

Våren 1999 fattade Riksdagens revisorer beslut om att granska högskolan. Revisorerna har själva tagit initiativ till granskningen av högskolan.

## 1 Granskningens bakgrund och inriktning

Bakgrunden till revisorernas beslut om granskning är aktuella förändringar av högskolans verksamhet under 1990-talet. Förändringarna är av flera slag. Med 1993 års högskolereform genomfördes ett decentraliserat beslutsfattande. Högskoleutbildningen har expanderat kraftigt under 1990-talet samtidigt som besparingar har genomförts. Nya uppgifter har också tillförts högskolan genom bl.a. den lagstadgade skyldigheten att samverka med det omgivande samhället. Verksamhetens finansiering har ändrats till följd av både ett nytt system för resurstilldelning till den högre utbildningen och genom en ökad andel externt finansierad forskning. Under 1990-talet har också flera förändringar genomförts av den statliga högskoleadministrationen.

Två huvudsakliga frågor har belysts under revisorernas granskning. Den ena frågan rör hur 1990-talets förändringar har påverkat högskolesektorns möjligheter att leva upp till riksdagens krav på kvalitet och effektivitet i verksamheten. Den andra frågan rör regeringens och Högskoleverkets roll och insatser.

Granskningen av högskolan har i huvudsak inriktats på den grundläggande högskoleutbildningen med tyngdpunkt på resursanvändningen. Flera aspekter har belysts i fyra delrapporter.

- I den första rapporten behandlas *Högskoleverkets granskande och främjande roll* (rapport 1999/2000:3).
- Den andra rapporten rör *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning* (rapport 1999/2000:9).
- Den tredje rapporten rör *Grundutbildningens högskolemässighet* (rapport 2000/01:1).
- I den fjärde delrapporten behandlas *Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning* (rapport 2000/01:4).

Samtliga fyra rapporter har remissbehandlats. Rapporterna och mer utförliga sammanställningar av inkomna remissyttranden ligger som bilagor till denna skrivelse. Nedan redovisas först viktiga riksdagsbeslut om högskolans grundutbildning under 1990-talet. Därefter redogörs översiktligt för revisorernas

iakttagelser i ovannämnda rapporter samt remissinstansernas synpunkter. Slutligen redovisas pågående förändringar av betydelse för revisorernas iakttagelser samt revisorernas samlade slutsatser och förslag.

2000/01:RR10

## 2 Riksdagens beslut

Under 1990-talet har riksdagen fattat flera beslut som har inneburit stora förändringar i villkoren för högskolans grundutbildning.

Hösten 1992 fattade riksdagen beslut om att reformera högskolans styrning (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). Riksdagen konstaterade att en tilltagande internationell konkurrens skärper kvalitetskraven på all forskning och utbildning. Lärosätena skulle ges bättre förutsättningar att möta de framtida utmaningarna genom en ökad frihet från direkt statligt inflytande. Samtidigt skärptes kraven på utvärdering på alla nivåer av högskolans verksamhet och en nationell kvalitetskontroll infördes.

Riksdagen betonade samtidigt de nationella intressena i en decentraliserad högskolesektor. En ny högskolelag (1992:1434) infördes med bl.a. olika kvalitetskrav på högskolans verksamhet. Bland annat ska ett samband mellan högskolans utbildning och forskning främjas. Vidare ska högskolans utbildning bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. (I revisorernas granskning behandlas inte frågor som rör konstnärlig grund.) Utbildningen ska också ordnas så att den utvecklar studenternas förmåga till självständig och kritisk bedömning, till självständig problemlösning och till informationsutbyte på vetenskaplig nivå. I den nya högskolelagen infördes också en bestämmelse om att tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i högskolans verksamhet. Av lagens förarbeten framgår att vid prioriteringar ska kvaliteten överordnas kvantiteten. De nationella intressena har senare också tagit sig uttryck i riksdagens beslut om att inrätta Högskoleverket den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:165, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386). Det nya verket skulle svara för nationella intressen inom sektorn med utgångspunkt i de gällande principerna för högskolans styrning.

En ny studieorganisation infördes fr.o.m. budgetåret 1993/94 då det tidigare systemet med utbildningslinjer ersattes av en examensordning med generella examina och yrkesexamina.

Riksdagen har också fattat beslut om ett nytt system för resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen. Principerna antogs vid riksdagens ovannämnda beslut hösten 1992 och närmare riktlinjer fastställdes våren 1993 (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). Det nya systemet är prestationsbaserat och beräknas på antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Principerna för den nya resurstilldelningen innebär bl.a. att statsmakterna inte längre ska besluta om antalet nybörjarplatser i olika utbildningar och att en prestationsrelaterad del av anslagstilldelningen betalas ut först i efterhand.

Riksdagen har också fattat flera beslut om förändringar som rör högskolans lärare, ledning och organisation. Vid behandlingen av budgetpropositionen för 1997 förändrades lärosätenas rätt att benämnas universitet. Samtidigt tilldelades också mindre och medelstora högskolor fasta forskningsre-

surser (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100). Ett år senare, hösten 1997, fattade riksdagen beslut om en ändrad tjänsteorganisation för högskolans lärare (prop. 1997/98:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). I högskolan skulle endast finnas en karriärväg. Arbetsuppgifterna på alla nivåer skulle innehålla både forskning och utbildning och kompetensen skulle successivt prövas. Lärosätena fick också själva rätt att tillsätta professurer.

### 3 Revisorernas iakttagelser och remissinstansernas synpunkter

De fyra rapporterna i revisorernas högskolegranskning har var för sig varit föremål för en bred remissbehandling. Flertalet av de remissinstanser som har anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig har också lämnat skriftliga yttranden över respektive rapport.

Flera remissinstanser är positiva till revisorernas granskning av högskolesektorn. Framför allt framhålls bredden i revisorernas granskning som värdefull. Remissinstanserna påpekar att med de många förändringar som har initierats och genomförts av olika regeringar finns en uppenbar risk att helhetssynen går förlorad inom högskoleområdet. Revisorernas granskning framhålls som ett väsentligt komplement till utvärdering av högre utbildning och forskning i andra sammanhang.

#### 3.1 Högskoleverkets granskande och främjande roll

##### **Revisorernas rapport**

Högskoleverket inrättades den 1 juli 1995. Av riksdagens beslut (prop. 1994/95:165, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386) framgår att den huvudsakliga uppgiften för det nya verket var att svara för nationella intressen i en decentraliserad högskolesektor. Regeringen har emellertid inte klargjort innebörden av denna uppgift i verkets instruktion.

I instruktionen har verket givits ett brett uppdrag med en mångfald uppgifter. Regeringen har inte givit någon vägledning för hur verket ska prioritera mellan olika uppgifter. Verkets egna möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet begränsas också av en relativt omfattande mängd regeringsuppdrag som i huvudsak läggs ut och ska redovisas löpande under året. Inom högskolesektorn uppfattas verkets roll som diffus. Särskilt framhålls det allvarliga i en oklar ansvarsfördelning mellan professionella ställningstaganden och politiska bedömningar.

