styrelsen ska bestå av ordförande och högst 14 andra ledamöter.³³³ Regeringen utser ordförande i högskolans styrelse samt övriga allmänrepresentanter i styrelsen. Styrelsen utser vice ordförande inom sig. Rektor ska ingå i styrelsen. Lärare och studenter har rätt att vara representerade i styrelsen med tre representanter vardera och deras representanter utses enligt särskilda bestämmelser av lärarna respektive studenterna själva. Styrelseledamöter utsedda av regeringen har en mandatperiod om högst tre år. Lärares och studenters mandatperiod regleras inte av förordning.³³⁴

Regeringens beslut att utse styrelsen bereds enligt bestämmelserna inom lärosätet på det sätt som lärosätets ledning finner ändamålsenligt. Likaså bereds beslutet att utse rektor av lärosätet. Lärosätet lämnar sedan ett förslag till regeringen, som fattar det formella beslutet. Rektor anställs för högst sex år och anställningen får förnyas högst två gånger om vardera högst tre år. Innan styrelsen lämnar förslag, ska den höra lärarna, övriga anställda och studenterna på ett sådant sätt som styrelsen har bestämt. Styrelsen ska också, så långt det är möjligt, ta fram såväl kvinnliga som manliga kandidater.³³⁵

Styrelsernas ansvar och verksamhetsområde beskrivs i högskolelagen och förordningen i relativt generella termer. Detta lämnar utrymme och ansvar för styrelserna att själva definiera närmare vilken typ av ärenden den enskilda styrelsen vill hantera. Detta utrymme och ansvar förutsätter att styrelserna ska vara proaktiva i relation till sitt uppdrag. Inom ramen för den formella regleringen behöver de själva komma överens om vilka typer av ärenden som styrelsen ska hantera. Styrelserna kan behöva fatta dessa beslut innan ärenden kommer upp på bordet i "skarpt läge". För att styrelserna ska kunna göra detta, behöver de ha god kännedom om lärosätets hela verksamhet, såväl forskning som grundutbildning. De behöver ha god kännedom om

³³³ 2 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100). Den övervägande delen av lärosätena har 15 ledamöter i sin styrelse. Undantagen är Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Mälardalens högskola, Stockholms dramatiska högskola, Konstfack, och som har 14 ledamöter samt Kungliga Musikhögskolan som har 11 ledamöter.

³³⁴ 2 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434), 2 kap. 7 § och 7a § högskoleförordningen (1993:100).

³³⁵ 2 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100).

jämställdhetsarbetet, samverkan med det omgivande samhället samt internationella aktiviteter. Styrelsen behöver också ha god kännedom om de regelverk som styr högskolan.

Enligt regeringen kan de nuvarande formerna för att bereda beslut om styrelse respektive rektor skapa problem i fråga om ansvarsförhållandena mellan rektor och styrelse. Med hittillsvarande reglering av processen att föreslå styrelseordförande och externa ledamöter kan det upplevas som oklart i vilken grad rektor har möjlighet att påverka vilka personer som ska sitta i styrelsen.³³⁶

Storlek, sammansättning och introduktion till styrelseuppdraget

Detta avsnitt behandlar undersökningens frågor om vilket stöd regeringen ger ledamöter i lärosätenas styrelser, om ledamöterna har kunskap om verksamheten samt hur styrelsens storlek och sammansättning påverkar arbetet. Vidare redovisas vilka erfarenheter från andra styrelseuppdrag som finns bland ledamöterna och vilken introduktion de har fått till uppdraget som ledamot i högskolestyrelsen.

Underlag för avsnittet är dels Riksrevisionens enkät, dels de intervjuer som gjorts med allmänföreträdare i styrelserna.

Storlek

Högskolestyrelser består av ordförande och högst 14 andra ledamöter. Styrelsens storlek har berörts som ett potentiellt problem av ett par intervjuade ledamöter. En ledamot menar att storleken bidrar till att styrelsearbetet blir mer formellt och mindre operativt i högskolestyrelsen än i andra styrelser med kanske fem till sex personer, där ledamöterna kommer närmare varandra. I en mindre styrelse kan arbetet bli mer kreativt och direkt. En annan intervjuad resonerar om att det i en stor styrelse kan vara lättare att ducka för svåra frågor och att vara lite mindre aktiv som ledamot. Det är ingen bland de intervjuade som anser att högskolestyrelsens storlek bör minskas.³³⁷

Sammansättning

Styrelsen består av allmänföreträdare inklusive ordförande, lärarföreträdare och studentföreträdare. Sammansättningen påverkar dynamiken i styrelsen, delvis beroende på skillnaderna i ledamöternas bakgrund och hur ledamoten har utsetts. I intervjuerna framkommer att styrelsens sammansättning är viktig, både avseende olika grupper av ledamöter och enskilda individer.

³³⁶ Utbildningsdepartementet *Ett förändrat nomineringsförfarande för vissa ledamöter i styrelserna för universitet och högskolor*, U2011/5414/UH, s. 3. Denna promemoria har remitterats ut för synpunkter.

³³⁷ Intervju 29 och 36.

I intervjuerna har Riksrevisionen ställt frågor om förutsättningarna för de olika styrelseledamöterna att delta i styrelsearbetet. De intervjuade allmänföreträdarna menar att de engagerar sig tillräckligt i styrelsearbetet och har tid för arbetet i styrelsen. Flera av de intervjuade allmänföreträdarna uttrycker ett personligt engagemang att sitta i styrelsen för att kunna föra in kunskap och perspektiv från sina respektive verksamhetsområden.

”Jag tackade ja till att sitta i styrelsen för högskolan för att kunna bidra med branschens perspektiv på utbildningen. Det behövs en närmare koppling mellan utbildningen och det arbetsliv som väntar studenterna efter examen.”³³⁸

”Jag sitter i styrelsen på ett näringslivsmandat och för näringslivet är det viktigt att titta på utbildningsbehovet för en framtida arbetsmarknad. Jag försöker föra in det perspektivet i styrelsearbetet.”³³⁹

Allmänföreträdarna ser sig i intervjuerna som en viktig resurs. En av de intervjuade anmärker att externa ledamöter som också förstår vad högskolan är för typ av organisation har potential att bidra mycket till högskolan. Allmänföreträdare upplever ibland att de har bristande kunskap om verksamheten och förutsättningarna för högskolesektorn. Det framstår i intervjuerna som att den största utmaningen för allmänföreträdarna i styrelsen är att de behöver få förutsättningar att förstå högskolan och dess styrsystem bättre.³⁴⁰

Några av de intervjuade allmänföreträdarna framför att vissa lärarföreträdare ibland har en tendens att bevaka revir i stället för att se till hela lärosätets bästa.³⁴¹ Det kan förekomma en sammanblandning av roller mellan de valda lärarföreträdarna och de fackliga företrädarna, vilket ställer till problem för hur och vilka frågor som kan diskuteras i styrelsen.³⁴² Samtidigt betonar allmänföreträdarna att många lärarföreträdare har hela verksamheten för ögonen och att de bidrar med viktig kunskap i styrelsen.

Allmänföreträdarna har också reflektioner när det gäller studentföreträdarna. Flera av de intervjuade framhåller att studentföreträdarna i styrelsen fungerar mycket bra och att de är aktiva. Ett par intervjuade påpekar dock att studentföreträdarna omsätts för ofta för att de ska hinna sätta sig in ordentligt i styrelsearbetet och skapa sig en plattform att agera utifrån.³⁴³ En ledamot menar att studenter ofta är ganska återhållsamma och att ordföranden kan behöva uppmuntra dem att uttrycka åsikter i styrelsen. Ett par

³³⁸ Intervju 36

³³⁹ Intervju 35.

³⁴⁰ Intervju 32.

³⁴¹ Intervju 32, 34, 35 och 36.

³⁴² Intervju 32.

³⁴³ Studentföreträdarens mandat är ofta ettåriga. Intervju 29 och 34.

intervjuade reflekterar spontant över förhållandet att studentkårsmedlemskap inte längre är obligatoriskt och ser problem framöver när det gäller antal medlemmar i studentkårerna och därmed hur representativa studentföreträdarna kan vara.³⁴⁴

Introduktion till uppdraget

Den verksamhet som högskolestyrelsen ska ta ansvar för handlar om två huvuduppdrag, utbildning och forskning. Dessa ska både hållas isär och samspela med varandra. Vidare ska verksamheten bedrivas inom ramar som anges i lag och förordning samtidigt som systemen för att tilldelas anslag och andra resurser är komplexa. För att kunna genomföra sitt styrelseuppdrag bör alla ledamöter ha god kunskap om exempelvis resurstilldelningssystemen och de regelverk som styr högskolan. Detta ställer krav på en god introduktion av nya styrelseledamöter.

Högskoleverket håller ett seminarium en gång per mandatperiod för alla ledamöter. På detta seminarium diskuteras högskolestyrelsens uppgifter, erfarenheter från arbete i högskolestyrelserna och hur det svenska högskolelandskapet ser ut.

Regeringskansliet bjuder in till en generell introduktion till arbete i statliga styrelser. Utbildningsdepartementet har också skickat ut en broschyr med information om att sitta i en högskolestyrelse till ledamöter i styrelserna.

Därutöver organiserar lärosätena egen introduktion av nya ledamöter i sina styrelser. Hur dessa introduktioner ser ut skiljer sig åt mellan de olika lärosätena.

Tidigare styrelseerfarenhet

För arbetet i styrelsen är erfarenhet av styrelsearbete i andra sammanhang av värde. Av de ledamöter som svarat på enkäten hade 87 procent tidigare erfarenhet av styrelsearbete i andra sammanhang än högskolan. Under 2010 hade dessutom 68 procent av ledamöterna något annat styrelseuppdrag i antingen en annan organisation, ett privat bolag, annan statlig myndighet eller i något offentligt bolag.³⁴⁵ Det innebär att många av ledamöterna för med sig erfarenheter från andra styrelser till högskolestyrelsen.

Genomgången introduktion

Enligt enkätsvaren har 66 procent av de svarande genomgått introduktion inför sitt uppdrag. Av dessa har 74 procent enbart genomgått en introduktion. 48 procent har genomgått enbart lokal introduktion på lärosätet. Regeringskansliet och Högskoleverket har ungefär lika många deltagare var i sina respektive introduktioner.

³⁴⁴ Intervju 29 och 34.

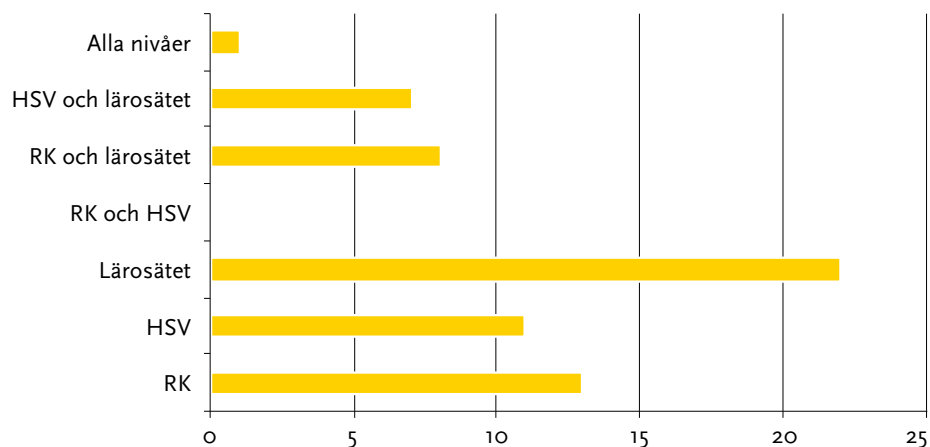
³⁴⁵ Bilaga 4: Fråga 4 "Har du erfarenhet från styrelsearbete i andra sammanhang än högskolan?" och Fråga 24 "Hade du under 2010 ytterligare styrelseuppdrag?"

Man kan anta att den introduktion som ledamöterna får har olika tyngdpunkt och perspektiv beroende på vilken aktör som organiserar introduktionen. En introduktion på lokal nivå lägger förmodligen tyngdpunkten vid andra områden än en introduktion i Regeringskansliets regi. Under ett par av intervjuerna framkom att allmänföreträdarna uppfattar den lokala introduktionen som viktig. Den ger möjlighet att förstå det specifika lärosätet och ledamöterna kan passa på att diskutera vad som är uppdraget för den specifika styrelsen.³⁴⁶ Av intervjuerna förefaller det som att kontakten mellan ledamoten och rektor samt rektors inställning till introduktion av styrelsen spelar roll för hur mycket introduktion ledamöterna får.

I en introduktion på nationell nivå kan ledamöterna i stället utbyta erfarenheter och få en diskussion mellan olika styrelser om hur man ser på sitt uppdrag. I en av intervjuerna framkom åsikten att styrelserna utbyter ganska lite erfarenheter med varandra och att lärosätena skulle kunna bli bättre på att skapa möjligheter för utbyte av erfarenheter. Ledamoten menade att ett tillfälle att träffa varandra är på Högskoleverkets dag för styrelseledamöter. Ett problem med denna dag är dock att de flesta som deltar är nya ledamöter.³⁴⁷

En ledamot menar att den allmänna introduktionen till arbete i statliga styrelser som Regeringskansliet organiserar inte passar för ledamöter i högskolestyrelser. Detta beror på att högskolestyrelser är annorlunda i många avseenden. Ytterligare en åsikt är att Utbildningsdepartementet borde vara mer aktivt i sin introduktion till nya ledamöter och introduktionen skulle kunna bli mer anpassad till sektorn.

