



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående högskolans samverkan med det omgivande samhället

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat högskolans samverkan med det omgivande samhället utifrån ett tillväxtperspektiv. Granskningens resultat redovisas i rapporten *Tillväxt genom samverkan? – Högskolan och det omgivande samhället* (RiR 2005:2). Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av denna granskning ska överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen.

Riksrevisionens granskning visar att, mer än åtta år efter att högskolans samverkansuppgift infördes i högskolelagen, har denna lagändring inte fått något större genomslag i högskolans verksamhet. Problemen kan hänföras till såväl lärosätenas som regeringens styrning och uppföljning.

Enligt styrelsens uppfattning behöver insatserna för att utveckla högskolans samverkansuppgift förbättras. Framst behöver regeringen formulera tydliga mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Med denna grund anser också styrelsen att riksdagen behöver få aktuell och konkret information om samverkansuppgiftens fortsatta utveckling.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning .....	4
Riksdagens behandling av högskolans samverkan .....	4
Granskningens syfte och avgränsning .....	5
Riksrevisionens iakttagelser .....	5
Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer .....	7
Styrelsens överväganden .....	8

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 11 maj 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Sören Lekberg*

*Elisabeth Carlsund*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s) och Anne-Marie Pålsson (m).

## Riksrevisionens granskning

Granskningen redovisas i rapporten *Tillväxt genom samverkan? – Högskolan och det omgivande samhället (RiR 2005:2)*. Rapporten publicerades den 17 februari 2005. Av rapporten framgår att en bakgrund till granskningen är högskolans särställning i Sverige när det gäller ny och kvalificerad kunskap. En väl fungerande högskola bedöms ofta vara ett av statens viktigaste åtaganden för en ökad tillväxt. Under det senaste decenniet har debatten också intensifierats om hur högskolans forskning och utbildning ska kunna bidra till tillväxt eller annan samhällsnytta.

### Riksdagens behandling av högskolans samverkan

Av rapporten framgår att högskolans samverkan med det omgivande samhället har berörts i flera propositioner som riksdagen har behandlat.

År 1996 antog riksdagen regeringens förslag om att lagfästa högskolornas skyldighet att samverka med det omgivande samhället samt att – liksom tidigare – informera om sin verksamhet. (Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100.) Lagregleringen genomfördes som en lag (1996:1392) om ändring i högskolelagen (1992:1434).

Vid lagändringen benämndes uppgiften att samverka och informera som en *tredje uppgift* för högskolan. Sedan budgetpropositionen 2000 används i stället benämningen *samverkansuppgift* för att understryka att uppgiften ska genomsyra lärosätenas arbete.

Redan av högskolelagen framgår att högskolans utbildning ska ge studenterna beredskap för att möta förändringar i arbetslivet. I samverkansuppgiften är uppdragsutbildningen ett konkret åtagande. Riksdagen instämde 2001 i regeringens uppfattning att denna utbildning var av relativt begränsad omfattning. I anslutning till detta framhöll riksdagen att man utgick från att regeringen även framdeles skulle markera högskolans ansvar i detta hänseende på lämpligt sätt (prop. 2001/02:15, bet. 2001/02:4, rskr. 2001/02:98–100). Riksdagen delade också regeringens uppfattning om betydelsen av att varje lärosäte har en sammanhållen funktion med insikt i och överblick över uppdragsutbildningen. Riksdagen beslutade även att det ska vara möjligt för varje lärosäte att bilda ett holdingbolag.

Samtidigt som högskolelagen ändrades beslutade riksdagen att forskningsresultaten skulle nyttiggöras och bidra till tillväxt (prop. 1996/97:5, bet. 1996/97:UbU3, rskr. 1996/97:99). Några år därefter framhölls åter – vid behandlingen av en annan forskningspolitisk proposition – att högskolans samverkan med det omgivande samhället var angelägen och att denna samverkan skulle fortsätta att utvecklas (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU6). Vid samma tillfälle framhölls även betydelsen av ett ökat utflöde av forskarutbildade till det omgivande samhället.

## Granskningens syfte och avgränsning

Granskningens syfte har varit att granska hur regeringen och lärosätena – universitet och högskolor – har arbetat för att främja samverkansuppgiftens tillväxtinriktade del. Denna omnämns ofta i de propositioner och utskottsbeaktanden som behandlar samverkansuppgiften, många gånger med konkreta exempel. Till stor del handlar detta om högskolans samverkan med närings- och arbetslivet. Men även andra aktiviteter kan ingå. I granskningen ingår däremot inte de olika samverkansinsatser som genomförs med andra syften. Två övergripande frågor skulle besvaras under granskningen:

- Har regeringen och lärosätena skapat goda förutsättningar för en tillväxtfrämjande samverkan mellan högskolan och det omgivande samhället?
- Har regeringens redovisning av samverkansuppgiften till riksdagen varit tydlig och konkret?