När det gäller verkets granskande och främjande roll konstaterar revisorerna att främjandebegreppets innebörd är oklar och att det är svårt att följa upp mer utpräglade främjandeinsatser. Däremot finns väsentliga främjandeaspekter i ett framgångsrikt arbete med tillsyn, kontroll, uppföljning, utvärdering och olika former av kvalitetsprövning.

Revisorerna föreslår att regeringen får i uppdrag att klargöra verkets mandat och uppdrag gentemot den politiska nivån och gentemot högskolans övriga intressenter. Regeringen bör också se över om statsmakternas rikt-

linjer för den sakliga grunden för vissa av verkets kvalitetsprövningar behöver klargöras. Vidare bör regeringen klargöra verkets främsta uppdrag, att företräda nationella intressen inom högskolesektorn, samt de huvudsakliga uppgifter som följer av detta uppdrag. Enligt revisorerna rör verkets väsentliga uppgifter tillsyn och kvalitetskontroll samt uppföljning och utvärdering. Placeringen av vissa uppgifter som inte passar in i en tydligare myndighetsprofil för verket bör också ses över. Uppgifter som främst bör omprövas är universitetsdatanätet SUNET, regeringens stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

### **Remissinstansernas synpunkter**

Flera remissinstanser yttrar sig i allmänna ordalag positivt om rapportens slutsatser och förslag.

Revisorernas uppfattning om vikten av ett högskoleverk som med auktoritet företräder nationella intressen inom högskolesektorn har starkt stöd bland såväl universitet och högskolor som studentorganisationer. Detsamma gäller revisorernas förslag om att verkets huvudsakliga uppgifter till följd av detta uppdrag bör lyftas fram och klargöras.

Remissinstanserna delar också revisorernas uppfattning att verkets auktoritet är beroende av en klar ansvarsfördelning mellan den professionella och den politiska nivån. Flera remissinstanser framhåller att verkets auktoritet även är beroende av att verket fullgör sina uppgifter effektivt och med god kvalitet samt att berörda högskolor får fyllig återkoppling av verkets insatser.

Flera remissinstanser menar att verkets uppgift som stabsorgan till regeringen är viktig för att förse statsmakterna med ett professionellt beslutsunderlag. Remissinstanserna betonar samtidigt att verkets möjligheter till planering och framförhållning måste förbättras. Några menar också att verket bör ha en fredad zon för egeninitierad uppföljning och utvärdering.

Studentorganisationerna framhåller tillsynens betydelse för studenternas rättssäkerhet samt betydelsen av att tillsynsorgan står fria från politisk och intressebaserad styrning. Lärosätena och Sveriges universitets- och högskoleförbund ifrågasätter inte verkets tillsynsuppdrag. Men många menar att uppdraget behöver klargöras. Flera universitet och högskolor menar att verkets tillsynsuppdrag bör begränsas till kontroll av att högskolesektorns reglering följs medan andra lagvårdande instanser bör stå för övrig lagefterlevnad. Några remissinstanser påpekar också att tillsynsuppdraget bör hållas åtskilt från den kvalitetsutvärdering som verket genomför med expertkunskap.

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas uppfattning att verkets roll är diffus. I likhet med revisorerna menar remissinstanserna att verkets många olika roller i längden är svåra att förena. Verket uppfattas då som otydligt.

Flertalet remissinstanser stöder revisorernas förslag att ompröva placeringen av universitetsdatanätet SUNET, regeringens riktade stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

**Revisorernas rapport**

I internationell jämförelse satsar Sverige betydande resurser på högskolan. Till dessa satsningar knys stora förväntningar om social och ekonomisk utveckling samt en förbättrad internationell konkurrenskraft. Revisorerna konstaterar emellertid en allvarlig brist på kunskap i flera avseenden när det gäller resultatet av högskolans grundutbildning.

Få vetenskapliga studier och även studier i övrigt har genomförts av högskolesektorn. Såväl ekonomiska analyser som mer övergripande analyser av högskolesystemet saknas.

Det saknas bra mått för att bedöma utbildningens resultat. Presterade högskolepoäng har legat på en relativt hög och jämn nivå under 1990-talet. Men denna redovisning visar inte vilken utbildning som har genomförts på olika nivåer inom olika utbildningsområden. Den examensordning som infördes med 1993 års reform skulle bl.a. bidra till att ge statsmakterna bättre information om studiernas omfattning och resultat på olika nivåer. Men kopplingen mellan studier och examina har försvagats under 1990-talet och examensmättet är osäkert.

Det är även oklart vilket kompetenstillskott senare års satsning på teknik och naturvetenskap kommer att leda till.

Revisorerna konstaterar att det finns flera tecken på bristande effektivitet i utbildningssystemet. Enligt befintliga forskningsresultat är grundutbildningens avkastning positiv för den enskilda individen. Men avkastningen har minskat och skillnader mellan olika akademikergrupper har inte studerats. Vidare leder reglerna för antagning till utbildningen till köbildningar som under 1990-talet alltmer har missgynnade de yngsta sökande. Detta är problematiskt bl.a. då utbildningen är mer lönsam ju yngre individerna är vid avslutad utbildning. Högskolans rekryteringsbas är också snäv och sned trots riksdagens länge uttryckta önskemål om en breddad social rekrytering.

Slutligen konstaterar revisorerna att med den betydelse högskolan ges för samhällsutvecklingen behövs ett bättre underlag för såväl lärosätenas arbete med utbildningsuppdrag som för statsmakternas beslut om uppdragen. En öppen dialog om utbildningens mer långsiktiga inriktning behöver också utvecklas mellan lärosätena och regeringen.

Revisorerna föreslår att kunskapen om högskolan förbättras. Det behövs både mer ekonomiska och mer övergripande analyser av högskolesystemet. Statistiska mått bör också utvecklas så det blir möjligt att följa upp resultatet av högskolans grundutbildning. En bättre kunskap om högskolan bör tas tillvara i högskolans styrning i form av ett officiellt principdokument som regeringen tar fram. Arbetet med utbildningsuppdragen bör bli mer öppet. Revisorerna förslår också att regeringen får i uppdrag att ta initiativ till en grundlig översyn av reglerna för antagning till högskolans grundutbildning. Sökbeteendet hos olika åldersgrupper bör analyseras. Därvid bör bedömas vilka konsekvenser som är rimliga både för olika grupper och totalt med hänsyn till ambitionen att antalet högskoleutbildade bör öka.

Flera remissinstanser uttalar sig positivt om rapporten och rapportens inriktning. Remissinstanserna har inga väsentliga invändningar i sak, men kommenterar och kompletterar beskrivningen i rapporten i flera avseenden.

Remissinstanserna instämmer i att det saknas adekvata, gemensamma mått för att spegla utbildningens genomströmning och välkomnar att sådana mått utvecklas. Flera lärosäten framhåller samtidigt att många uppgifter som revisorerna efterlyser finns sammanställda och analyserade i lärosätenas årsredovisningar. Enligt lärosätena kan arbetet med att förbättra kunskapen om högskoleutbildningen och dess resultat inledas med att gemensamma mått utvecklas och att befintligt material analyseras och sammanställs.