Figur B3.1 Typ av introduktionsaktivitet som ledamöter i högskolestyrelser har deltagit i, antal



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 1. "Vilken typ av introduktionsaktivitet för ledamöter i högskolestyrelser har du deltagit i?". N=94. Inget internt bortfall.

³⁴⁶ Intervju 5,6 och 7.

³⁴⁷ Intervju 4.

Utebliven introduktion

34 procent av ledamöterna har inte genomgått någon organiserad introduktion. Ibland beror detta på att introduktionen hade krockat med andra åtaganden. Både från enkäten och från intervjuerna framhålls att inbjudan till introduktionerna i Regeringskansliets respektive Högskoleverkets regi kommer med för kort varsel, vilket försvårar deltagande. Andra konstaterar att de redan hade lång erfarenhet av högskolan eller hade suttit i en myndighetsstyrelse tidigare. Samtidigt kommenterar en av de svarande på enkäten att det hade varit nyttigt med högskolespecifik introduktion.³⁴⁸ Några ledamöter anger att de har satt sig in i verksamheten på annat sätt, till exempel genom överlämning från tidigare företrädare, rektorsutbildning eller genom att läsa sig till vad en högskolestyrelse är.³⁴⁹

Eftersom studentföreträdarna har andra mandatperioder än övriga ledamöter, är det svårt för dem att komma med på de ordinarie introduktionerna. Endast fyra av de 15 studentföreträdare som besvarat enkäten har genomgått introduktion organiserad av lärosätet, Högskoleverket eller Regeringskansliet. En studentrepresentant lyfter fram de särskilda svårigheter som vissa studenter upplever när de ska sätta sig in i hur högskolestyrelsen fungerar. För många studentföreträdare är det första gången de sitter i en myndighetsstyrelse.³⁵⁰ Också ett par allmänföreträdare har i intervjuerna lyft fram behovet av att stödja studentföreträdarna.

Tillräcklig introduktion?

Av enkäten framkommer att 87 procent av de svarande menar att de har fått tillräcklig eller i viss mån tillräcklig introduktion till uppdraget som ledamot i högskolestyrelsen. Bland dessa finns det en ganska stor grupp som inte genomgått någon introduktion organiserad av lärosätet, Högskoleverket eller Regeringskansliet. Se tabell B2.1. Det förefaller från dessa enkätsvar som att ledamöterna uppfattar att de har tillräcklig kunskap om högskolestyrelsen och hur den fungerar även utan introduktion.

³⁴⁸ Bilaga 4, Fråga 1 "Vilken typ av introduktionsaktivitet har du deltagit i?"

³⁴⁹ Bilaga 4, kommentarer till Fråga 1.

³⁵⁰ Bilaga 4, kommentarer till Fråga 2 "Upplever du att du fått tillräcklig introduktion till ditt uppdrag som ledamot i en högskolestyrelse?"

Tabell B3.1 Introduktion till arbetet i högskolestyrelsen, procent

Har du genomgått introduktion?			
Upplever du att du fått tillräcklig introduktion till ditt uppdrag som ledamot i en högskolestyrelse?	Ja	Nej	Totalt
Ja	68	38	57
Nej	3	25	11
I viss mån	29	31	30
Inga svar	–	6	2
Totalt	100	100	100

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 2 "Upplever du att du fått tillräcklig introduktion till ditt uppdrag som ledamot i en högskolestyrelse?". N=94. Inget internt bortfall.

Den positiva bilden av en tillräcklig introduktion motsades dock i intervjuerna, eftersom flera allmänföreträdare anser att det finns ledamöter som har svårigheter att förstå vilken funktion en högskolestyrelse har. Nästan alla intervjuade ledamöter har framhållit att det är svårt att sätta sig in i alla delar av styrelsearbetet vid en högskola. Vidare menar de intervjuade allmänföreträdarna att de har för dålig kunskap om utbildningssystemet, verksamheten och dess finansiering samt att det är svårt att hänga med i den terminologi som används. En ledamot menade att "det känns fånigt att fråga igen och igen om högskoleterminologin".³⁵¹ En effekt av detta kan bli att det blir svårt för styrelsen att bidra i diskussioner om exempelvis grundutbildningen.

En annan ledamot underströk vikten av att ledamöterna har fullständigt klart för sig att de sitter i en myndighetsstyrelse med allt vad det innebär och att så inte alltid är fallet i dag.³⁵²

Sammanfattande kommentar

Högskolestyrelser är stora i jämförelse med många andra styrelser. Storleken förefaller motiverad, men ställer samtidigt krav på att styrelsens arbete kan behöva anpassas till storleken för att få till stånd en effektiv styrelse. Det är viktigt att styrelsen också kan diskutera känsliga frågor samt att alla ledamöter är aktiva i styrelsearbetet.

Sammansättningen av styrelsen är viktig. Ledamöterna kommer in i styrelsen med olika perspektiv och erfarenheter, något som bidrar till att den kan göra ett bra arbete. Genom olika perspektiv fokuserar ledamöterna på olika aspekter av verksamheten.

³⁵¹ Intervju 8.

³⁵² Intervju 4.

Även om många allmänföreträdare har god erfarenhet från annat styrelsearbete, behövs det högskolespecifik introduktion för dem som inte varit verksamma i högskolesammanhang tidigare. God kunskap om högskolesektorn underlättar för dem att använda sina erfarenheter och kunskaper från andra verksamheter på ett effektivt sätt.

Det är också väsentligt att alla ledamöter, oavsett deras bakgrund, har god kunskap om det regelverk som styr högskolan samt hur resurstilldelningssystemen för utbildningen och forskningen i högskolan fungerar.

Introduktionen till styrelsearbetet är i detta perspektiv betydelsefull. Det vore en fördel om så många ledamöter som möjligt, oavsett tidigare erfarenhet, deltar i de olika typer av introduktionsaktiviteter som arrangeras.

Introduktionen är inte bara till för att ledamöterna ska få kunskap om högskolan och det formella regelverket. Den kan också ge ledamöterna i högskolestyrelsen ett tillfälle att diskutera fram en gemensam syn på vad styrelsen ska göra och hur de vill leda lärosätet. Om ledamöten har god kunskap sedan tidigare, blir det ett tillfälle för henne eller honom att överföra något av sin kunskap till nyare ledamöter. Det vore önskvärt med mer än ett introduktionstillfälle per mandatperiod för att bereda bättre möjligheter för alla ledamöter att delta.

Att stärka studentföreträdarens introduktion är angeläget. De byts ut ofta och har ofta mer begränsad erfarenhet från andra styrelser. Introduktionen av studentföreträdarena behöver anpassas så att den fungerar ihop med deras kortare mandatperioder.

Ledamöternas syn på sitt uppdrag

Avsnittet beskriver vad ledamöter i högskolestyrelserna uppfattar som det viktiga i sitt uppdrag, vilka ärenden styrelsen lägger ned mest tid på och i vilken mån som väsentliga frågor i önskvärd omfattning kommer upp på styrelsens bord. Vidare behandlas den arbetsordning som styrelsen enligt högskoleförordningen ska fastställa.

Underlag för avsnittet är dels intervjuer och Riksrevisionen enkät, dels genomgångar som gjorts av styrelseprotokoll och arbetsordningar från fyra respektive sju lärosäten.

Vilka ärenden behandlar styrelsen?

I enkäten ingick en öppen fråga om vilka beslut ledamöterna anser var viktigast under 2010.³⁵³ Ledamöterna fick också i enkäten göra en uppskattning av vilka ärenden som tog mest tid under verksamhetsåret 2010.³⁵⁴ I Tabell B3.2 sammanfattas svaren på dessa

³⁵³ Bilaga 4, Fråga 8, " Vilka tre styrelseärenden har ni lagt ned mest tid på under 2010?"

³⁵⁴ Bilaga 4, Fråga 10 "Vad anser du är de tre viktigaste besluten som styrelsen har fattat under 2010?"

två enkätfrågor tillsammans med resultat från genomgången av styrelseprotokoll om förekomst av olika slags ärenden.

Tabell B3.2 Viktigaste besluten och de mest tidskrävande ärendena 2010 samt ärenden i styrelseprotokoll från Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Örebro universitet och Högskolan i Gävle 2007–2010, procent

	Vad anser du är de tre viktigaste besluten som styrelsen har fattat under 2010?	Vilka tre styrelseärenden har ni lagt ned mest tid på under 2010?	Ärenden i styrelseprotokoll 2007–2010
Budget	23	16	8
Organisation	22	20	5
Strategier, vision och verksamhetsplan	13	15	4
Forskningsfrågor	8	4	2
Policies och regler	8	5	6
Grundutbildningsfrågor	7	8	6
Kontroll	7	10	19
Annat	5	7	9
Lokalfrågor	4	3	4
Personalfrågor och rekryteringar	3	4	8
Remisser	0	0	5
Uppföljning	0	8	24
Totalt	100	100	100

Källor: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4); Riksrevisionens genomgång av styrelseprotokoll.

Anmärkning:

Fråga 8 " Vilka tre styrelseärenden har ni lagt ned mest tid på under 2010?". N=94. Internt bortfall 7 procent. **Fråga 10** "Vad anser du är de tre viktigaste besluten som styrelsen har fattat under 2010?". N=94. Internt bortfall 12 procent. Basen för procent i tabellen är alla svar, vilket innebär att en respondent kan ha angivit mer än ett ärendeslag.

En jämförelse mellan de två enkätfrågorna visar att de ärenden som ledamöterna menar att de har spenderat mest tid på under 2010 i ganska hög grad överensstämmer med de beslut ledamöterna också uppfattade som viktigast detta år. Även protokollen från 2010 överensstämmer någorlunda med ledamöternas upplevelse av situationen.

Man kan dock notera att de enligt enkätsvaren viktiga och tidskrävande frågorna om budget, organisation, strategi, vision eller verksamhetsplan inte är lika vanligt

förekommande i de undersökta protokollen. Ärenden med uppföljningskaraktär och ärenden som berör intern kontroll är däremot mer vanligt förekommande i protokollen än vad som framgår av enkätsvaren.³⁵⁵

Punkter på dagordningarna med uppföljningskaraktär förefaller ofta innehålla frågor av stor vikt för lärosätet, exempelvis planering av lokaler, kvartalsrapporter, forskningssamarbeten och kvalitetsutvärdering av grundutbildningen. På dagordningen brukar sådana frågor dock inte utgöra beslutspunkter. Det är oklart hur styrelsen reagerar på den information som rektor förmedlar eller andra punkter med uppföljningskaraktär.

Ärenden rörande intern kontroll handlar oftast om internrevisionen eller förordningen om intern styrning och kontroll. Internrevisionen är mycket närvarande i protokollen från de studerade lärosäten som har intern revision.

Genomgången av styrelseprotokoll visar att högskolestyrelserna diskuterar mycket likartade ärenden, har en liknande struktur på mötena och tar upp ungefär samma ärenden vid samma tid på året. I mångt och mycket speglar styrelseprotokollen de uppgifter som följer av skrivningar i lag och förordning. Det förekommer dock något fler frågor om lokaler och hyreskontrakt samt om personalfrågor och rekryteringar än vad som kan förväntas utifrån lagstiftningen. Två av de fyra styrelser vars protokoll har studerats tar beslut om utbudet av utbildningsprogram på grundutbildningen.

Skillnaden mellan den bild som enkäten ger av i vilken omfattning olika frågor har behandlats och frågornas förekomst i protokollen kan delvis bero på aktuella förändringar i högskolans reglering.³⁵⁶ Skillnaderna kan också bero på att viktiga eller tidskrävanden ärenden inte nödvändigtvis behöver förekomma ofta i protokollen.

Ett tredje skäl till att vissa frågor inte i enkäten pekats ut som särskilt viktiga kan vara att ärenden med uppföljningskaraktär inte är beslutspunkter på dagordningen. Det kan också vara så att ledamöterna inte uppfattar uppföljning som ett ärende man lägger ned tid på utan som en del av styrelsens löpande arbete.

Styrelsens roll

I enkäten ställdes en öppen fråga om vad ledamöterna uppfattar som styrelsens viktigaste uppgift.³⁵⁷ Som framgår av tabell B.3.3 handlar den största gruppen svar på frågan om att styrelsens viktigaste uppgift är att fatta strategiska beslut. Nästa stora

³⁵⁵ Rektors information till styrelsen, som förekommer i alla protokoll, har i tabellen kategoriserats som uppföljning.

³⁵⁶ I och med prop. 2009/10:149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* gavs en ökad frihet för lärosätena att besluta om sin interna organisation. Innan 2010 var frågor om organisation inte lika framträdande som under 2010. I protokollen från 2010 är punkter som organisation, arbetsordning, anställningsordning, antagningsordning vanligt förekommande, något som har samband såväl med prop. 2009/10:149 som andra författningsändringar detta år.

³⁵⁷ Bilaga 4, Fråga 3 "Beskriv styrelsens, enligt din mening, viktigaste uppgift".

grupp svar visar att kontroll och uppföljning är viktiga uppgifter för styrelsen. Därefter kommer ekonomiska frågor, stödja rektor och samverkan.

Tabell B3.3 Styrelsens viktigaste uppgift

	Antal omnämmanden
Fatta strategiska beslut	55
Kontroll och uppföljning	33
Ekonomiska frågor	14
Stödja rektor	12
Samverkan	10
Rekrytera rektor	2

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 3 "Beskriv styrelsens, enligt din mening, viktigaste uppgift. Motivera gärna varför du anser att denna uppgift är viktigast."