## Riksrevisionens iakttagelser

### Bristfällig styrning och uppföljning av samverkansuppgiften

Av Riksrevisionens rapport framgår att regeringens mål för samverkan är allmänt formulerade i regleringsbrev. Det saknas också tydliga krav på återrapportering till regeringen. Detta försämrar regeringens möjligheter att ge riksdagen tydlig information om hur samverkansuppgiften utvecklas.

För utbildningen har regeringen endast givit ett allmänt, icke mätbart uppdrag att lärosätena ska utforma utbildningar som är attraktiva för studenterna och samtidigt svarar mot arbetsmarknadens behov. För uppdragsutbildningen är kraven på återrapportering inte alls lika detaljerade som för övrig högskoleutbildning. Regeringens direktiv om lärosätens skyldighet att informera om sin verksamhet har inriktats på medborgarna och på demokratin. Regeringen har däremot inte nämnt att forskningsinformationen kan bidra till företagsutveckling och fler arbetsillfällen eller andra tillväxtfrämjande effekter.

Inte heller lärosätena har vidtagit tillräckliga åtgärder för att utveckla en tillväxtfrämjande samverkan med det omgivande samhället. Det saknas också en återkommande och systematisk uppföljning av dessa insatser, både som helhet och i olika delar. Detta gäller även för de handlingsplaner och strategier för samverkan som regeringen har uppdragit åt lärosätena att redovisa. Regeringen har själv – vid flera tillfällen – påtalat dessa brister.

### Samverkansuppgiftens utveckling hämmas av flera faktorer

Riksrevisionen konstaterar att lärosätena inte alltid prioriterar arbetet med samverkansuppgiften. Flera lärosäten anger även svårigheter med att finansiera dessa insatser med de befintliga sakanslagen. I stor utsträckning används i stället extern finansiering. Detta medför att samverkansuppgiften dels blir kortsiktig, dels riskerar att hamna vid sidan av forskningen och utbildningen.

Lärosätenas medverkan i det regionala tillväxtarbetet varierar och är ibland även låg. Regeringen har valt att inte ställa några krav på denna typ av insatser. Lärosätenas redovisning av dessa insatser är också begränsad.

I högskolestyrelserna tillsätts inte representanter på ett sådant sätt att en god bredd säkerställs i styrelsens sammansättning. Representationen av företrädare med erfarenhet från näringslivet varierar.

Högskolans meriteringssystem gynnar inte heller samverkansaktiviteter. Högskolelagen och högskoleförordningen ger lärosätena ett visst utrymme för att tillmäta samverkan ökad vikt vid rekrytering och befordran. I praktiken har samverkan dock visat sig ha liten betydelse i dessa sammanhang.

### **Samverkan om utbildning varierar**

Hur och i vilken omfattning lärosätena arbetar med att anpassa utbildningen efter arbetsmarknadens behov varierar både inom och mellan lärosätena. Av granskningsrapporten framgår också att arbetet med sådana frågor försvåras av att resultatet vanligtvis inte följs upp av lärosätena.

I de flesta fall har lärosätena inrättat en sammanhållen funktion för uppdragsutbildningen. Samtidigt beror omfattningen av denna utbildning till stor del på den kunskap som uppdragsgivarna själva har skaffat om lärosätena. Därtill har den uppdragsutbildning som bedrivs med näringslivet som uppdragsgivare sjunkit från en redan relativt låg nivå år 1997.

### **Nyttigörandet av högskolans forskning försvåras av flera skäl**

Frågan om finansiering är, enligt Riksrevisionens rapport, det största problemet med att göra forskningsresultat kommersiellt användbara. Lärosätena har uppfattat möjligheterna att bilda holdingbolag som problematiska, bl.a. till följd av långa handläggningstider vid Utbildningsdepartementet. Tillskotten till holdingbolagens viktigaste finansiärer, teknikbrostiftelserna, har också sjunkit i takt med börsens nedgång. Detta har begränsat lärosätenas möjligheter att arbeta mer långsiktigt med att göra forskningsresultat kommersiellt användbara.

Få lärosäten arbetar aktivt och strategiskt med uppdragsforskningen. Omfattningen av denna forskning riskerar därmed att bli alltför beroende av uppdragsgivarnas kännedom om lärosätenas forskning samt om möjligheterna att upprätta samarbete. Det saknas en uppföljning och utvärdering av hur företagen kan ta del av företagets forskning.