Flera remissinstanser – såväl lärosäten som myndigheter och organisationer – efterlyser en mer utvecklad samhällsekonomisk analys av utbildningen där resonemangen inte begränsas till penningorienterade värderingar. Värden som enligt remissinstanserna bör ingå i en samhällsekonomisk analys är bl.a. utbildningens betydelse för ett demokratiskt samhälle och ett innovativt näringsklimat. För den enskilde individen anges bl.a. utbildningens betydelse för en ökad livskvalitet och för en personlig utveckling. Ett par remissinstanser framhåller också att svårigheten att dra slutsatser om samband mellan utbildningen och produktivitetseffekter bör leda till försiktighet i slutsatser om utbildningens samhällsekonomiska värde. Ett par remissinstanser menar emellertid att en ökad lönsamhet för den enskilda individen skulle kunna stimulera till en ökad och en bredare rekrytering.

Det finns ett brett stöd för revisorernas förslag om en grundlig översyn av antagningsreglerna där sök beteendet hos olika åldersgrupper analyseras. Samtidigt betonas i flera yttranden att olika åldersgrupper i utbildningen inte bör ställas mot varandra. I flera yttranden efterlyses analyser av högskolans roll i fråga om kompetensutveckling och livslångt lärande.

Många lärosäten och även organisationer kommenterar revisorernas förslag om högskolans styrning. Grundinställningen är positiv, särskilt i fråga om principdokumentets officiella karaktär och den ökade öppenheten. Men i flera yttranden uttrycks oro över att detta förfaringsätt kan leda till en ökad och mer detaljerad centralstyrning, vilket man bestämt motsätter sig.

### 3.3 Grundutbildningens högskolemässighet

#### Revisorernas rapport

Enligt högskolelagen ska högskolans utbildning bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet och det ska finnas ett nära samband mellan högskolans forskning och utbildning. Vidare ska utbildningen utveckla studenternas förmåga till självständig och kritisk bedömning, till självständig problemlösning samt till informationsutbyte på vetenskaplig nivå. I rapporten behandlas inte aspekter som rör konstnärlig grund. I övrigt används begreppet högskolemässighet som samlande benämning för högskolelagens ovannämnda kvalitetskrav på utbildningen.

Vid diskussioner med företrädare för åtta lärosäten konstaterar revisorerna att kompetenta och forskningsaktiva lärare framhålls genomgående som den

mest väsentliga faktorn för att leva upp till högskolelagens krav på vetenskaplig anknytning. Samtidigt efterlyser många en öppnare och mer problematiserad diskussion om hur kravet på beprövad erfarenhet ska värderas och viktas gentemot kravet på vetenskaplig grund.

Utöver kvalificerade lärare behöver lärosätena ha tillgång till ekonomiska resurser och intresserade studenter för att genomföra en högskolemässig utbildning. Mellan dessa tre variabler uppträder flera obalanser. Dessa försvårar lärosätenas prioriteringar. Kortsiktiga krav som rör lärosätenas utbildningsuppdrag riskerar då att ta över långsiktiga krav som rör forskning och kompetensutveckling. På sikt kan detta bli ett hot mot möjligheterna att bedriva en högskolemässig utbildning. Vid kraftig expansion kan också tidsmässiga obalanser uppstå, då lärosätena måste göra fleråriga investeringar, medan anslagsmedlen är ettåriga.

På varje lärosäte bär studenterna och högskolans personal det huvudsakliga ansvaret för utbildningens kvalitet. Flera insatser pågår för att kontrollera och följa upp frågor som rör högskolemässigheten. På lägre utbildningsnivåer behövs emellertid en skärpt uppmärksamhet kring dessa frågor. För studenter och andra intressenter är det också svårt att få en överblickbar information om hur man arbetar för att leva upp till högskolelagens krav.

Högskoleverket svarar för ett system för nationell kontroll av grundutbildningens kvalitet som har utvecklats under 1990-talet. Generellt ser lärosätena denna kontroll som väsentlig för att klargöra innebörden av högskolelagens krav och för att vara kvalitetsdrivande under högskolans expansion. Men kritik och invändningar riktas också mot verket för oklara budskap och för verkets förfaringsätt när examensrätter dras in.

Revisorerna föreslår att högskolelagens krav förtydligas både i fråga om vetenskaplig grund och forskningsanknytning och i fråga om beprövad erfarenhet. Vidare bör lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme främjas och regeringen bör redovisa till riksdagen i vilken omfattning och på vilket sätt intentionerna i 1993 års högskolereform har uppfyllts. Slutligen föreslår revisorerna att lokala system utvecklas för att redovisa högskolemässigheten i olika utbildningar. Systemen bör inte vara omfattande. Informationen bör vara lätt tillgänglig och lätt att överblicka.

### **Remissinstansernas synpunkter**

Nästan alla remissinstanser uttalar sig positivt eller mycket positivt om rapporten i mer allmänna ordalag. Revisorernas redovisning och analys av lärosätenas arbete med dessa frågor bekräftas i huvudsak.

Remissinstanserna ger ett brett stöd till revisorernas förslag om ett klargörande av högskolelagens krav på högskolemässighet. Förslaget kommenteras också rätt utförligt.

I fråga om vetenskaplig grund och forskningsanknytning anger många lärosäten stora svårigheter med att leva upp till kravet på högskolemässighet till följd av alltmer trängd ekonomisk situation. Till viss del hänförs problemen till resurstilldelningssystemet med ettåriga, prestationsrelaterade ersättningsbelopp. Lärosätena hänvisar också till en relativ resursminskning.

Några lärosäten framhåller att med en expanderande uppdragsforskning har forskningsbegreppet fått en alltmer skiftande innebörd, vilket bl.a. påverkar OECD:s statistik om forskning. Också begreppet forskning bör därför klargöras.

Några lärosäten påpekar att högskolemässighetens innebörd inte kan isoleras till en fråga för den svenska högskolan. Frågan hänger ihop med hur gränserna dras mellan olika utbildningsformer nationellt och även med värderingar och synsätt internationellt.

En stor andel av lärosätena kommenterar begreppet beprövad erfarenhet. Många framhåller beroendet mellan teori och praktik. Flera exempel ges också på att begreppets innebörd och användning inom den högre utbildningen behöver problematiseras och utvecklas.

Remissinstanserna instämmer i revisorernas beskrivning och analys av obalanser i förutsättningarna för att bedriva en högskolemässig utbildning. Några lärosäten ger exempel på regeringens ryckiga direktiv i anslutning till utbildningsuppdragen. Det finns ett brett stöd för att regeringen bör främja lärosätenas mer långsiktiga handlingsutrymme.

Flertalet remissinstanser stöder revisorernas förslag om lokala system för att kontrollera och redovisa högskolemässigheten. Många ser det som en naturlig del av högskolesektorns utveckling och hänvisar till befintliga uppgifter i årsredovisningarna samt metoder inom ramen för Högskoleverkets nationella kvalitetsprovning. Dessa kan tas som utgångspunkt för att utveckla lokala system. Men det finns invändningar. Dessa rör bl.a. svårigheter att fånga och redovisa de komplexa frågor som rör högskolemässighet. En del uttrycker också oro inför att detta kan utvecklas till nya pålagor utan erforderlig finansiering.