N=94. Internt bortfall 4 procent.

Ledamöterna menar att de viktigaste besluten 2010 var budget och organisation, något som också tog också mest tid. I protokollen har uppföljning och kontroll en mycket framträdande plats. Den bild dessa enkätsvar ger av vad styrelsen gör stämmer överens med ledamöternas uppfattning om vad som är styrelsens roll, nämligen att fatta strategiska beslut och genomföra uppföljning och kontroll. Även om det inte av enkätsvaren går att utläsa vad ledamöterna anser vara strategiska beslut, kan det antas att frågor om organisation, vision, strategier och verksamhetsplan utgör sådana beslut.

Stöd till rektor och rekrytering av rektor är inte lika framträdande i ledamöternas enkätsvar rörande viktiga ärenden 2010 även om några av de undersökta lärosätena har rekryterat rektor under perioden 2007–2010. Detta framgår däremot i protokollen.

Styrelsens roll diskuterades ingående i alla intervjuer som Riksrevisionen har gjort med allmänföreträdare i högskolestyrelser. I dessa intervjuer var det möjligt för ledamöterna att utveckla och förtydliga vad styrelsen har för verksamhetsansvar och vilka strategiska beslut som ska fattas.

I intervjuerna uttrycker ledamöterna ett tydligare fokus på styrelsens ekonomiska ansvar än vad som framträder i enkäten. Nästan alla intervjuade ledamöter uttrycker att detta är mycket viktigt.

För att konkretisera vad som är ett ärende för styrelsen, och därmed ett ärende av strategisk art, uttrycker de intervjuade att styrelsen ska fatta beslut om färdplaner, inriktningar, övergripande strategier och policydokument. Policydokument och arbetsordningar fyller dubbla funktioner, som dels talar om vad styrelsen tycker, dels

anger på vilken nivå och var i organisationen ett visst beslut ska fattas. Till ärenden styrelsen ska hantera hör också långtidsbudget och frågor av principiell art.

En ledamot uttrycker saken som att ”styrelsen ska fatta beslut i ärenden beroende på vilka konsekvenser beslutet får”.³⁵⁸ En annan ledamot exemplifierar med remisser. Om remissen är av övergripande karaktär eller viktig, beslutar styrelsen om den. Annars lämnas beslutet åt andra nivåer inom lärosätet.³⁵⁹ En ledamot tar i intervjun upp frågan om att många beslutsförslag som kommer till styrelsen ofta redan är långt komna i beslutsprocessen. Det kan i någon mån framstå som att beslut fattas i andra, mer informella, strukturer utanför styrelsen.

En ledamot beskriver styrelsens uppdrag som att vara ”arg skattebetalare”.³⁶⁰ Ett annat sätt för ledamöter att beskriva styrelsens uppgift är att precisera vad styrelsen *inte* ska ägna sig åt. Styrelsen ska inte ta upp detaljer (om dessa inte är exempel på principfrågor), inte lägga sig i det operativa arbetet och inte ta ansvar för exempelvis forskningens resultat. När det gäller grundutbildningen ger intervjuerna ett intryck av att gränsdragningen är svårare. En del ledamöter menar att styrelsen absolut inte ska besluta om vilka utbildningsprogram som ska starta och helst inte heller om de ska läggas ned.³⁶¹ Andra ledamöter har motsatt åsikt och menar att detta absolut är en fråga för styrelsen.³⁶² En ledamot kommenterar här att vissa frågor är svåra för styrelsen att fatta beslut om eftersom de är så verksamhetsnära.³⁶³ De intervjuade ledamöterna är dock överens om att styrelsen ska fatta beslut om utbildningens övergripande inriktning och andra liknande frågor.

En del ledamöter tog upp att en av styrelsens viktigaste uppgifter är att rekrytera ny rektor.³⁶⁴ Vidare är styrelsens stöd till rektor något som nästan alla intervjuade anser är väldigt viktigt. Detta förekommer också i enkätsvaren men inte på samma tydliga sätt. Flera intervjuade menar att styrelsens stöd till rektor är extremt viktigt för att denna ska kunna driva igenom stora förändringar. Samtidigt återkommer de intervjuade till att styrelsen också måste kunna kräva ansvar och åtgärder av rektor. Rektors dubbla stolar, att både vara ledamot i styrelsen och att vara myndighetschef, framgår tydligt i intervjuerna.

³⁵⁸ Intervju 35.

³⁵⁹ Intervju 31.

³⁶⁰ Intervju 34.

³⁶¹ Intervju 29, 32 och 34.

³⁶² Intervju 30 och 33.

³⁶³ Intervju 36.

³⁶⁴ Intervju 30 och 31.

Prioriteringar mellan olika sakområden

För att belysa hur olika sakområden behandlas av styrelsen och om ledamöterna är nöjda med de ärenden som tas upp i styrelsen ingick i enkäten två parallella frågor om detta. Tanken var att undersöka dels i vilken utsträckning som olika sakområden faktiskt kommer till styrelsen, dels i vilken mån ledamöterna anser att de borde tas upp på styrelsens nivå.³⁶⁵

Som framgår av tabell B3.4, anser de svarande att ärenden som rör lärosätets organisation och strategier för lärosätets forskning på lång sikt i hög utsträckning tas upp i styrelsen. Däremot anser få av ledamöterna att personalfrågor, frågor om forskarutbildningens dimensionering, frågor om utbudet av kurser och program eller resursfördelningen mellan program och kurser i någon större utsträckning behandlas av styrelsen.

Tabell B3.4 Sakområden som kommer upp på styrelsens nivå och om de bör komma till styrelsen, procent

	Kommer i hög utsträckning till styrelsens nivå	Bör i hög utsträckning komma till styrelsens nivå
Lärosätets organisation	77	82
Strategiska personalfrågor, exempelvis utlysningar av professorer	29	54
Strategier för lärosätets forskning på lång sikt	63	81
Omfattningen av forskarutbildningen	26	47
Utbudet av program och kurser	15	26
Resursfördelning mellan program och kurser	13	27

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Frågorna 11–13 "I vilken utsträckning anser du att styrelsen ges möjlighet att ta ställning till dessa områden?". N=94. Internt bortfall mellan 1 och 2 procent.

Fråga 14 "I vilken utsträckning menar du att styrelsen borde ha inflytande över de områden som angavs ovan?" N=94. Internt bortfall mellan 1–2 procent.

De svarande fick ange sina svar i en femgradig skala. I tabellen har skalstegen 4 och 5 slagits ihop till en kategori.

I tolkningen av svaren i tabellen måste det beaktas att många beslut som rör såväl forskning som utbildning vid ett lärosäte enligt högskolelagen ska fattas av personer

³⁶⁵ Bilaga 4, Fråga 11–14.

eller i beslutsorgan där det finns vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.³⁶⁶ Det innebär att man inom lärosätet kan ha fattat ett medvetet beslut om att exempelvis grundutbildningsfrågor inte ska beslutas av styrelsen.

Av tabellen framgår en betydande skillnad i hur ledamöterna å ena sidan uppfattar sakområdet strategier för lärosätets forskning på lång sikt och å andra sidan uppfattar sakområdena omfattningen av forskarutbildningen, utbudet av program och kurser och resursfördelning mellan kurser och program. Detta antyder att den uppmärksamhet som ägnas åt lärosätets forskning är påtagligt större än den som ägnas de lika strategiska frågorna om forskarutbildningen och grundutbildningen. Av genomgången av styrelseprotokollen framgår dock att specifika grundutbildningsfrågor förekommer oftare än specifika forskningsfrågor. Men när styrelserna tar upp frågor om lärosätets framtid och styrelsens visioner för lärosätet förekommer främst forskningsfrågorna.

Vidare framgår i tabellen vilka frågor ledamöterna anser bör komma till styrelsen. Ledamöterna anser att det är viktigt att lärosätets organisation och forskningsstrategier behandlas i styrelsen. Det framgår att styrelseledamöterna gärna ser att fler ärenden om strategiska personalfrågor kommer till styrelsen. Samtidigt framstår det som mindre viktigt för ledamöterna att frågor om forskarutbildningens omfattning och frågor som rör utbildningen på grundnivå och avancerad nivå behandlas i styrelsen.

En jämförelse mellan kolumnerna i tabellen ger en bild av i vilken mån ledamöterna är nöjda med hur mycket de olika sakområdena prioriteras i styrelsearbetet.

Tabellen indikerar att ledamöterna är mycket nöjda med den höga prioriteringen av frågor som rör lärosätets organisation. När det gäller strategiska personalfrågor och forskningsstrategier signalerar svaren att man gärna ser att dessa frågor skulle prioriteras ytterligare. Vidare tyder enkätsvaren på att ledamöterna skulle vilja se ökad uppmärksamhet när det gäller dimensioneringen av forskarutbildningen.

När det gäller de två områdena som rör utbildningen på grund- och avancerad nivå ger enkätsvaren visserligen vid handen att ledamöterna ser skäl för att områdena tas upp i ökad utsträckning, men dock inte i samma utsträckning som indikeras för övriga sakområden som anges i enkätfrågorna.

Arbetsordningen – ett redskap för styrelsen?

Vissa av styrelsens arbetsuppgifter är relativt öppet formulerade i högskoleförordningen – styrelserna ska fatta beslut i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation, i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna samt i övriga frågor som är av principiell vikt. Den konkreta innebörden av dessa skrivelser är en fråga för de enskilda lärosätena och deras styrelser.

³⁶⁶ 2 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

En uppgift enligt högskoleförordningen är numera att styrelsen ska fastställa en arbetsordning för lärosätet.³⁶⁷ Detta är ett dokument som kan utveckla de mer allmänna skrivningarna i förordningen inklusive klargöra styrelsens roll och hur styrelsearbetet mer konkret ska bedrivas. Arbetsordningen kan underlätta för alla ledamöter att bidra till styrelsens arbete och förstå sin roll. En arbetsordning gör det också möjligt för andra inom organisationen att få en bild av vad styrelsen gör och inte gör.

Vad anser ledamöterna om arbetsordningen?

En av enkätfrågorna avsåg lärosätets arbetsordning. Av de svarande på enkäten anser 85 procent att deras arbetsordning utgör ett bra stöd för styrelsen i dess arbete.

Tabell B3.5 Styrelseledamöternas åsikt om arbetsordningen som stöd för styrelsearbetet

	Procent
Ja	85
Nej	11
Inget svar/ingen uppfattning	4
Totalt	100

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 7 "Anser du att styrelsens arbetsordning är ett bra stöd för styrelsen i dess arbete?". N=94. Internt bortfall 1 procent.

Hur ser arbetsordningen ut?

Riksrevisionen har gått igenom arbetsordningarna vid sju av de tio lärosäten vars styrelser omfattades av Riksrevisionens enkät.³⁶⁸ Genomgången visar att det i alla arbetsordningar finns angivet hur ledamöterna utses samt referenser till högskolelagen och högskoleförordningen.

Däremot är det endast ett fåtal lärosäten som i arbetsordningen konkretiserar styrelsens uppgifter utöver de formuleringar som finns i högskoleförordningen. Arbetsordningen för Kungl. Tekniska högskolan utgörs enbart av en mycket kort sammanfattning av högskolelagen och förordningen. Arbetsordningarna för Karlstads universitet och Högskolan Dalarna begränsar sig också till en sammanfattning av gällande lagar och förordningar.

³⁶⁷ 2 kap. 2 § 8 pkt högskoleförordningen (1993:100). Detta är en förändring mot hur högskoleförordningen såg ut före 1 januari 2011.

³⁶⁸ Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Karlstads universitet, Örebro universitet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan Dalarna och Högskolan i Gävle. Arbetsordningarna för Konstfack, Luleå tekniska universitet och Stockholms universitet är inte inkluderade i dokumentgenomgången.

Fem lärosäten har gjort tolkningar av 2 kap § 2 högskoleförordningen för tillämpning vid den egna högskolan och därmed konkretiserat några punkter i förordningen. Högskolan i Gävle har exempelvis tolkat punkt 1 som att uppgifterna innefattar "inrättande av akademier och övriga för forskning och utbildning beslutande organ samt instruktioner för dessa och beslut om storlek och sammansättning av de beslutande organ som inrättats av högskolestyrelsen".³⁶⁹ Örebro universitet har tolkat punkterna 2 och 5 på följande sätt: "Budgetunderlag, strategidokument, uppdrag och övergripande budget för universitetets verksamhet, delårsrapport, årsredovisning samt redovisning enligt transparenslagen (2005:590). I anslutning till årsredovisningen ska styrelsen lämna en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande."³⁷⁰ Gymnastik- och idrottshögskolan har också gjort uttolkningar av punkterna i arbetsordningen.

I Örebro universitets arbetsordning beskrivs styrelsearbetets mer formella delar, såsom kallelse, närvaro och hur beslut fattas. Detta ingår också i arbetsordningen för Linköpings universitet. Även några av de lärosäten som i övrigt har en mycket kortfattad arbetsordning såsom exempelvis Karlstads universitet, har beskrivit hur beslut fattas och andra liknande omständigheter kring det praktiska styrelsearbetet.

Sammanfattande kommentar

Ledamöterna uppfattar att de viktigaste besluten de fattade under 2010 rörde budget och organisation. Det är också dessa ärenden som ledamöterna upplever har tagit mest tid under 2010.