Tillgänglig statistik tyder på att omfattningen av såväl industridoktorander som adjungerade professorer har sjunkit något under senare år.

Samverkansuppgiften är sällan integrerad i forskarutbildningen. De forskarskolor som har initierats av regeringen har heller inte – till skillnad från forskarskolor som har initierats av andra – haft som uttalat syfte att samverka med närings- och arbetslivet.

## Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att vare sig regeringen eller lärosätena har lyckats skapa flera av de förutsättningar som krävs för att åstadkomma en tillväxtfrämjande samverkan mellan högskolan och det omgivande samhället. Regeringens redovisning till riksdagen har inte heller varit tydlig och konkret.

Regeringen rekommenderas överväga att

- definiera samverkansuppgiften genom att ge tydliga mål för vad som bör åstadkommas
- bättre följa upp lärosätenas samverkansarbete och i det sammanhanget se över regleringsbrevens mål och återrapporteringskrav
- vidta åtgärder som möjliggör en tydlig och konkret redovisning till riksdagen
- vidta åtgärder för att erfarenheter av samverkan ska få genomslag i det akademiska meriteringssystemet
- se till att lärosätenas holdingbolag får en finansieringslösning som möjliggör en mer långsiktig planering och utveckling.

Universitet och högskolor rekommenderas överväga att

- förtydliga och utveckla arbetet med samverkansuppgiften och särskilt se över innehållet i och uppföljningen av de strategier och handlingsplaner som ska styra detta arbete
- bättre integrera samverkansuppgiften i forskarutbildningen samt förbättra de forskarstuderandes möjligheter att samverka
- stärka och utveckla sitt arbete i de regionala tillväxtprogrammen och med uppdragsutbildningen.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har genomfört av högskolans samverkan med det omgivande samhället bör överlämnas till riksdagen. Detta görs i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen framhålla följande:

Sedan den 1 januari 1997 gäller ett lagfäst krav för högskolan att samverka med det omgivande samhället. Även därefter har riksdagen framhållit olika delar av högskolans samverkansuppgift, bl.a. i anslutning till behandlingen av högskolans uppdragsutbildning samt olika forskningspolitiska propositioner.

Av Riksrevisionens granskningsrapport framgår att denna lagändring efter mer än åtta år av allt att döma inte har givit tillräckligt genomslag i högskolans verksamhet. Förutsättningarna för en tillväxtfrämjande samverkan har, enligt rapporten, inte åstadkommit av vare sig regeringen eller lärosätena. Riksdagen har inte heller informerats om situationen på ett tydligt och konkret sätt.

Riksrevisionens granskning visar att högskolans samverkan hämmas av många faktorer, trots flera värdefulla insatser på lärosätena. I de resultat av dessa insatser som kan skönjas framträder också stora variationer. Förklaringarna är av flera slag. En del förklaringar kan hänföras till lärosätenas egen ledning och uppföljning. Samverkansuppgiften prioriteras inte och följs inte heller upp. En långtgående extern finansiering av samverkansinsatserna riskerar också att medföra en kortsiktighet som försvårar möjligheterna att utveckla uppgiften. Enligt rapporten säkerställs inte heller en god bredd av olika intressen från bl.a. näringslivet i lärosätenas styrelser.

I granskningen ges även exempel på ett antal direkt negativa trender. Antalet industridoktorander och antalet adjungerade professorer har således minskat under senare år, liksom omfattningen av sådan uppdragsutbildning som har näringslivet som uppdragsgivare. Möjligheterna att utveckla samverkansuppgiften begränsas också av att detta perspektiv i stort sett saknas i högskolans meriteringssystem och i forskarutbildningen.

Iakttagelserna i granskningsrapporten grundas på flera olika informationskällor. En viktig källa är resultatet av en bred enkätundersökning som Högskoleverket genomförde samtidigt som Riksrevisionens granskning pågick.

Av Riksrevisionens rapport framgår också att regeringens mål för samverkan har varit allmänt formulerade i regleringsbrevet samtidigt som tydliga krav på återrapportering har saknats. Därigenom har regeringen varit otydlig i sin styrning av lärosätena. På samma gång har riksdagens möjligheter att få en relevant och korrekt information om den aktuella situationen begränsats.

Enligt styrelsens uppfattning visar Riksrevisionens granskning att de statliga insatserna för att utveckla högskolans samverkan med det omgivande samhället behöver förbättras. Framst behöver regeringen formulera tydliga mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för att samverkansuppgiften ska få bättre genomslag i högskolans verksamhet. Med denna grund anser styrelsen också att riksdagen behöver få aktuell och konkret information om samverkansuppgiftens fortsatta utveckling.