Slutligen bekräftar remissinstanserna revisorernas beskrivning av den nationella kontrollen av högskolemässighet.

### 3.4 Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning

#### Revisorernas rapport

Enligt erfarenheter från totalt sex institutioner på tre lärosäten förekommer kostnadsbaserad redovisning endast undantagsvis. Den ekonomiska redovisningen på lokal nivå är i huvudsak baserad på en schablonmässig fördelning av anslag för gemensamma och indirekta kostnader. Undervisningskostnaden – kostnaden för lärarlöner – riskerar att bli en restpost. Vidare bygger anslagen till grundutbildningen på per capita-baserade ersättningar. Per capita-baserad kostnadsredovisning saknas emellertid på såväl nationell som lokal nivå. Redovisade kostnader kan därmed inte relateras till tilldelade medel. Det är också svårt att bedöma konsekvenser av genomförda besparingar och i vilken utsträckning möjligheter till effektivisering inom högskolesektorn har tagits till vara.

Studenternas lärartid följs inte löpande upp på vare sig nationell eller lokal nivå trots att lärarnas betydelse för goda studieresultat betonas. Enhetliga mått för att följa studenternas tillgång till lärare har inte heller utvecklats och regeringen har inte formulerat något mål för undervisningstätheten. Därmed



finns stor risk för att andra faktorer än undervisningens kvalitet, mätt som studenternas lärartimmar per vecka, blir styrande vid undervisningens planering och budgetering. Detta får allvarliga konsekvenser för möjligheten att bedriva utbildning av god kvalitet.

Revisorerna konstaterar att det finns flera begränsningar i de resultatmått som används för högskolans grundutbildning. Prestationsgrad ger på aggregerad nivå information om prestationer av studenter och lärosäten. Men måttet ger inte information om vare sig enskilda studenters prestationer eller om utbildningsnivå för genomförda prestationer. Prestationsgraden har varit relativt konstant under 1990-talet. Regeringen har inte analyserat och redovisat utvecklingen av prestationsgraden.

Med 1993 års högskolereform fick examina en central betydelse för kvalitetskrav på högskolans grundutbildning. Kvalitetskrav för olika examina anges i den s.k. Examensordningen. Den genomsnittliga studietiden för en examen är lång och har också förlängts. Antalet examina är också ett osäkert resultatmått. Någon mer ingående analys av skillnader eller förändringar i examensfrekvens har inte genomförts av vare sig regeringen eller Högskoleverket. Regeringens signaler till lärosätena om betydelsen av att följa upp och analysera grundutbildningens resultat är också oklara.

Revisorerna konstaterar att en ändamålsenlig och rättvisande redovisning är viktig som stöd för statsmakternas prioritering mellan olika anslag. Avvägningen mellan nivån på per capitaersättningarna och det samlade utbildningsuppdragets storlek är ett exempel. Därvid är kunskap om kostnaden per helårsstudent viktig. Revisorerna föreslår därför att regeringen och Högskoleverket tar initiativ till att utveckla en kostnadsbaserad redovisning på individnivå för universitet och högskolor. Revisorerna föreslår också att enhetliga mått utvecklas för att beräkna studenternas lärartid och att denna regelbundet följs upp. Slutligen föreslår revisorerna att regeringen tar initiativ till en analys och diskussion om nya eller alternativa resultatmått samt att regeringen tar fram ett underlag för hur utbildningens resultat kan förbättras.

### **Remissinstansernas synpunkter**

Många remissinstanser yttrar sig positivt om rapporten och dess inriktning. Framför allt gäller detta skrivningarna om besparingar i grundutbildningen under 1990-talet, som några menar hör till rapportens mer förtjänstfulla delar. Men kritiska kommentarer förekommer också. Några menar att revisorerna inte tillräckligt väl beaktar det styrsystem som riksdagen antog med 1993 års högskolereform. Andra påpekar att högskolesektorn är mångfasetterad och komplicerad och efterlyser en bredare och djupare analys av flera frågor, bl.a. mått för återrapportering.

Det råder skilda uppfattningar om revisorernas förslag om en per capita-baserad kostnadsredovisning.

Många delar revisorernas uppfattning samtidigt som man påpekar flera problem som måste lösas innan en sådan redovisning kan byggas upp. Ett problem rör strukturen för att återrapportera kostnader. På lärosätena saknas den indelning i utbildningsområden som används för att beräkna anslagstilldelningen. Vidare är utbildningen kursbaserad och uppbyggd i program, där

samma kurs kan ingå i flera program. Lärosätenas institutioner är den minsta bokslutsenheten. Men institutioner kan samverka kring enskilda kurser.

En del lärosäten framhåller att det är förenat med mycket stora svårigheter att få fram en nationellt jämförbar kostnadsredovisning och att en lokal uppföljning över tiden är att föredra. Flera remissinstanser avvisar också revisorernas förslag helt under hänvisning till att redovisningen skulle bli alltför kostnadskrävande och ändå ha allvarliga kvalitativa brister.

Nästan alla remissinstanser instämmer i revisorernas förslag att utveckla enhetliga mått för studenternas lärartid och att löpande följa upp denna tid. I de kommentarer som lämnas till detta förslag framhålls att måtten måste vara tydligt definierade och användas som en av flera kvalitetsaspekter i ett större sammanhang. De invändningar som framförs handlar i huvudsak om att måtten kan ha en konserverande inverkan på utbildningens utveckling när nya undervisningsformer växer fram.

Remissinstanserna instämmer i revisorernas kritik mot befintliga resultatmått och delar uppfattningen att nya och alternativa mått behöver utvecklas. Flera remissinstanser efterlyser samtidigt mer samordnade krav på återrapportering från regeringen. Flera remissinstanser är emellertid kritiska till revisorernas överväganden om undervisningens resultat. Svårigheten att fånga undervisningens resultat med hjälp av poäng framhålls bl.a. när det gäller det livslånga lärandet. Många påpekar att en hundra procentig genomströmning är orealistisk samt att bibehållen prestationsgrad under 1990-talets expansion med bl.a. nya studentgrupper i högskolan bör ses som en effektivitetshöjning.

## 4 Aktuella förändringar

### 4.1 Budgetpropositionen för 2001

De aktuella planerna för högskoleområdet framgår av budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1, utgiftsområde 16).

Antalet platser ska fortsätta att öka. Ett långsiktigt mål är – som tidigare – att hälften av en årskull ska ha börjat studera på högskolan vid 25 års ålder. Under perioden 1997–2003 tillförs universitet och högskolor resurser för närmare 100 000 nya, permanenta högskoleplatser. Andelen högskoleutbildade inom områdena teknik, naturvetenskap och informationsteknik bör ytterligare öka. Många lärosäten har emellertid svårigheter att rekrytera studenter inom dessa områden. Regeringen anger också det angelägna i att de platser som ryms inom lärosätenas s.k. takbelopp utnyttjas. Under år 2000 har regeringen medgivit att platser får omfördelas från naturvetenskap och teknik till humaniora, samhällsvetenskap och juridik om lärosätena bedömer att årets utbildningsuppdrag inte kan nås (U2000/2489/UH). Regeringen förlänger denna möjlighet till att gälla också under år 2001.