De genomgångna protokollen visar att ärenden av uppföljnings- och kontrollkaraktär är mycket vanligt förekommande. Ärenden som rör organisation eller budget förekommer inte lika ofta i protokollen, något som dock beror på att dessa helt enkelt inte behandlas lika ofta.

Styrelseledamöterna verkar ha en ganska klar bild av vad som är deras uppdrag och roll. Ledamöterna har dock haft vissa svårigheter i enkäten att beskriva sin roll i utförliga och konkreta ordalag. Men svaren om vad som är styrelsens viktigaste uppgift, nämligen att fatta strategiska beslut och stå för uppföljning och kontroll, återspeglas i ledamöternas enkätsvar när det gäller när det gäller viktiga ärenden 2010 och framgår också av genomgången av styrelseprotokoll.

I enkäten ställdes ledamöterna inför en lista med konkreta sakområden för att besvara frågor i vilken utsträckning dessa behandlas och i vilken utsträckning de bör behandlas av styrelsen. I enkätsvaren framträder en bild av att ledamöterna gärna ser

³⁶⁹ 2 kap 2 § 1 pkt högskoleförordningen (1993:100) lyder "i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och högskolans organisation". Arbetsordning för Högskolan i Gävle, dnr 17-102/04, s. 2.

³⁷⁰ 2 kap. 2 § pkt 2 högskoleförordningen (1993:100) om årsredovisningar, delårsrapporter, budgetunderlag och viktigare framställningar i övrigt. Örebro universitet, Arbetsordning för universitetsstyrelsen, dnr CF 11-538/2010 s. 2-3.

att de sakområden som angavs i Riksrevisionens enkät tas upp i större utsträckning i styrelsearbetet än vad ledamöterna menar är fallet. Samtidigt ger enkätsvaren en indikation på att engagemanget i styrelserna för frågor som rör utbildningen på grund- och avancerad nivå inte är lika uttalat som när det gäller organisation, personal och forskning, inklusive forskarutbildning.

Genomgången av arbetsordningar tyder på att styrelserna hittills inte utnyttjat detta dokument för att på ett mer strukturerat sätt gå igenom och slå fast vad som ska vara styrelsens roll med hänsyn taget till respektive lärosätes behov. Ett mer aktivt utnyttjande av arbetsordningen skulle kunna underlätta för styrelsen att prioritera bland de frågor som bör hamna på styrelsens bord. Arbetsordningen utgör en outnyttjad potential för styrelsen att konkretisera hur man önskar lägga upp sitt arbete och vad man menar är styrelsens ansvar. Utan en tydlig arbetsordning riskerar styrelsen att förlora viktiga frågor ur sikte.

Uppföljning och kontroll

I detta avsnitt behandlas undersökningsfrågorna om hur styrelserna uppfyller sitt uppdrag att styra och ta ansvar för verksamheten, hur ledamöterna använder det formella regelverket, om ledamöterna är aktiva aktörer i styrelsearbetet samt vilken kunskap ledamöterna har om verksamheten.

För det ansvar som högskolestyrelserna har för uppföljning och ekonomisk kontroll av lärosätets verksamhet finns ett antal formella instrument såsom ekonomisk återrapportering, intern styrning och kontroll samt internrevision. Dessutom har styrelsen stora möjligheter att utforma uppföljningen och kontrollen på ett sätt som passar respektive styrelse och verksamhet.

Avsnittet bygger på enkätsvar, intervjuer och styrelseprotokoll från fyra styrelser under åren 2007–2010.

Generella krav enligt förordningar och regleringsbrev avseende ekonomisk återrapportering

Formella krav rörande kontroll och uppföljning anges i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Förordningen anger att myndigheterna årligen ska upprätta och lämna en årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag.³⁷¹ Förordningen beskriver vad som ska finnas i årsredovisningen och när denna ska lämnas. I förordningen beskrivs också utformningen av delårsrapporten och budgetunderlaget och när dessa ska lämnas.

³⁷¹ Delårsrapport lämnas av de lärosäten som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen. 1 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Lärosätena ska i årsredovisningen lämna en resultatredovisning där verksamhetens prestationer ska presenteras och kommenteras med avseende på volym och kostnader.³⁷² Regleringsbrev för universitet och högskolor har nyligen förenklats genom att merparten av tidigare åiterrapporteringskrav har tagits bort. Detta innebär att styrelserna och lärosätena själva har ansvar att utforma åiterrapporteringen av prestationer och kostnader i resultatredovisningen.

Ett frågeområde i intervjuerna var i vilken mån styrelserna har tagit till vara de möjligheter som finns att diskutera vilka prestationer styrelsen menar är intressanta att återkoppla till regeringen och vilka prestationer styrelsen själv är intresserad av att följa. Detta verkar dock hittills ha förekommit i ganska liten omfattning.

Några intervjuade ledamöter konstaterar att styrelsen inte har diskuterat utformningen av resultatredovisningen i årsredovisningen.³⁷³ Några andra ledamöter berättar att styrelsen har diskuterat kraven på att rapportera prestationer. Ledamöterna menar att det är svårt att utforma bra mått och samtidigt fånga komplexiteten i verksamheten.³⁷⁴ Det måste gå att jämföra prestationerna mellan lärosäten. Redovisningarna framstår annars som ganska meningslösa. En av de intervjuade nämner att lärosätet valt att använda de mått som SUHF föreslår.³⁷⁵

Ett par ledamöter kommenterar att processen att ta fram och utforma årsredovisningen ter sig främmande för ledamöter med bakgrund i näringslivet, eftersom dessa i andra sammanhang är vana vid att styrelsen i en årsredovisning tar upp det styrelsen vill beskriva, inte att annan aktör beställer vissa data som ska framgå i redovisningen. Av intervjuerna framgår också att det uppstår irritation i styrelsen, särskilt hos allmänrepresentanterna, när det kommer sena ändringar i regleringsbrev.³⁷⁶

Internrevision

Enligt 1 kap. 5a § högskoleförordningen (1993:100) ska de större universitetet och högskolorna inrätta en internrevision. Denna ska granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll. Internrevisionen ska också ge råd och stöd till styrelsen och chefen för myndigheten. Styrelsen ska besluta om riktlinjer, revisionsplan och åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer.³⁷⁷

³⁷² 3 kap. 1–2 §§ förordning (2000:605).

³⁷³ Intervju 35 och 36.

³⁷⁴ Intervju 29, 30 och 31.

³⁷⁵ Sveriges universitets- och högskoleförbund, förslag konferens november 2010. http://www.suhf.se/web/Konferensdokumentation_nov_2010.aspx.

³⁷⁶ Intervju 31 och 34.

³⁷⁷ 3§, 5§, 9–10 §§ internrevisionsförordningen (2006:1228) och 2 kap. 2 § första stycket högskoleförordningen (1993:100).

Av de lärosäten som ingår i Riksrevisionens undersökning ska Lunds universitet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Örebro universitet och Mälardalens högskola ha internrevision. Sex av de lärosäten som styrelseenkäten har ställts till har alltså internrevision.

Kännedom om internrevision hos styrelserna

Internrevisionen är ett viktigt verktyg för styrelsens kontroll. Ledamöterna uppfattar att en viktig del i styrelseuppdraget är att utöva kontroll över verksamheten.

Av enkäten framgår att 85 procent av de svarande kände till om det finns internrevision vid lärosätet. Omvänt innebär det att 15 procent inte känner till om deras lärosäte har internrevision. Bland dessa återfinns fem allmänföreträdare och fem lärarrepresentanter.³⁷⁸ En förklaring till bristen på kunskap kan vara att vissa ledamöter som fått enkäten inte har suttit så länge i styrelsen att de genomgått ett helt verksamhetsår och därmed ännu inte varit i kontakt med internrevisionen. Enkäten har utformats på sådant sätt att det inte går att se vilka ledamöter som svarat på vilken fråga. Därmed går det inte heller att avgöra om de ledamöter som inte vet om de har internrevision hör till ett lärosäte som har internrevision.

Tabell B3.6 Styrelseledamöternas kunskap om förekomst av internrevision vid lärosätet

	Procent
Ja	67
Nej	18
Vet ej	15
Totalt	100

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning, (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 15 "Finns det internrevision vid ditt lärosäte?"
N=94. Inget internt bortfall.

Riksrevisionen har studerat protokoll från fyra lärosäten under fyra år. Från dessa protokoll framstår det som att ärenden från revisionen är mycket vanligt förekommande på styrelsernas sammanträden vid de lärosäten där internrevision finns.

Ledamöternas syn på internrevisionen

Det är viktigt att ledamöterna känner till internrevisionen. Ledamöterna behöver också känna förtroende för revisionen och tillmäta den betydelse för att den ska kunna fungera som effektivt kontrollorgan.

³⁷⁸ Övriga tre är två studentrepresentanter och en facklig företrädare.

Enkäten visar att ledamöter i ganska hög grad använder sig av internrevisionen och finner den betydelsefull. Av de 63 ledamöter som fick fördjupade frågor om internrevisionen, svarade 71 procent att internrevisionens arbete föranledde beslut om åtgärder under 2010. Nästan 40 procent av ledamöterna menar att internrevisionen är av mycket stor betydelse. 27 procent menar att den är av stor betydelse.³⁷⁹

Även från intervjuerna framträder en i huvudsak positiv bild av internrevisionen. De intervjuade lyfter fram att internrevisionen har en verksamhets- och kvalitetsutvecklande roll och den kan fungera som en säkerhetsventil för verksamheten. Ledamöterna beskriver också hur styrelsen arbetar ihop med internrevisionen, exempelvis när rapporterna redovisas för styrelsen och revisionsplanen beslutas. Från intervjuerna förefaller det viktigt att det finns en levande och dynamisk relation mellan styrelse och internrevision för att styrelsen ska få ut så mycket som möjligt av internrevisionen.

Bilden av internrevisionen är dock inte entydigt positiv. Av de svarande på enkäten anger 13 procent att internrevisionen har mycket liten eller liten betydelse för styrelsens arbete.³⁸⁰ En av de intervjuade ledamöterna menar att internrevisionen vid det lärosäte där ledamöten sitter i styrelsen har vissa svårigheter att utforma sin verksamhet på ett sådant sätt att den blir ett effektivt verktyg för styrelsen. Ledamöten förklarar dessa svårigheter bland annat med att det finns så många nationella regler och uppföljningskrav att internrevisionen inte kan utforma en egen fungerande roll bland dessa och att den har för små personalresurser. Vidare menar den intervjuade ledamöten att det händer att internrevision går in på områden den inte har kompetens för.³⁸¹

Förordningen om intern styrning och kontroll

De lärosäten som har internrevision omfattas också av förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603). Denna förordning tar sin utgångspunkt i 3 § myndighetsförordningen (2007:515), och definierar intern styrning och kontroll som den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör de krav som framgår i 3 § myndighetsförordningen.³⁸² Förordningen om intern styrning och kontroll lägger fast att myndigheten ska göra en riskanalys, införa kontrollåtgärder, ha

³⁷⁹ Bilaga 4, Fråga 16 "Hur betydelsefull anser du att internrevisionen är för styrelsens arbete?" N=63. Inget internt bortfall.

³⁸⁰ Bilaga 4, Fråga 16 "Hur betydelsefull anser du att internrevisionen är för styrelsens arbete?" N=63. Inget internt bortfall.

³⁸¹ Intervju 29.

³⁸² 3 § myndighetsförordningen (2007:515). Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

uppföljning samt dokumentera riskanalysen, kontrollåtgärderna och uppföljningen.³⁸³ Den är alltså ytterligare ett instrument för den uppföljning och kontroll som ledamöterna anser vara en av styrelsens viktiga uppgifter. 68 procent av ledamöterna vet om deras lärosäte omfattas av denna förordning eller inte.

Tabell B3.7 Styrelseledamöternas kunskap om lärosätet omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

	Procent
Ja	56
Nej	12
Vet ej	32
Totalt	100

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 18 "Omfattas ditt lärosäte av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll?" N = 94. Inget internt bortfall.

Bland de ledamöter som vet att deras lärosäte omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll menar nästan alla att den fungerar väl som instrument för uppföljning och att styrelsen kan hantera kraven i förordningen. De protokoll som studerats ger också vid handen att ärenden relaterade direkt till själva förordningen, eller mer indirekt som allmänna riskdiskussioner, förekommer ganska ofta på styrelsernas möten.

Tabell B3.8 Styrelseledamöternas åsikt om deras styrelse har funnit en tillfredställande modell för att hantera kraven i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll

	Procent
Ja	94
Nej	2
Vet ej	4
Totalt	100

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 19 "Anser du att din styrelse har funnit en tillfredställande modell för att hantera kraven i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll?" N=53. Inget internt bortfall.

Bilden av förordningen om intern styrning och kontroll är inte enbart positiv. Sju ledamöter har i enkäten kommenterat arbetet med förordningen och de menar att

³⁸³ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

arbetet har tagit lång tid, att det finns utrymme för förbättringar och att arbetet ännu är trevande och bör diskuteras oftare. En ledamot menar att riskanalysen som ligger till grund för bedömningar kan förbättras.³⁸⁴

En intervjuad styrelseordförande menar att det har varit svårt att hitta en bra modell för de nya kraven i förordningen om intern styrning och kontroll, men att styrelsen nu till slut börjar få till en bra modell. Ordföranden menar att förordningen är en för svensk statsförvaltning ny och ganska ovan styrmodell.³⁸⁵

Ytterligare en kommentar om förordningen är en farhåga om att lärosätena fångar upp de risker som finns i den centrala förvaltningen och administrationen snarare än risker i den egentliga verksamheten. Ledamoten exemplifierar: ”Man tar snarare upp frågor om ekonomisystem än risken att bli av med en examensrätt. Detta beror på att arbetet styrs från den centrala förvaltningen”.³⁸⁶

Uppföljning i andra former

Utöver de formella uppföljningsinstrument som föreskrivs i olika förordningar, har högskolestyrelserna möjlighet att använda andra vägar för att få kunskap.

Av intervjuerna och enkäten förefaller det som att styrelseledamöterna är ganska flitiga med att ställa krav på ytterligare information. Denna bild bekräftas av styrelseprotokollen. Av dessa framträder dessutom en bild av att ledamöterna får ganska mycket rapporter och återkoppling från verksamheten.

Hur följer ledamöterna verksamheten?

I intervjuerna framkommer att ledamöterna ställer frågor, ber om ytterligare underlag, beställer utredningar, följer ekonomiska rapporter, återremitterar beslutsförslag eller inför nya och bättre arbetsprocesser av olika slag. Dessa metoder återkommer också i protokollen. En del ledamöter har tagit initiativ till att styrelsen ska sätta tydligare mål för verksamheten och sedan följa upp dessa på ett konsekvent sätt. De intervjuade faller ibland kritiska kommentarer om att det är mycket fokus på verksamhetsplanering samtidigt som uppföljningen inte görs utifrån verksamhetsplanen.³⁸⁷

Protokoll från styrelsemöten visar att rektor rapporterar mycket till styrelsen om vad som pågår inom lärosätet. Rektors rapport innehåller ärenden som förefaller ha mycket substans och bör vara viktiga för styrelsen.³⁸⁸ En intervjuad ledamot berättar att

³⁸⁴ Bilaga 4, kommentarer till Fråga 19. ”Anser du att din styrelse har funnit en tillfredställande modell för att hantera kraven i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll?”.

³⁸⁵ Intervju 29.

³⁸⁶ Intervju 32.

³⁸⁷ Intervju 33 och 35.

³⁸⁸ Protokoll 2007–2010, Linköpings universitet, Kungl. Tekniska högskolan, Örebro universitet och Högskolan i Gävle.

ledamöterna som komplement till rektors rapport får ett underlag i vilket ledamöterna kan gå in och titta närmare om det är något särskilt ledamoten undrar över.³⁸⁹

Styrelsen följer dessutom de ekonomiska rapporterna. Ledamöter framhåller att det är extremt viktigt att styrelsen ges löpande information om det ekonomiska läget. Det bör inte förekomma några överraskningar gällande lärosätets ekonomiska läge.

Styrelsens sammansättning underlättar uppföljning

Många av de intervjuade ledamöterna lyfter fram styrelsens sammansättning som ett sätt för styrelsen att bättre kunna följa upp verksamheten. De framhåller att i en styrelse som består av ledamöter med olika bakgrund är det lättare för alla att bidra genom att ställa kompletterande frågor och komma med synpunkter. Dessutom poängterar flera intervjuade att lärar- och studentrepresentanterna kan ställa initierade frågor om verksamheten genom att de har en kunskap ”inifrån” om lärosätet som övriga ledamöter i styrelsen saknar. Genom att dessa ledamöter lyfter upp vissa perspektiv, får övriga ledamöter en bättre möjlighet att ta ställning eller ställa ytterligare frågor.³⁹⁰

Områden där mer uppföljning behövs

Riksrevisionen har i intervjuerna och enkäten försökt ringa in vilka ärenden eller områden ledamöterna upplever att de skulle vilja ha mer uppföljning om.

I enkäten ingick en fråga med fasta svarsalternativ om man hade framfört önskemål om uppföljning eller utvärdering inom följande områden.

Tabell B3.9 Styrelseledamöternas önskemål om uppföljning eller utvärdering fördelat på olika områden

	Procent
Grundutbildningen	30
Forskarutbildningen	27
Lärosätets forskning	27
Lärosätets samverkan med omgivande samhälle	35
Lärosätets jämställdhetsarbete	13
Internationaliseringen av grundutbildningen	20

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 21 ”Har du i styrelsen framfört önskemål om uppföljning eller utvärdering av följande områden”. N=94. Internt bortfall 2–4 procent.

³⁸⁹ Intervju 35.

³⁹⁰ Intervju 32, 33, 34, 35 och 36.

Utifrån svaren framstår det som om samverkan med omgivande samhälle och grundutbildningen är de områden flest ledamöter vill ha mer information om. Jämställdhet och internationalisering av grundutbildningen är områden man frågat mindre om. Det går utifrån enkäten dock inte att avgöra varför ledamöterna ber eller inte ber om fördjupad uppföljning av dessa områden.

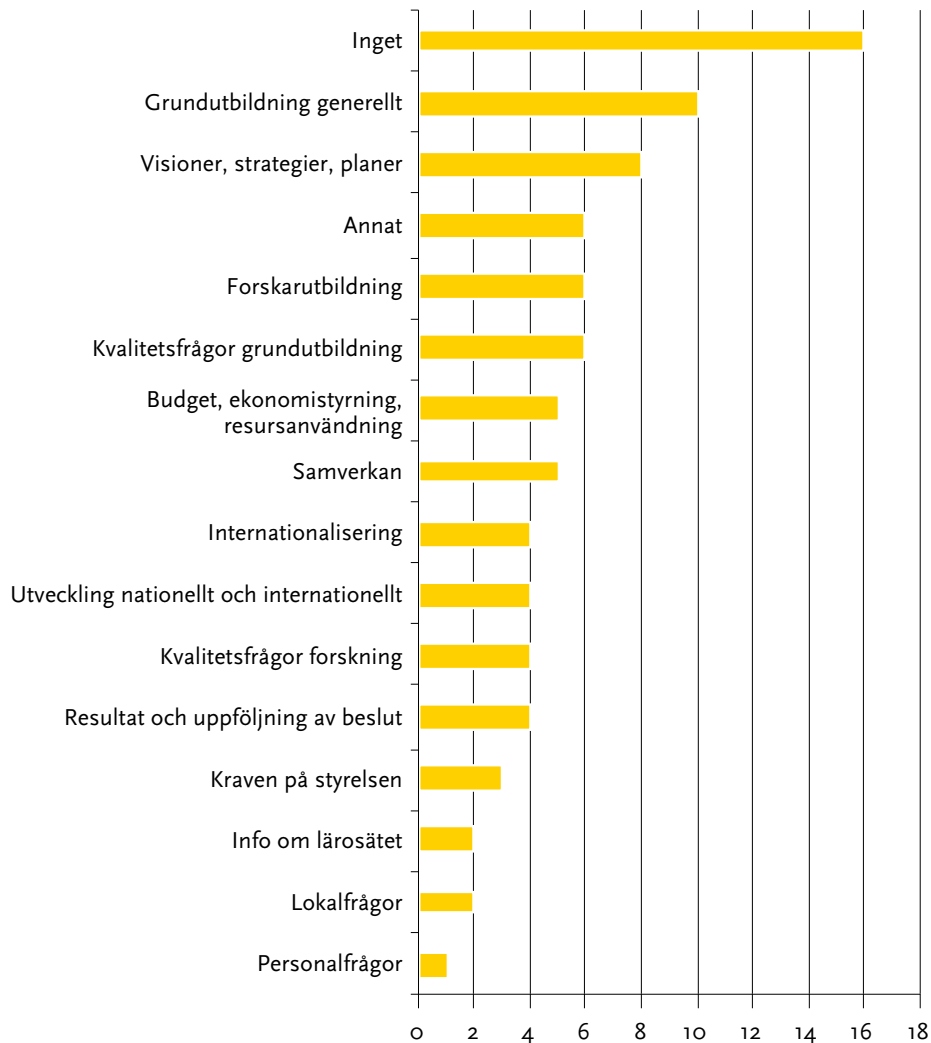
I enkäten fick ledamöterna även en öppen fråga om vad de skulle vilja ha mer information om. En stor del av ledamöterna tog chansen att fritt beskriva vilken typ av ärenden de skulle vilja ha mer uppföljning av. Många ledamöter menar att de får bra information och bra uppföljning. En ledamot skriver: "Styrelsen får mycket god information och rapportering om den fortlöpande verksamheten samt är till mycket stor del involverad i strategiska frågor".³⁹¹

Flera av de intervjuade ledamöterna pekar ut grundutbildningen generellt samt kvalitetsfrågor rörande grundutbildningen som ärenden de skulle vilja ha fördjupad information om. Även forskarutbildningen lyfts fram här. Forskarutbildningen har inom andra delar av undersökningen (andra enkätfrågor, intervjuerna och protokollen) spelat en ganska undanskymd roll.

Ledamöterna tar vidare upp visioner, strategier och framtidsplaner som ärenden de vill ha fördjupad information om. Dessa ärenden har nämnts flitigt också i andra delar av enkäten och i intervjuerna.

³⁹¹ Bilaga 4, kommentarer till Fråga 22. "Vad skulle du önska att styrelsen fick en mer fördjupad information om?".

Figur B3.2 Områden styrelseledamöter önskar att de fick en mer fördjupad information om, antal omnämmanden



Källa: Riksrevisionens enkätundersökning (se bilaga 4).

Anmärkning: Fråga 22 "Vad skulle du önska att styrelsen fick en mer fördjupad information om?". N=94. Internt bortfall 36 procent.

Verktyg för uppföljning saknas

Ett par ledamöter tar upp att det saknas verktyg för att kunna följa upp delar av verksamheten på ett bra sätt. Ett område som är svårt att följa upp är grundutbildningen. Ledamöterna menar att det är svårt för styrelsen att få grepp om kvaliteten i grundutbildningen. En anledning är att det inte finns någon bra måttstock för vad som är kvalitet i grundutbildningen. Grundutbildningen är bred och det är svårt att veta vad som ska mätas och jämföras. En av ledamöterna menar att rankingar kan förbättra situationen.

Ett annat område är ekonomistyrningen. En intervjuad ledamot anser att ekonomistyrningen är bristfällig i jämförelse med näringslivet och att det saknas verktyg för en god ekonomistyrning.³⁹²

Ett ytterligare hinder för en fungerande uppföljning och kontroll, som tas upp i många intervjuer, är bristande kunskap hos ledamöterna.

Sammanfattande kommentar

Ledamöterna menar att uppföljning och kontroll är viktigt. Ett intryck av undersökningen är dock att styrelserna inte fullt ut har utnyttjat möjligheten att själva reflektera över vilka prestationer som ska ingå i årsredovisningen. Styrelserna skulle kunna ägna mer tid åt att resonera kring hur årsredovisningen ska utformas så att den visar det styrelsen anser är relevant.

Vidare synes ledamöterna ibland sakna tillräcklig kunskap om resurstilldelningssystemen för att till fullo kunna följa lärosätets ekonomi.

Internrevisionen är viktig och uppfattas vara det. Den kan fungera som en garant för att viktiga ärenden kommer till styrelsen och dess rapporter leder till att styrelsen fattar beslut. En väl fungerande internrevision förfaller hänga samman med tät eller strategisk kontakt mellan styrelsen och internrevisionen. Styrelsen behöver ta ansvar för att internrevisionen har tillräcklig och rätt kompetens samt att de granskar relevanta frågeställningar.

Flertalet ledamöter känner till om lärosätet har internrevision. Men det finns också ledamöter som inte känner till om så är fallet, något som reser frågor om hur man i dessa styrelser resonerar kring utformning av kontroll och uppföljning vid lärosätet.

Förordningen om intern styrning och kontroll förefaller behöva mer tid för att styrelsernas arbete med förordningen helt ska falla på plats. Styrelserna behöver exempelvis få mer erfarenhet av att göra riskanalyser. Det behövs ökad uppmärksamhet på var tyngdpunkten i riskanalyserna ska läggas så att hela lärosätets verksamhet omfattas, inte bara de administrativa aspekterna.

Ledamöterna är aktiva och ställer krav på återkoppling. Styrelsen får mycket återkoppling inte minst i form av rektors rapporter. Det är svårt att avgöra hur styrelsen hanterar den stora informationsmängd som kommer till styrelsen och hur styrelsen sorterar i informationen. Det är inte heller möjligt att utifrån undersökningen avgöra hur rektors rapporter och annan återkoppling samspekar med de beslut styrelsen fattar.

Sammansättningen av styrelsen är viktig för uppföljningen, då den bidrar till ett bredare spektrum av frågor och krav på återkoppling. Därför är det viktigt att alla ledamöter ges utrymme att delta aktivt i styrelsearbetet.

³⁹² Intervju 29 och 33.

Ledamöterna förefaller ha en ganska klar bild av vilka ärenden man vill ha fördjupad information om. Åsikterna om hur och hur mycket uppföljning av framförallt grund- och forskarutbildning som behövs verkar dock gå isär något. När ledamöterna beskriver sina behov med egna ord, framstår grund- och forskarutbildning som viktiga. Trots detta är det endast en liten del av kommentarerna om uppföljning som berör dessa områden. En anledning kan vara att ledamöterna upplever att det saknas bra mätmetoder för att bedöma utbildningen.

Sammanfattningsvis förefaller ledamöterna vara aktiva, men det är oklart hur strategiska de är i sitt sätt att lägga upp uppföljning och kontroll samt i hur de väljer vilka områden de vill fokusera på.