Vidare kommer åtgärder att vidtas för att bredda rekryteringen till högskoleutbildningen.

Information till sökande och antagningsmyndigheter ska också utvecklas för att uppnå en bättre överblick över tillgängliga alternativ under antagningsprocessen.

Slutligen anger regeringen att genomströmning och examination bör öka för bl.a. högskoleingenjörsutbildningar och vissa lärarutbildningar, men också för civilingenjörsutbildningar.

I och med de uppgifter som följer av riksdagens beslut om propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling* (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:1434) anser regeringen att Högskoleverkets roll förtydligas. Regeringen hänvisar bl.a. till revisorernas rapport om Högskoleverkets granskande och främjande roll. Verket tillförs ytterligare 32 miljoner kronor för de nya uppgifterna. Enligt regeringen behöver prioriteringen av verkets uppgifter även i övrigt ses över. Från och med 2001 förs ansvaret för universitetsdatanätet SUNET samt databasen om forskning, SAFARI, över från Högskoleverket till det nybildade Vetenskapsrådet.

Vid riksdagens behandling ställde sig riksdagen bakom budgetpropositionen i dessa delar (bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99).

## 4.2 Mångfald i högskolan

Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan lämnade sitt slutbetänkande *Mångfald i högskolan* (SOU 2000:47) till regeringen i maj 2000.

Viktiga utgångspunkter för utredningens arbete är att högskolan har en central roll i den nuvarande samhällsutvecklingen. Högskolan måste därför spegla samhällets sociala och etniska mångfald i olika avseenden.

I betänkandet anger utredningen tre områden av särskild betydelse. Ett område rör mångfalden bland studenter och personal. Ett annat område rör den högre utbildningens betydelse i ett mångkulturellt samhälle, där utbildningens reflexiva karaktär kan bidra till en större kulturell förståelse. Ett tredje område rör värdet av kritiskt och självständigt tänkande individer i ett identitetspolitiskt spänningsfält mellan individ, grupp och samhälle.

Utredningen konstaterar att i förhållande till hela befolkningen finns bland högskolans personal en överrepresentation av utrikes födda personer. Störst andel med utlandsbakgrund finns inom forskningstjänster, medan andelen är mindre bland undervisningstjänster och minst inom administrativa tjänster. Utredningen konstaterar också att högskolans studentgrupp är mer differentierad än tidigare. Därför behövs en stark satsning på kompetenshöjning bland högskolans lärare för att bättre hantera denna mångfald.

I betänkandet diskuteras hur mångfald i högskolan i sig kan bidra till en höjd kvalitet i olika dimensioner. Via forskningsresultat och genomförda undersökningar har utredningen studerat effekterna av vidtagna åtgärder för att minska social snedrekrytering till högskolan. Erfarenheterna visar att aktiv rekrytering tillsammans med studiesociala åtgärder har haft störst effekt, medan effekten av information och regelförändringar har varit obetydlig.

Utredningen föreslår ett femårigt projekt med särskilda resurser, förslagsvis 500 miljoner kronor per år, från vilka universitet och högskolor kan söka stöd för utvecklingsarbete och pilotprojekt. De åtgärder som föreslås prövas under perioden rör bl.a. rekrytering, språkutbildning och andra former av kompletterande utbildning, olika former av planer och program samt att mångfaldsaspekter förs in i högskolans kvalitetsarbete. Åtgärderna ska utvärderas efter fyra år. Därefter bör ytterligare åtgärder övervägas.

### 4.3 Högskolans styrning

Utredningen om högskolans styrning lämnade sitt slutbetänkande *Högskolans styrning* (SOU 2000:82) till regeringen i september 2000. En utgångspunkt för utredningens uppdrag var att det nuvarande mål- och resultatsystemet för högskolans grundläggande utbildning skulle ligga fast. Utredningens huvuduppgifter avsåg mål, ersättningsnivåer och resurstilldelningssystem för högskolans grundläggande utbildning, forskarutbildningen och forskningen.

När det gäller mål för den grundläggande utbildningen konstaterar utredningen att högskolans mål – så som de hittills har angivits i regleringsbrev – har ökat i omfattning och också fått alltmer olika karaktär. Utredningen föreslår att dessa mål ses över.

Enligt utredningen ingår det i statsmakternas uppdrag att översiktligt ange hur utbildningsutbudet ska fördelas mellan olika utbildningsområden. Samtidigt konstaterar utredningen att något platsbegrepp inte ingick i det resurstilldelningssystem som infördes 1993/94. Senare har emellertid diskussioner om platser och nybörjarplatser lett till både missförstånd och en otydlig debatt. Politiska beslut om utökad antal platser har närmast inneburit att det lägsta antalet helårsstudenter samt det s.k. takbeloppet har höjts i lärosätenas regleringsbrev. Utredningen föreslår att målen för grundutbildningens utbyggnad i stället anges i helårsprestationer.

När det gäller statsmakternas styrning av högskolan uttalar sig inte utredningen om ledet mellan riksdagen och regeringen. Däremot framhåller utredningen den stora strategiska betydelse som kommunikationen mellan regeringen och lärosätena har för högskolesystemets utveckling. Utredningen framhåller att såväl omfattningen som formerna för den s.k. budgetdialogen mellan Utbildningsdepartementet och lärosätena måste utvecklas.

Utredningen konstaterar att målen i utbildningsuppdragen är styrande för den lokala planeringen, men att alla mål inte uppnås. De ekonomiska incitamenten i resurstilldelningen – som utgår från helårsstudenter och helårsprestationer – anges vara starka styrfaktorer. Men också det professionella ansvaret för en utbildning av hög kvalitet anges som styrande. Enligt utredningen framgår detta bl.a. av omfattningen av påbyggnadskurser på C- och D-nivå. Dessa kurser är inte lönsamma för lärosätet i en snäv ekonomisk mening. Utredningen framhåller också att inga ekonomiska incitament är kopplade till examensmålen. Samtidigt konstaterar utredningen att lärosätena får allt svårare att nå dessa mål då studenterna i ökande utsträckning tenderar att lämna studierna utan formell examen.

När det gäller grundutbildningens resurstilldelning konstaterar utredningen att i Sverige är spännvidden mellan den lägsta och den högsta ersättningsnivån större än i jämförbara länder. Enligt en enkät till svenska universitet och högskolor är också den lägsta ersättningsnivån – som avser humaniora, samhällsvetenskap och juridik – för låg. Utredningen föreslår därför att den lägsta nivån höjs med 15 % och att övriga nivåer sänks med drygt 5 %. En översyn av ersättningsnivåerna föreslås också för att åstadkomma färre nivåer och en minskad spännvidd mellan nivåerna. Vidare föreslås en

särskild resurstilldelning när det gäller problematiken med små ämnen. Utredningen föreslår emellertid oförändrad resurstilldelning till s.k. fort- och vidareutbildning, som bl.a. bedrivs i form av distans- och deltidskurser.

När det gäller lärosätenas resultat föreslår utredningen ett system med flera indikatorer som grund för analys av måluppfyllelsen.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

#### 4.4 Ökad rekrytering av utländska studenter

Utredningen om rekrytering av utländska studenter till Sverige avrapporterade i oktober 2000 sitt uppdrag till regeringen i betänkandet *Advantage Sweden* (SOU 2000:92).

Utredningen konstaterar att den globala utbildningsmarknaden är en realitet och att Sverige snarast bör öka rekryteringen av utländska studenter och lärare för att inte hamna på efterkälken gentemot andra länder. Ett ökat antal utländska studenter ses som en strategisk investering för både svenska lärosäten och det omgivande samhället. Ett ökat antal utländska studenter ses också som ett sätt att bistå utvecklingsländerna i deras arbete med att bygga upp sin högre utbildning.

Utredningen föreslår ett åtgärdsprogram under fem år då antalet utländska studenter ska öka med tusen per år. För att genomföra detta föreslås flera insatser, bl.a. en strategi som inriktas på vissa regioner och ämnesområden, lättnader i regleringen av uppehållstillstånd för utländska studenter och doktorander, anpassning av utbildningsutbudet samt ökade möjligheter till stipendier och uppdragsutbildning. Utredningen presenterar tre alternativa handlingslinjer för att finansiera ett utökat antal utländska studenter.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

### 5 Revisorernas överväganden

Revisorerna konstaterar att det finns flera problem i anslutning till genomförandet av högskolans reformer under 1990-talet. Problemet hänger samman med reformernas genomförande, men också med händelser som sammanföll med reformernas genomförande.

#### 5.1 Expansion och besparingar

Högskolans grundutbildning har expanderat kraftigt under 1990-talet, främst under decenniets tidigare del. Enligt en uppföljning av Högskoleutredningen hösten 1999 ökade under perioden 1989/90–1997/98 antalet registrerade studenter med 86 % från 164 000 till 306 000. Under samma period ökade antalet lärare/forskare enbart med 17 % från 18 000 till 21 060. Expansionen har varit ojämn i flera avseenden.

Utvecklingen av utbildningens kostnader kan belysas med uppgifter från Högskoleverkets nationella uppföljningsdatabas för universitet och högskolor, den s.k. NU-databasen efter att det nya systemet för resurstilldelning (inklusive lokalerna) hade införts 1994/95. Under perioden 1994/95–1998 ökade således grundutbildningens resurstilldelning med 8 %, från 11,5 till 12,4

miljarder kronor, medan grundutbildningens kostnader ökade med 17 %, från 10,6 till 12,4 miljarder kronor. Enligt regleringsbrevet för åren 1994/95–2000 har den genomsnittliga tilldelningen per helårsstudent minskat med 5,6 % från 53 300 till 50 300 kronor, allt i löpande priser.

Det har visat sig svårt att uppskatta den reala utvecklingen av grundutbildningens kostnader inklusive genomförda besparingar. Beräkningar som har genomförts inom Högskoleverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund samt av tidigare högskolerektorn fil.dr. Lillemor Kim leder emellertid alla till slutsatsen att resurstilldelningen per student reellt minskade med 15–20 % under perioden 1994/95–1997.

Grundutbildningens kostnader har således ökat medan resurstilldelningen per student har minskat samtidigt som verksamheten har expanderat. Bakom denna utveckling ligger i huvudsak två olika politiska beslut. Högskolan skulle byggas ut för att möta en växande efterfrågan. Högskolan skulle också medverka i de besparingar som krävdes för att stabilisera statsfinanserna.

Med grundutbildningens expansion har studenternas sammansättning förändrats. Detta ställer krav på en utvecklad verksamhet för att möta behoven hos nya studentgrupper. Flera lärosäten menar därför att en bibehållen prestationsgrad under 1990-talets expansion bör ses som en effektivitetshöjning.

Bland nybörjarstudenterna dominerar fortfarande en social bakgrund med relativt högt utbildade föräldrar, trots riksdagens sedan länge uttalade önskemål om en breddad social rekrytering. Denna snedrekrytering har belysts i flera studier. Utredningen om social snedrekrytering konstaterade i sitt slutbetänkande 1993 att en viktig förklaring till svårigheterna att bryta den sociala skiktningen är att denna inträffar mycket tidigt. Insatser inom högskolepolitiken har därför ofta visat sig vara ineffektiva. Högskoleverket har emellertid konstaterat att den sociala snedrekryteringen minskat något under 1990-talet. Under den senaste femårsperioden har också antalet och andelen kvinnor inom tekniska utbildningar ökat.

Högskoleverket har också konstaterat att högskolestudenter i Sverige i många fall är otraditionella i den meningen att de ofta studerar på deltid, gör längre studieuppehåll och är 25 år eller äldre när de påbörjar sina studier.

Den förändrade sammansättningen av studentgrupperna är i flera fall en följd av statsmakternas beslut. I budgetpropositionen för 2000 bedömde regeringen att efterfrågan på högskoleutbildning skulle fortsätta att vara hög. Ett skäl som angavs var att det fanns många unga med behörighet att läsa på högskolan. Andra skäl var att det s.k. Kunskapslyftet medför att fler vuxna söker sig till högskolan samtidigt som behovet av kompletterande utbildning senare i yrkeslivet ökar. Dessa former av utbildning genomförs i många fall i form av deltidsstudier och i ökande utsträckning också som distansutbildning eller nätbaserad utbildning. Sådan mer återkommande utbildning eller fort- och vidareutbildning ingår i högskolans uppdrag. Men genomströmningen och intresset för att slutföra studierna med tentamen eller examen är ofta lägre hos dessa grupper. Med dagens delvis resultatbaserade resurstilldelning blir då ersättningen lägre. Resultatet av dessa utbildningsformer fångas i många fall inte med dagens resultatmått.

Revisorerna har erfarit att en kostnadsbaserad redovisning endast förekommer undantagsvis. Den ekonomiska redovisningen på lokal nivå är i huvudsak baserad på en schablonmässig fördelning av anslag för gemensamma och indirekta kostnader, där undervisningsdelen – kostnaden för lärarlöner – riskerar att bli en restpost.

Vidare bygger grundutbildningens anslag på per capita-ersättningar. På såväl nationell nivå som på lärosätetsnivå saknas emellertid en per capita-baserad redovisning varför redovisade kostnader inte kan relateras till tilldelade medel. Det är därmed svårt att bedöma konsekvenser av genomförda besparingar samt i vilken utsträckning möjligheter att effektivisera högskolans grundutbildning har tagits till vara.

Revisorerna anser att bristerna i redovisning och analys av resursanvändningen är av sådant slag att de allvarligt försvårar möjligheterna att bedöma grundutbildningens ekonomiska förutsättningar.