Styrelsens relation till departementet och till rektor

I detta avsnitt beskrivs relationen mellan å ena sidan lärosätet och dess styrelse och å andra sidan huvudmannen i form av ansvariga på Utbildningsdepartementet. Detta anknyter till undersökningsfrågan om vilket stöd regeringen ger till ledamöter i lärosätenas styrelser. Vidare redovisas synpunkter på relationen mellan styrelsen och rektor respektive lärosätet i övrigt.

I enkäten ingick inga frågor om relationen mellan högskolestyrelserna och departementet, varför detta avsnitt i huvudsak bygger på de intervjuer som Riksrevisionen genomfört inom undersökningen.

Att utse en högskolestyrelse

Regeringens principer när de utser styrelse

En fråga som spontant har tagits upp i några intervjuer berör hur Utbildningsdepartementet tar emot de förslag på styrelseledamöter som lärosätena lämnar in.³⁹³ De intervjuade pekar på att departementet haft invändningar mot att utse ledamöter som också sitter i riksdagens utbildningsutskott, men att det inte har varit tydligt kommunicerat från början att sådana personer inte bör ingå i lärosätenas styrelser. De intervjuade menar att departementet egentligen bara borde lägga sig i själva processen att ta fram ledamöterna samt se till att det råder jämn könsbalans i högskolestyrelsen. Ledamöter menar att processen kan förbättras.

Rektor föreslår styrelsen och styrelsen föreslår rektor

I flera av intervjuerna berördes förhållandet att det i praktiken är rektor som föreslår styrelsens sammansättning, samtidigt som det är styrelsen som bereder och föreslår regeringen att utse rektor. De intervjuade menade alla att denna ordning riskerar att

³⁹³ Intervju 32 och 34.

skapa oklarheter rörande vem som äger respektive fråga och att det kan medföra att dolda lojaliteter uppkommer. Några intervjuade menade samtidigt att även om det är en lite märklig ordning, så fungerar det i praktiken ganska bra. En intervjuad ledamot uttrycker sig så här:

”Ordningen att rektor nominerar styrelsen och att styrelsen nominerar rektor är inte bra. Samtidigt uppstår det någon form av naturlig symbios mellan rektor och styrelse.”³⁹⁴

En annan ledamot menar att en förutsättning för att systemet ska fungera är att ordförande har stor integritet. Det är också viktigt att det är tydligt vem som är chef över vem. Ledamoten säger så här:

”Jag håller med om att konstruktionen att styrelsen föreslår rektor och rektor föreslår styrelse är ovanlig. Däremot har det fungerat bra i det här fallet, eftersom ordföranden har så stor integritet.”³⁹⁵

Ett par intervjuade menar att den gällande ordningen är bättre än den föregående när det var departementet som beredde beslutet att tillsätta rektor och att utse styrelse. Rektor har, genom att själv föreslå styrelse, möjlighet att föreslå en sammansättning av ledamöter som är heltäckande.

”I det här systemet finns det en möjlighet för rektor att sätta sig ned och fundera över vilka kompetenser som han eller hon menar behövs i styrelsen. Det ger rektor en möjlighet att sätta samman en grupp i vilken ledamöterna kan komplettera varandra.”³⁹⁶

En del ledamöter menar att det är naturligt att styrelsen utses av regeringen samt att skillnaden mot hur det var innan förändringen inte är så stor. En intervjuad ledamot menar att redan innan den senaste förändringen förde Utbildningsdepartementet en dialog med rektorerna rörande vem de ville se i sina styrelser. Den intervjuade ledamoten menar att ”förslagen var förankrade med rektor och styrelseordförande samtidigt som det var tydligt att regeringen ägde beslutet” och att det systemet var tydligare än dagens utnämningssystem.³⁹⁷

Styrelsens kontakt med departementet

Universitet och högskolor är myndigheter med en hög grad av självständighet gentemot huvudmannen, något som motiveras av deras särskilda roll i samhället.³⁹⁸ Samtidigt

³⁹⁴ Intervju 33.

³⁹⁵ Intervju 35.

³⁹⁶ Intervju 36.

³⁹⁷ Intervju 32.

³⁹⁸ Prop.2009/10:149 s.15. I denna proposition konstateras också, s.26: För att lärosätena ska kunna uppfylla sina uppdrag på bästa sätt och ha möjlighet att fatta långsiktiga beslut måste det enligt regeringen mening finnas en balans mellan lärosätenas självbestämmande och statsmakernas behov av styrning och kontroll.

utgör högskolan en viktig del av det statliga åtagandet. Högskolorna är myndigheter och har ett ramverk av lagar och regler att hålla sig till. Myndighetsstyrelser ska implementera den politik som beslutats av statsmakterna. Myndigheters styrelser bör rapportera tillbaka till regeringen om myndighetens utveckling eller andra mer akuta situationer.

Riksrevisionen har i intervjuerna med styrelseledamöter ställt frågor om hur kontakten med Utbildningsdepartementet ser ut. Den bild som framträder är att huvudmannen är synnerligen frånvarande i relation till högskolestyrelsen och dess ordförande. Alla ledamöter konstaterar att styrelsen i stort sett inte har någon kontakt med Utbildningsdepartementet.

Den kontakt som finns mellan lärosätets ledning och Utbildningsdepartementet sker huvudsakligen via myndighetsdialogen och den förs med lärosätets rektor. Ingen av de ordföranden som Riksrevisionen har intervjuat har varit med på myndighetsdialogen. En förklaring var att den intervjuade uppfattar att myndighetsdialogerna förs på för låg nivå för att ordföranden ska delta. De har heller inte fått signaler från Utbildningsdepartementet att man där förväntar sig att ordförande deltar i myndighetsdialogen.

Ledamöterna anser att kontakt med Utbildningsdepartementet och statsrådet skulle vara värdefull för att denne ska kunna förmedla den politiska inriktningen och vad regeringen förväntar sig av lärosätet. Ett ytterligare motiv är att utan kontakt blir det svårare för styrelsen att veta vad som är på gång från regeringen och det gör det svårt för lärosätet att förbereda sig.

En del ledamöter framhåller också att statsrådet skulle ha nytta av att ha kontakt med lärosätena och att höra vad ordförande och styrelse anser är svåra frågor. Statsrådet kan också dra nytta av den erfarenhet som finns i högskolestyrelserna när regeringen avser lägga fram nya förslag. Därutöver menar ledamöterna att reformer blir lättare att implementera om styrelserna har en något tätare kontakt med departementet.

Ett par ledamöter jämför med andra politikområden och konstaterar att kontakten mellan departement och myndighet är mer sparsam inom högskolesektorn än på andra håll. Dessa ledamöter menar dock att det räcker med seminarier eller andra kontakter i grupp.³⁹⁹

I intervjuerna påpekas att lärosätenas autonomi inte kräver avstånd till statsrådet. Det går att ha nära kontakt och ändå låta lärosätena vara autonoma enligt en ledamot. Vissa intervjuade menar samtidigt att frånvaro av direkt kontakt med departementet inte är ett problem. De menar att lärosätena är självständiga myndigheter och behöver därmed inte så mycket kontakt. Lärosätena ska vara olika till sin karaktär och mer styrning från regeringen kan möjligtvis göra att det är svårare att uppnå och behålla lärosätenas olika karaktär.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Intervju 30 och 36.

⁴⁰⁰ Intervju 29,30, 31 och 35.

Styrelsens relation till lärosätet

Styrelsen och rektor

Som framkom ovan menar flera ledamöter att en viktig uppgift för styrelsen är att stödja rektor och hjälpa rektor att driva igenom förslag och förändringar inom lärosätet.

Men det finns också andra dimensioner i relationen mellan rektor och styrelsen. I en stor del av intervjuerna har frågor om rektors makt och myndighetsansvar, styrelsen som rektors arbetsgivare och rektors roll i styrelsen berörts. Rektors eget myndighetsansvar är, enligt en ledamot, lite outklarat i förhållande till styrelsens ansvar. Situationen leder till att styrelsen dels ska kräva ansvar och förändring av rektor, dels ska stödja rektor i genomförandet av beslut. En annan ledamot påpekar att eftersom rektor sitter i styrelsen som ledamot och samtidigt är chef för myndigheten, hamnar rektor på dubbla stolar. Styrelsen skulle, enligt ledamoten, kunna förhålla sig mer aktivt till situationen och exempelvis oftare diskutera ärenden utan att rektor närvarar i rummet.⁴⁰¹ Samtidigt är det viktigt att rektor sitter i styrelsen.

Styrelsens kontakt med övriga lärosätet

Styrelsen behöver förhålla sig till sitt lärosäte. I alla intervjuer berörs på något sätt relationen mellan styrelsen och lärosätet.

En väsentlig aspekt på relationen mellan styrelsen och lärosätet är hur den akademiska friheten och det kollegiala inflytandet ska kombineras med att styrelsen leder och utvecklar verksamheten. Hälften av de intervjuade ledamöterna ger konkreta exempel på situationer när spänningen mellan det kollegiala inflytandet och linjeorganisationen har blivit tydlig. Ett exempel i en intervju var frågan om vilka inriktningar på lärarutbildningen lärosätet skulle söka examenstillstånd för. Det kollegiala inflytandet ifrågasätts dock inte av de intervjuade.

”Fakultetsorgan och liknande måste vara starka på ett lärosäte. Det akademiska behövs i diskussionen om var man ska göra framtida satsningar och varför. Allmänrepresentanterna kan inte övertrumfa det akademiska när det gäller kunskap om verksamheten och forskningen.”⁴⁰²

Ett par intervjuade ordföranden berättar att de brukar poängtera att all kontakt mellan lärosätet och styrelsen ska gå genom rektor.

Några intervjuade kommenterar lärosätets förmåga att utnyttja styrelsen som kontaktnät och på andra sätt. En styrelseledamot menar att ledamöterna är lite ”luftlandsatta” i styrelsen och att lärosätena inte förmår använda sig helt och fullt

⁴⁰¹ Intervju 34 och 35.

⁴⁰² Intervju 33.

av styrelsen.⁴⁰³ Det är för lite kontakt mellan styrelsen och lärosätet. Några andra ledamöter menar att rektor och lärosätet har kunnat utnyttja deras kunskap och kontaktnät på det sätt som de själva uppfattar var avsikten när de tackade ja till styrelseuppdraget.⁴⁰⁴

Sammanfattande kommentar

Av intervjuerna framstår styrelsens storlek och sammansättning som funktionell. Samtidigt är det viktigt att regeringen är tydlig och konsekvent när styrelser utses. Av intervjuerna framstår betydelsen av att det framgår vem som "äger" frågan om hur styrelse respektive rektor utses.

Styrelserna har mycket begränsad kontakt med Utbildningsdepartementet. De intervjuade ledamöterna signalerar att de skulle vilja ha mer kontakt med regeringen. Kontakt skulle vara bra för implementeringen av beslut, men också för att styrelserna ska redovisa för departementet och regeringen hur verksamheten fungerar. Samtidigt betonar de intervjuade att lärosätenas autonomi är viktig.

Rektor är både styrelseledamot och myndighetschef. Det behöver styrelsen förhålla sig till för att kunna styra lärosätet på ett effektivt sätt och för att både kunna ställa krav på rektor och stödja rektor. Styrelse och rektor bör ha en tydlig diskussion om hur de ser på denna situation och hur de avser hantera den.

Det finns en spänning mellan styrelsen och det kollegiala inflytandet, men ingen av de intervjuade ifrågasätter detta. I stället poängteras vikten av att det finns ett akademiskt inflytande över verksamheten.

Flera intervjuade ledamöter anser att styrelsens kunskap och erfarenhet skulle kunna utnyttjas bättre av lärosätet.

⁴⁰³ Intervju 32.

⁴⁰⁴ Intervju 35 och 36.

Bilaga 4 Enkät till ledamöter i tio högskolestyrelser

I denna bilaga redovisas den enkät om uppdraget som ledamot i en högskolestyrelse som Riksrevisionen skickade ut till samtliga ledamöter i tio lärosätens styrelser i april 2011.

Enkäten utgör ett av underlagen till den undersökning av styrelser vid universitet och högskolor som redovisas i bilaga 3. I den bilagan redovisas också vilka lärosäten som erhöll enkäten.

Enkäten innehåller 25 frågor. Svarefrekvensen på enkäten är 58 procent. Bortfallet kan bero på att ledamöterna inte är ålagda att besvara enkäten samt att denna grupp av respondenter i allmänhet har en ganska välfylld agenda. Enkäten har besvarats av 5 styrelseordföranden, 36 allmänföreträdare, 9 rektorer, 22 lärarföreträdare, 15 studentföreträdare och 7 fackliga representanter. Det finns i stort sett inget internt bortfall på de olika frågorna. Frågor med ett visst bortfall framgår av den avslutande tabellen.

Fråga 1. Vilken typ av introduktionsaktivitet för ledamöter i högskolestyrelser har du deltagit i?

	Antal svar
Introduktion i Regeringskansliets regi	22
Introduktion i Högskoleverkets regi	19
Lärosätesspecifik introduktion	38
Ingen	26
Annan (inklusive kommentar)	9

Kommentarer till frågan:

- Introduktion från tidigare studeranderepresentant.
- Har tidigare deltagit i Regeringskansliets introduktion för styrelser i annat sammanhang; är själv verksam inom universitet.
- Rektorsutbildning.
- Utbildningen som erbjöds nu under våren sammanföll med ett universitetsstyrelsemöte.