Revisorerna har erfarit att det finns flera svårigheter med att på nationell nivå utveckla en tillförlitlig och rättvisande redovisning av kostnaderna. En del lärosäten menar att en lokal uppföljning över tiden är att föredra. Revisorerna anser emellertid att en rättvisande redovisning av verksamhetens kostnader är viktig för lärosätenas möjlighet att följa upp sin resursanvändning och för att göra olika prioriteringar vid utbildningens uppläggning och genomförande. En rättvisande kostnadsredovisning som kan ställas mot tilldelade resurser är också viktig för att lärosätena ska kunna visa statsmakterna konsekvenserna av besparingar och en trängd ekonomisk situation. I likhet med många remissinstanser menar revisorerna att diskussioner om sådana frågor måste föras mellan lärosätena och regeringen när högskolan utsätts för krav på expansion samtidigt som medelstillsdelningen beskärs. Revisorerna anser emellertid att det behövs ett bättre underlag för dessa diskussioner och för statsmakternas beslut om medelstillsdelning till högskolans grundutbildning. En rättvisande redovisning av verksamhetens kostnader är en viktig del av ett sådant underlag. En rättvisande kostnadsredovisning är också central som underlag för statsmakternas prioriteringar mellan olika utgiftsområden.

Bland remissinstanserna går meningarna isär om det berättigade i att statsmakterna ställer krav på en utvecklad redovisning med högskolans nuvarande styrsystem. Av de skäl som redovisats ovan menar ändå revisorerna att högskolans redovisning måste utvecklas i ovan angivna riktning och att sådana krav är fullt förenliga med högskolans nuvarande styrsystem. Enligt revisorerna ger en utvecklad kostnadsredovisning snarare styrka åt ambitionerna att ge lärosätena ökad frihet från direkt statligt ingripande.

Revisorerna föreslår att riksdagen begär att regeringen inleder ett lokalt utvecklingsarbete för att förbättra högskolans kostnadsredovisning så att grundutbildningens faktiska kostnader kan följas över tiden och relateras till anslagna medel. En lämplig utgångspunkt är erfarenheter från regeringens uppdrag i regleringsbrevet för 2000 till några lärosäten att bedriva försöksverksamhet av detta slag. Möjligheten att nationellt samordna viss information och utveckla mer permanenta redovisningsstrukturer kan samtidigt övervägas. Erfarenheter från andra samhällssektorer med likartade redovisnings-

### 5.3 Utbildningens högskolemässiga kvalitet

Revisorerna erfar att inom högskolesektorn finns ett brett stöd för revisorernas förslag att högskolelagens krav på högskolemässighet klargörs. Ett klargörande behövs både i fråga om kravet på vetenskaplig grund och forskningsanknytning på olika nivåer och i fråga om kravet på beprövad erfarenhet, dvs. hur detta begrepp ska värderas och viktas gentemot kravet på vetenskaplig grund. Under högskolesektorns fortsatta expansion är det angeläget att lagen ger olika utövare ett gott stöd för vilka kvalitetskrav som gäller.

Revisorerna har funnit att studenternas lärartid inte löpande följs upp på vare sig nationell eller lokal nivå, trots den betydelse som denna faktor genomgående tillmätts för utbildningens kvalitet. Här finns ett brett stöd från remissinstanserna för revisorernas förslag att utveckla enhetliga mått för studenternas lärartid och att löpande följa upp denna tid. De invändningar som framförs handlar i huvudsak om risken för en konserverande inverkan av mått och nyckeltal samt risken för missbruk av sådan statistik. Revisorerna menar att om statistiken utvecklas av sakkunniga utifrån lokala behov bör dessa risker ses som ringa. Riskerna måste också vägas mot fördelarna av att få kunskap om utbildningens faktiska utveckling, både för den lokala planeringen och för diskussioner med regeringen. Mått för att löpande kunna följa upp studenternas möten med lärare – i olika former – bör därför utvecklas stegvis och utgå från grundutbildningens lokala planering, på liknande sätt som när det gäller en rättvisande kostnadsredovisning.

Under granskningen har revisorerna också fått bekräftat att högskolesektorn behöver långa tidsperspektiv för sin verksamhet. Genomsnittlig tid för att utbilda forskare är minst sex till sju år, och resultatet av sammanhållna utbildningar kan i många fall inte avläsas förrän efter cirka tio år. För att bedriva grundutbildning av god högskolemässig kvalitet behöver lärosätena också utveckla lärarnas kompetens och forskningsprofiler. Även detta tar lång tid i anspråk. Mot bakgrund av detta ser revisorerna allvarligt på att lärosätena ofta tvingas in i ett kortsiktigt agerande. Med ettåriga anslag och ettåriga utbildningsuppdrag ska lärosätena hantera obalanser mellan tillgång på studenter, tillgång på lärare/forskare och tillgång på ekonomiska resurser så att högskolelagens krav på kvalitet och effektivitet uppfylls.

I sådana situationer riskerar kortsiktiga krav som rör lärosätenas utbildningsuppdrag att ta över mer långsiktiga – och viktiga – frågor som rör forskning och kompetensutveckling. Detta är ett allvarligt hot mot möjligheterna att på sikt bedriva en utbildning med god högskolemässig kvalitet. Revisorerna ifrågasätter också i vilken mån denna utveckling är i enlighet med intentionerna i riksdagens beslut om en ökad frihet för lärosätena i anslutning till 1993 års högskolereform.

I en tid av stark expansion, då nya grupper ska rekryteras till utbildningen samtidigt som resurstilldelningen är återhållen, ser revisorerna lärosätenas eget ansvar för utbildningens kvalitet som särskilt angeläget. Många insatser pågår för att följa upp och säkra denna kvalitet. Men systemen har svagheter,



främst i fråga om lägre utbildningsnivåer (A- och B-nivå), som rör stora utbildningsvolymerna. Möjligheten för studenter och andra intresserade att få aktuell och överblickbar information från lärosätena om olika utbildningars högskolemässiga kvalitet är också mycket begränsad. Revisorerna anser därför att som ett komplement till Högskoleverkets nationella kontroll bör lokala system utvecklas för att internt kontrollera och utåt redovisa utbildningens högskolemässighet. Utgångspunkten bör vara lokala data och lokala förhållanden. Flertalet remissinstanser ser en sådan utveckling som naturlig.

Generellt sätts inom lärosätena stor tilltro till värdet av den nationella kvalitetskontroll som har byggts upp under 1990-talet och som Högskoleverket nu svarar för. Men kritik och invändningar riktats också mot verket för bl.a. oklara budskap och förfaringssättet vid indragning av examensrätter. Revisorerna anser att verket bör ta kritik av detta slag på allvar.

Revisorerna föreslår att riksdagen begär att regeringen överväger hur högskolelagens krav på grundutbildningen kan förtydligas både i fråga om vetenskaplig grund och forskningsanknytning och i fråga om beprövad erfarenhet. Regeringen bör också ta initiativ till att utveckla enhetliga mått för att beräkna studenternas lärartid, dvs. den tid studenterna möter en lärare i olika situationer. Denna tid bör därefter regelbundet följas upp. Vidare bör lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme främjas. Regeringen bör redovisa till riksdagen i vilken omfattning och på vilket sätt intentionerna i 1993 års högskolereform har uppfyllts i detta avseende. Slutligen föreslår revisorerna att lokala system utvecklas för att redovisa högskolemässigheten i olika utbildningar. Systemen bör inte vara omfattande. Informationen bör vara lätt tillgänglig och lätt att överblicka.