- Har ej haft möjlighet de dagar som utbildningen erbjudits. Inbjudan kommer med ganska kort framförhållning, förstås efter att nya ledamöter utsetts, men ändå.
- Läst igenom allt material som jag fått till mig.
- En folder som handlar om styrelseuppdrag.
- Kunde tyvärr inte delta i Regeringskansliets introduktion.

Fråga 2. Upplever du att du fått tillräcklig introduktion till ditt uppdrag som ledamot i en högskolestyrelse?

	Antal svar
Ja	54
Nej	10
I viss mån	28
Inget svar (i stället kommentar)	2
Totalt	94

Kommentarer till frågan:

- Fått information av mina företrädare och kollegor som varit/är fackliga företrädare i styrelsen.
- Mer information om budgetprocessen vore önskvärt.
- Fick ett dokument väldigt sent, långt in i mandatperioden, om vad det innebar att sitta i departementsstyrelse.
- Har lång erfarenhet sedan tidigare från arbete vid myndigheter och regeringskansli.
- Det hade varit på sin plats med en mer initierad genomgång av institutions/akademisystemet och hur maktförhållandena i hierarkin ser ut.
- Har egen erfarenhet eftersom jag varit högskolerektor.
- Suttit i högskolestyrelse i mer än 10 år, bl.a. som lärarrepresentant; varit facklig ordförande.
- Känner till våra skyldigheter, men skulle önska mer information om arbetsformer och liknande i denna typ av styrelse.
- Utebliven utbildning.
- Önskar delta vid Regeringskansliets introduktion.
- Behövde inte eftersom jag redan hade tillräcklig kännedom om styrelsens arbete.
- Lärosätes information gav bra och värdefull insikt och information. RK:s intro har bara erbjudits en gång, vilket inte är optimalt om man har full kalender.
- Har arbetat 10 år som universitetsdirektör för ett stort universitet och har därmed stor kunskap om högskolesektorns frågor.

- Frågat och läst på! Det skulle ändå ha varit intressant att delta i den nationellt arrangerade utbildningen.
- Som representant från universitetet är cykeln för att vara ledamot annorlunda än för den tillsatta styrelsen. Därmed missar man introduktioner som ges till styrelsen när den tillsätts vart tredje år.
- Som mångårig student och doktorand vid lärosätet är jag mycket väl bekant med verksamheten. Däremot skulle Högskoleverket/Regeringskansliet kunna sätta samman något översiktligt informationsmaterial som nytillsatta studentrepresentanter kunde ta del av för att känna till uppdragets natur bättre på förhand.
- Har suttit i en myndighetsstyrelse tidigare så jag kände till premisserna. Hade varit bra att veta vad som gäller en högskolestyrelse.
- Kunde ha varit tydligare.
- Skulle ha velat ha en betydligt mer grundlig introduktion. Totalt har jag fått en halv dag i Stockholm gällande allmänna frågor som Högskoleverket höll i.
- Som studentrepresentant och därmed inte van ledamot av vare sig myndighets- eller bolagsstyrelser upplever jag det svårt att ta till sig all kunskap om styrelsens juridiska ansvar på ett tillfredställande vis. Eget ansvar, javisst, men att ta till sig informationen är samtidigt inte någon som underlättas av mitt lärosäte i dagsläget.

Fråga 3. Beskriv styrelsens, enligt din mening, viktigaste uppgift. Motivera gärna varför du anser att denna uppgift är viktigast.

	Antal omnämmanden
Fatta strategiska beslut	55
Kontroll och uppföljning	33
Ekonomiska frågor	14
Stödja rektor	12
Samverkan	10
Rekrytera rektor	2

Nyckel för kategorisering av svaren:

- Fatta strategiska beslut: att verka för lärosätets bästa, att fatta strategiska beslut, att fatta beslut om vision, att fatta långsiktiga beslut, diskutera framtida utveckling av lärosätet, övergripande mål och inriktning för lärosätet, att stå för strategisk planering, fatta vägvisande beslut, att långsiktigt leda utvecklingen av forskningen och utbildningen vid lärosätet och liknande.

- Kontroll och uppföljning: övergripande kontroll av att verksamheten fungerar enligt gällande regelverk och att medlen hanteras ansvarsfullt, ansvara för att verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt, granska rektor, följa upp verksamheten, säkerställa god kvalitet i verksamheten, förordningen om intern styrning och kontroll, vara ansvarig för verksamheten gentemot regeringen, att lagar och förordningar följs och liknande svar.
- Ekonomiska frågor: budget, resursfördelning, ekonomiska beslut, budgetansvar och liknande.
- Stödja rektor: styrelsens främsta uppgift är att stödja rektor eller rektor och ledningen.
- Samverkan: ge samhällslegitimitet, ha ansvaret i relation till omvärlden såsom näringsliv och samhälle, att medverka till att högskolan får en bättre integration i och relation till samhället, tredje uppgiften, koppla till lokal industri och liknande.
- Rekrytera rektor: rekrytering av rektor är lärosätets viktigaste uppgift.

Fråga 4. Har du erfarenhet från styrelsearbete i andra sammanhang än i högskolan?

	Antal svar
Ja	81
Nej	12
Inget svar	1
Totalt	94

Fråga 5. Är uppdraget att sitta i styrelsen för ett lärosäte i stort sett det samma som i andra styrelser där du varit ledamot?

	Antal svar
Ja	24
Nej	52
Inget svar	18
Totalt	94

Ledamöterna hade möjlighet att lämna kommentarer till frågan. 48 ledamöter har gjort det och kommentarerna rör sig kring olika teman.

	Antal omnämningen
Uppdragets karaktär/verksamheten	13
Annat	8
Rektor mer makt/ansvar än VD	6
Mindre möjlighet att fatta reella beslut	6
Mindre operativt	4
Komplex relation mellan beslutsnivåer	4
Mindre tid och utrymme för strategiarbete	3
Speciell styrning/lagar och regler	3
För stor styrelse	1

Fråga 6. Anser du att preciseringen i högskoleförordningen av "viktigare frågor" är tillräckligt tydlig i arbetsordningen för din styrelse?

	Antal svar
Ja	63
Ja, precisering finns men den är inte tillräcklig	24
Nej, precisering saknas	7
Kommentar	17

Kommentarer till frågan:

- Eftersom målen är rörliga, får de anpassas successivt beroende på interna och externa förändringar.
- Fråga och svarsalternativ är ej logiskt överensstämmande.
- Frågan är om styrelsen skulle ha mer resultatfokus utifrån ett studie- och forskningsperspektiv.
- För vårt lärosäte åtminstone. Kan tänka mig att det varierar från lärosäte till lärosäte.
- Har suttit i styrelser för tre olika lärosäten genom åren och min syn är att avgränsningen sköts väl av ordförande och rektor.
- I och med den nya högskoleförordningen ges rektor mycket (kanske alltför) stora friheter att själv bestämma vilka frågor som är viktiga, vilket ger avtryck på universitetsstyrelsens arbete. Någon arbetsordning för universitetsstyrelsen har jag inte sett till.
- Ja, internt, men nej externt – se svar på fråga 5.
- Kvalitetsarbetet behöver tydliggöras.
- Lärosätet har en tradition av mycket långtgående delegation vilket faktiskt försvårar för styrelsen att ha rimlig insyn i lärosätets viktiga frågor.
- Oklart mandat.
- Preciseringen kan öka ifråga om strategiskt arbete; vilket inte alltid är synonymt med inriktning.
- Skulle nog preciseras ytterligare.
- Styrelseledamöter, framförallt externa, kan för lite om universitetet för att fatta detaljerade beslut. Däremot bör kollegiets inflytande öka för att garantera kontinuitet i universitetets utveckling.
- Svår fråga, men det är också viktigt att det inte blir en styrning i förordningen då verksamheten är och ska vara föränderlig.
- Tycker inte att styrelsen skall hantera organisationsfrågor. Fokus bör istället läggas på att säkra att man har ändamålsenliga processer och att verksamheten styrs på ett sätt så att dessa kan fungera. Organisationen blir för mig en konsekvens av detta.

- Varje lärosäte behöver klargöra vilka övergripande frågor som ska behandlas i dess styrelse. Min egen syn är att frågor som långsiktigt binder resurser för lärosätet eller innebär ett tydligt strategiskt val ska avgöras av styrelsen.
- Varje myndighet är trots allt unik och därför kan preciseringar inte vara för detaljerade.

Fråga 7. Anser du att styrelsens arbetsordning är ett bra stöd för styrelsen i dess arbete?

	Antal svar
Ja	80
Nej	10
Inget svar/ingen uppfattning	4
Totalt	94

Kommentarer till frågan:

- Anpassas kontinuerligt.
- Det kan vara svårt att följa beslutsprocesser och diskussion. Underlag och redovisning behövs. Ibland är det svårt att veta vad man ska fråga efter eftersom man har djupare kunskap.
- Det är en fråga som den enskilde styrelseledamoten sällan ställer sig.
- Det är först nu den finns så det är kanske vanskligt att svara men, det är bättre att det finns än att det saknas.
- För vagt – lämnar stort utrymme för tolkning.
- I stort sett.
- Ja, till en del men kunskaperna från de interna ledamöterna med erfarenhet av verksamheten tas inte tillräckligt tillvara.
- Har efterfrågat en arbetsordning men inte fått se den, dvs. så vitt jag förstår så saknas den.
- Om man behöver konsultera arbetsordningen, så är det ett tecken på att rutinerna inte fungerar.
- Som i många andra styrelser blir arbetsordningen lätt bara ett formellt dokument som man årligen ser över. En arbetsordning kan knappast heller förväntas fungera så mycket annorlunda – detta vore en orealistisk övertro på kraften i olika formella dokument.
- Som studeranderepresentant finns det vissa svårigheter med att få den samt att skapa sig en överblick av den. Arbetsordningen för studeranderepresentanterna (och flera representanter från näringslivet) är inte helt tydlig.
- Vet ej, har inte sett arbetsordningen.

Fråga 8. Vilka tre styrelseärenden har ni lagt ned mest tid på under 2010?

Svaren på frågan har kategoriserats i 12 grupper enligt nyckel efter tabellen.

	Antal omnämmanden
Organisation	47
Budget	37
Strategier, vision och verksamhetsplan	35
Kontroll	24
Uppföljning	20
Grundutbildningsfrågor	19
Annat	17
Policies och regler	11
Forskningsfrågor	10
Personalfrågor och rekryteringar	10
Lokalfrågor	7
Remisser	0

Nyckel för kategorisering av svaren:

- Organisation: autonomireformen eller lärosätets organisation till följd av den nya högskoleförordningen samt sådana svar som innehåller organisationsfrågor. (Svar som avser nya regler, t.ex. antagningsordning eller anställningsordning, ingår ej här.)
- Budget: fördelning av anslag, fastställande av budget, ekonomiska frågor och liknande.
- Strategier, vision och verksamhetsplan: långsiktiga planer, verksamhetsplan, utbildnings- och forskningsstrategier, visionsarbete, kommunikationsstrategi, affärsidé, strategiska framtidsfrågor och framtidsplanering, strategi.
- Kontroll: förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionen, extern revision, riskanalyser, årsredovisning, delårsredovisning och liknande.
- Uppföljning: frågor om kvalitet eller utvärdering inklusive forskningsutvärdering, ekonomisk uppföljning, verksamhetsuppföljning, budgetuppföljning, rapportering av verksamhet från olika representanter från lärosätet.
- Grundutbildningsfrågor: lärarutbildningen, läkarutbildningen, grundutbildningsfrågan, examenstillstånd för grundutbildningar, masterutbildning, och genomströmning i grundutbildningen.
- Annat: samarbete med externa parter, "Borlänge", medierelationer, särskilda satsningar, intern säkerhet, övriga utvecklingsfrågor, studenter och CSN, studentbostäder, stöd till lokalt campus.

- Policies och regler: arbetsordning, anställningsordning, antagningsordning, miljöpolicy, jämställdhetspolicy, befodringsstruktur och liknande ligger i den här kategorin.
- Forskningsfrågor: forskarutbildning, ansökan om nya forskningsområden, forskningsprofilering, principer för fördelning av forskningsmedel, information om forskningsområden och inrättande av stora forskningsmiljöer. (Svar om utvärdering av forskning har dock lagts in under kategorin "Uppföljning".)
- Personalfrågor och rekryteringar: rekryteringsstrategier, anställning av ny rektor, meriteringstid för kvinnor för att bli professorer, professorsprogram, ny tjänstestruktur och liknande.
- Lokalfrågor: nya campus, nya lokaler, hyreskontrakt, ombyggnationer och liknande.

Fråga 9. Finns det några ärenden som du skulle vilja att styrelsen ägnade mer tid åt?

	Antal svar
Ja	40
Nej	49
Inget svar	5
Totalt	94

Respondenterna kunde lämna kommentarer på denna fråga. Kommentarer har kategoriserats i 11 grupper enligt nyckel efter tabellen.

	Antal kommentarer
Strategi, framtidsplaner	15
Annat	10
Budget	6
Grundutbildning	6
Inget	6
Uppföljning	4
Samverkan med omgivande samhälle	4
Lärosätets attraktionskraft – strategisk positionering	4
Organisation	3
Verksamhetsplanering	2
Forskarutbildning	1

Nyckel för kategorisering av kommentarer:

- Strategi, framtidsplaner: framtids- och omvärldsanalyser, framtidsplanering, framtiden, utbildnings- och forskningsstrategier, strategisk styrning, vision och långsiktig strategi.
- Annat: genus och jämställdhet, konkurrentbevakning, hur styrelsens beslut påverkar medarbetarna, hur man skapar möjligheter för kreativitet, arbetsro och intellektuell stimulans, mer dialog, mer diskussion om direktiv – mindre om färdiga beslutsförslag, ”allt”, internationalisering.
- Budget: frågor om budgetunderlag, budget, ekonomi.
- Grundutbildning: ledamot vill arbeta mer med grundutbildningsfrågor.
- Uppföljning: utvärdering, måluppföljning, verksamhetsuppföljning.
- Samverkan med omgivande samhälle: ledamoten vill arbeta mer med hur lärosätet kan samverka med omgivande samhälle.
- Lärosätets attraktionskraft – strategisk positionering: ledamot vill arbeta mer med den här typen av frågor och hur detta kan göras.
- Organisation: ledamot vill arbeta mer med den interna organisationen respektive att styrelsen borde ha tagit längre tid på sig i den omorganisering som har skett vid lärosätet.
- Verksamhetsplanering: ledamot vill arbeta mer med verksamhetsplanering.
- Forskarutbildning: forskarutbildningen.
- Inget: Ett antal ledamöter kommenterade att de inte behöver mer information eller inte vill arbeta mer med något särskilt.

Fråga 10. Vad anser du är de tre viktigaste besluten som styrelsen har fattat under 2010?

Svaren på frågan har kategoriserats i 12 grupper enligt samma nyckel som tillämpades för svaren på fråga 8.

	Antal omnämmanden
Organisation	64
Budget	38
Strategier, vision och verksamhetsplan	21
Forskningsfrågor	14
Policies och regler	13
Kontroll	12
Grundutbildningsfrågor	12
Annat	9
Lokalfrågor	7
Personalfrågor och rekryteringar	5
Uppföljning	0
Remisser	0

Frågorna 11–14 besvarades med hjälp av en skala från 1 till 5, där 1 stod för ”i mycket liten utsträckning” och 5 stod för ”i mycket hög utsträckning”.

Fråga 11. I vilken utsträckning anser du att styrelsen ges möjlighet att ta ställning till dessa områden?

	1 – <i>I mycket liten utsträckning</i>	2	3	4	5 – <i>I mycket hög utsträckning</i>	Inget svar	Antal svar
Utbudet av program och kurser på grund- och avancerad nivå	31	26	23	11	3	0	94
Resursfördelning mellan program och kurser på grundnivå och avancerad nivå	31	26	25	12	0	0	94
Omfattningen av forskarutbildningen	19	22	27	22	2	2	94

Fråga 12. I vilken utsträckning anser du att styrelsen ges möjlighet att ta ställning till dessa områden?

	1 – <i>I mycket liten utsträckning</i>	2	3	4	5 – <i>I mycket hög utsträckning</i>	Inget svar	Antal svar
Strategier för lärosätets forskning på lång sikt	1	15	19	28	31	0	94
Satsningar på prioriterade forskningsområden	4	13	26	33	18	0	94

Fråga 13. I vilken utsträckning anser du att styrelsen ges möjlighet att ta ställning till dessa områden?

	1 – <i>I mycket liten utsträckning</i>	2	3	4	5 – <i>I mycket hög utsträckning</i>	Inget svar	Antal svar
Byggnadsprojekt, lokalisering av campusområden, inköp av dyr utrustning o. dyl.	4	21	24	22	23	0	94
Strategiska personalfrågor, exempelvis utlysningar av professorer	24	29	13	17	10	1	94
Lärosätets organisation	0	6	15	40	32	1	94

Fråga 14. I vilken utsträckning menar du att styrelsen borde ha inflytande över de områden som angavs ovan?

	1 – <i>I mycket liten utsträckning</i>	2	3	4	5 – <i>I mycket hög utsträckning</i>	Inget svar	Antal svar
Utbudet av program och kurser på grund- och avancerad nivå	21	24	24	18	6	1	94
Resursfördelningen mellan olika program och kurser på grund- och avancerad nivå	22	23	23	19	6	1	94
Omfattning av forskarutbildning	5	22	21	36	8	2	94
Strategier för lärosätets forskning på lång sikt	0	4	13	22	54	1	94
Satsningar på vissa utvalda forskningsområden	3	5	23	31	31	1	94
Byggnadsprojekt, campusområden, inköp av dyr utrustning o. dyl.	1	8	25	30	29	1	94
Strategiska personalfrågor	6	14	21	33	18	2	94
Lärosätets organisation	1	1	14	32	45	1	94

Fråga 15. Finns det internrevision vid ditt lärosäte?

	Antal svar
Ja	63
Nej	17
Vet ej	14
Inget svar	–
Totalt	94

Frågorna 16 och 17 var följdfrågor till fråga 15 och de besvarades enbart av de 63 respondenter som svarat ja på fråga 15.

Fråga 16. Hur betydelsefull anser du att internrevisionen är för styrelsens arbete?

Fråga 16 besvarades med hjälp av en skala 1–5, där 1 stod för inte betydelsefull och 5 stod för mycket betydelsefull.

	Antal svar
1	3
2	5
3	13
4	25
5	17
Totalt	63

Fråga 17. Föranledde internrevisionens arbete beslut om åtgärder under verksamhetsåret 2010?

	Antal svar
Ja	45
Nej	7
Vet ej	11
Totalt	63

Fråga 18. Omfattas ditt lärosäte av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll?

	Antal svar
Ja	53
Nej	11
Vet ej	30
Inget svar	–
Totalt	94

Fråga 19. Anser du att din styrelse har funnit en tillfredställande modell för att hantera kraven i förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll?

Fråga 19 besvarades enbart av de 53 respondenter som svarat ja på fråga 18.

	Antal svar
Ja	50
Nej	1
Vet ej	2
Totalt	53

Kommentarer till frågan:

- Det tog dock lång tid.
- En modell har utarbetats och förändrats för att tillgodose arbetssätt och krav.
- Ja, så vitt jag kan bedöma efter bara ett år i lärosätets styrelse.
- Men kunde vara bättre och diskuteras oftare.
- Riskanalysen som ligger till grund för en del bedömningar kan förbättras.
- Styrelsen har hittat ett sätt att "hantera" den.
- Ännu trevande.

Fråga 20. Föranledde Riksrevisionens årliga revision eller effektivitetsrevision beslut om åtgärder under verksamhetsåret 2010?

	Antal svar
Ja	40
Nej	33
Vet ej	21
Inget svar	–
Totalt	94

Fråga 21. Har du i styrelsen framfört önskemål om uppföljning eller utvärdering av följande områden:

	Antal omnämnan
Grundutbildningen	30
Forskarutbildningen	27
Lärosätets forskning	27
Lärosätets samverkan med omgivande samhälle	35
Lärosätets jämställdhetsarbete	13
Internationaliseringen av grundutbildningen	20

Fråga 22. Vad skulle du önska att styrelsen fick mer fördjupad information om? Svaren på frågan har kategoriserats i 16 grupper enligt nyckel efter tabellen.

	Antal omnämnan
Inget	16
Grundutbildning generellt	10
Visioner, strategier, planer	8
Kvalitetsfrågor grundutbildning	6
Forskarutbildning	6
Annat	6
Samverkan	5
Budget, ekonomistyrning, resursanvändning	5
Resultat och uppföljning av beslut	4
Kvalitetsfrågor forskning	4
Utveckling nationellt & internationellt	4
Internationalisering	4
Kraven på styrelsen	3
Lokalfrågor	2
Information om lärosätet	2
Personalfrågor	1

Nyckel för kategorisering av svaren:

- Grundutbildningen generellt: förutsättningarna för genomförandet av en viss utbildning, grundutbildningens utbud, information om ansökningsförfarande om exempelvis examensrätt inom lärarutbildningarna, mer fokus på studenterna, lärarledda lektioner, bredare beskrivning av olika strategier för grundutbildningen.
- Visioner, strategier, planer: forskningsstrategin, långsiktiga forskningsplaner, översättningen av vision och strategi i verksamhetsplaner, profilering, bredare beskrivning av olika alternativa strategier inom forskning/grundutbildning och liknande.
- Kvalitet grundutbildningen: studenternas resultat efter utbildningen, kvalitetsarbetet inom utbildningen.
- Forskarutbildning: information om forskarutbildningen och dess kvalitet, kvalitetsgranskning av forskarutbildningen.
- Samverkan: samverkan med omgivande samhälle.
- Budget, ekonomistyrning, resursanvändning: budgetprocesser, användningen av forsknings- och forskarutbildningsanslaget.
- Resultat och uppföljning av beslut: konsekvenser som styrelsebeslut får i verksamheten, fick besluten det resultat styrelsen tänkt sig och liknande.
- Kvalitetsfrågor forskning: uppföljning av kvalitet och resultat inom forskningen, kvalitetsbedömningar av forskningsmiljöer.
- Utveckling nationellt och internationellt: den nationella och internationella utvecklingen i sektorn, förutsättningar för universiteten idag, konkurrens inom sektorn.
- Internationalisering: internationalisering av grundutbildningen eller andra delar av verksamheten.
- Kraven på styrelsen: det legala ramverket och regeringens krav på styrelsen, ansvarsuppdelning rektor/styrelse, ledamots ansvar i styrelsen.
- Lokalfrågor: fördelning av lokalkostnader, aktuella övergripande frågor om byggnationer.
- Information om lärosätet: kringinformation om verksamheten, möjlighet till studiebesök, vad som skulle ge bäst information om lärosätet och organisationen.
- Personalfrågor: rekryteringsbehov, kompetensförsörjning, strategisk personalförsörjning.
- Annat: arbetsmiljöfrågor, remissvar, mer information om de flesta områdena, en plan för när ärenden ska tas upp under året, jämställdhet.

Fråga 23. Jag är:

	Antal svar
Allmänföreträdare	36
Facklig företrädare	7
Lärare/företrädare för verksamheten	22
Rektor och ledamot	9
Studentföreträdare (inklusive företrädare för forskarstuderande)	15
Styrelseordförande och allmänföreträdare	5
Totalt	94

Fråga 24. Hade du under 2010 ytterligare styrelseuppdrag?

	Antal omnämmanden
I statligt bolag	6
I annan statlig myndighet	15
I kommunalt bolag	7
I privat bolag	25
I annan organisation	51
Nej	26

Fråga 25. Var hade du din huvudsakliga sysselsättning under 2010?

	Antal omnämmanden
Anställd vid annat lärosäte	9
Anställd vid lärosätet	40
Förtroendevald inom kommun eller landsting/region	1
I kommunal eller landstingskommunal verksamhet	5
Inom annan statlig verksamhet	5
Inom arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation	1
Inom privat sektor	14
Inom studentorganisation/student	10
Riksdagsledamot	1
Annat	8
Inget svar	8
Totalt	94

Internt bortfall

På vissa av frågorna finns det ett internt bortfall i enkäten.

Internt bortfall

Fråga	Bortfall i procent	Anmärkning
Fråga 2	2	Kommentarer istället för svar på svarsalternativen.
Fråga 3	4	
Fråga 4	1	
Fråga 5	13,8	
Fråga 7	1	
Fråga 8	7,4	
Fråga 9	3	
Fråga 10	11,7	
Fråga 11 a	3	
Fråga 11 c	2	
Fråga 13 b, c	1	
Fråga 14 a, b, d, e, h	1	
Fråga 14 c, g	2	
Fråga 16	0	Denna fråga ställdes till de 63 ledamöter som svarat ja på fråga 15.
Fråga 17	0	Denna fråga ställdes till de 63 ledamöter som svarat ja på fråga 15.
Fråga 19	0	Denna fråga ställdes till de 53 ledamöter som svarat ja på fråga 18.
Fråga 21 a, b, f	2	
Fråga 21 c	4	
Fråga 21 d, e	3	
Fråga 22	36	
Fråga 25	8,5	Respondenterna har lämnat kommentarer istället.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Högskolan är en av de största statliga sektorerna. Närmare en halv miljon människor har idag sin vardag, antingen som student eller anställd, vid något av landets cirka fyrtio universitet och högskolor. Tillsammans ska de bidra med kompetens och kunskap i dagens och morgondagens samhälle.

Riksrevisionen har inom ramen för sin strategi *Statens roll i utbildningssystemet* granskat regeringens styrning av verksamheten vid universitet och högskolor samt hur lärosätena leder och följer upp sin verksamhet. Denna avslutande granskningsrapport tar sin utgångspunkt i tio granskningar som genomförts under perioden 2007–2011.

Regeringen bör vidta åtgärder för att säkra att forskningsmedel används effektivt och att lärosätenas integritet gentemot externa finansiärer värnas. Lärosätena behöver utveckla sin förmåga att följa upp hur de betydande resurser som tillförs högskolan används för olika ändamål. Regeringen bör analysera behovet av ett mer profilerat utbildningsutbud och hur en god forskningsanknytning inom grundutbildningen kan säkras. Vidare behöver systemet för resurstilldelning till grundutbildningen ses över. Det finns behov av mer kunskap om högskolan som tar sikte på samspelet mellan utbildning och forskning.

En promemoria som sammanfattar de tio granskningsrapporterna inklusive de åtgärder som regeringen vidtagit sedan rapporterna publicerades kan laddas ner från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 276 2

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