#### 5.4 Brist på kunskap om utbildningens resultat

I internationell jämförelse satsar Sverige betydande resurser på högskolesektorn. Den årliga anslagstilldelningen uppgår till ca 40 miljarder kronor. Därmed är högskolan en stor del av landets offentliga sektor. I högskolans verksamhet är grundutbildningen av strategisk betydelse. Grundutbildningen har expanderat kraftigt under 1990-talet och utbildningen avses fortsätta att växa. Samtidigt har ett mål- och resultatorienterat styrsystem införts. Vidare har stora förväntningar om social och ekonomisk utveckling samt förbättrad internationell konkurrenskraft knutits till satsningarna på högskolan. Revisorerna konstaterar emellertid en allvarlig brist på kunskap i fråga om utbildningens resultat. Kunskapsbristerna är av flera slag.

Den examensordning som infördes vid 1993 års högskolereform skulle bl.a. ge riksdagen och regeringen bättre information om studiernas omfattning och resultat på olika nivåer i en decentraliserad högskolesektor. Examensordningen var också ett instrument för kvalitetskontroll och för internationella jämförelser av utbildning. Under 1990-talet har emellertid kopplingen mellan studier och examina försvagats. Antalet examina är ett osäkert mått som kan leda till både överskattningar och underskattningar av utbildningens resultat. Antalet kursstuderande utanför utbildningsprogrammen har ökat kraftigt och studenternas intresse för att ta ut en examen har minskat.

Flera tänkbara förklaringar har nämnts, men regeringen har inte redovisat någon mer ingående analys av faktiska förhållanden.

Redovisningen av presterade högskolepoäng visar att lärosätena har legat på en relativt hög och jämn prestationsnivå under 1990-talet. Denna redovisning ger information om prestationer av individer och lärosäten i aggregerad form. Men av redovisningen framgår inte vilken utbildning som har genomförts på olika nivåer och inom olika ämnesområden.

Statsmakternas önskan om ett ökat antal studenter inom områdena teknik och naturvetenskap har hörsammats väl under senare år. Men det är oklart vilket kompetenstillskott satsningen kommer att leda till. Högskoleverkets uppföljning visar att andelen uttagna examina är extremt låg för högskoleingenjörer. Orsakerna till detta har inte närmare analyserats.

Sammantaget saknas i dag bra mått för att bedöma grundutbildningens resultat. Regeringen har inte tagit initiativ till att utveckla alternativa mått. I budgetpropositionen och regleringsbrevet saknas också diskussioner kring mer generella mål för prestationsgrad och examensfrekvens. Sådana diskussioner bör kunna utgå från både högskolelagens krav på en effektiv verksamhet av hög kvalitet och från den ändrade sammansättningen av studenter i högskolans grundutbildning.

Även kunskapen om utbildningens effekter i samhället är bristfällig. Bristerna gäller såväl vetenskapliga studier som studier i övrigt och avser både ekonomiska analyser och analyser av högskolans grundutbildning på en mer övergripande nivå.

Utöver den tidigare nämnda sociala snedrekryteringen finns flera tecken på ineffektivitet i högskolesystemet. Under 1990-talet har reglerna för antagning till högskolans grundutbildning ändrats vid flera tillfällen. Problemet med köbildningar där yngre sökande missgynnas har emellertid snarast förvärrats. Mellan åren 1995 och 1999 ökade antalet antagna i åldrarna över 30 år med 50 %. Under samma period ökade antalet antagna i åldrarna under 25 år med endast några få procent. Antalet äldre personer med behörighet för högskoleutbildning kan förväntas öka under kommande år till följd av bl.a. det s.k. Kunskapslyftet. Mot bakgrund av detta åtagande samt att utbildningen är offentligt finansierad menar revisorerna därför att en växande obalans mellan åldersgrupperna i antagningen till högskoleutbildningen måste närmare analyseras och diskuteras.

Revisorerna konstaterar att kunskapen om högskolan behöver förbättras. Revisorerna föreslår att riksdagen begär att regeringen överväger olika initiativ till insatser för att förbättra kunskapen om grundutbildningens resultat. Det behövs både mer ekonomiska och mer övergripande analyser av högskolesystemet. Statistiska mått bör också utvecklas så att det blir möjligt att följa upp resultatet av högskolans grundutbildning. Vidare behöver examensordningens betydelse för utbildningens resultat följas upp. Revisorerna föreslår också att regeringen får i uppdrag att ta initiativ till en grundlig översyn av reglerna för antagning till högskolans grundutbildning. Sökbeteendet hos olika åldersgrupper bör analyseras. Därvid bör bedömas vilka konsekvenser som är rimliga både för olika grupper och totalt med hänsyn till ambitionen att antalet högskoleutbildade bör öka.

Högskoleverket bildades för att svara för nationella intressen i en decentraliserad högskolesektor. I verkets instruktion har regeringen emellertid inte klargjort innebörden av dessa uppgifter och inte heller givit mycket vägledning för hur verket ska prioritera mellan en mängd olika uppgifter. Verket har också fått en relativt omfattande mängd regeringsuppdrag som läggs ut och löpande ska redovisas under året. Detta försvårar ytterligare verkets möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet.

Bland Högskoleverkets intressenter finns skilda uppfattningar om krav och förväntningar på verket och verkets roll uppfattas som diffus. Särskilt framhålls det allvarliga i en oklar ansvarsfördelning mellan verkets ställningstaganden och bedömningar på den politiska nivån. Också revisorerna ser allvarligt på detta. Särskilt allvarliga är de oklarheter som rör verkets prövning av vetenskapsområden och universitetsstatus då kvalitetsprövning av detta slag är en central uppgift i verkets uppdrag. Enligt revisorerna medför oklarheter kring sådana förhållanden att verkets auktoritet i längden hotas. Revisorerna ser allvarligt på en sådan utveckling då verkets auktoritet är en väsentlig del i verkets möjligheter att påverka högskolesektorn.

När det gäller Högskoleverkets granskande och främjande uppgifter konstaterar revisorerna att främjandebegreppets innebörd är oklar och att resultat av mer utpräglade främjandeinsatser är svåra att följa upp. Däremot finns väsentliga främjandeaspekter i ett framgångsrikt arbete med tillsyn och kontroll, uppföljning och utvärdering samt olika former av kvalitetsprövning. Revisorerna anser att dessa uppgifter bör vara kärnan i verkets uppdrag att svara för nationella intressen i en decentraliserad högskolesektor.

Revisorerna föreslår att riksdagen begär att regeringen överväger hur Högskoleverkets mandat och uppdrag gentemot den politiska nivån och gentemot högskolans övriga intressenter kan klargöras. Regeringen bör också se över om statsmakternas riktlinjer för den sakliga grunden vid verkets prövning av vetenskapsområden och universitetsstatus behöver klargöras. Vidare bör regeringen klargöra verkets främsta uppdrag, att företräda nationella intressen inom högskolesektorn, samt de huvudsakliga uppgifter som följer av detta uppdrag. Enligt revisorerna rör verkets väsentliga uppgifter tillsyn och kvalitetskontroll samt uppföljning och utvärdering. Ovan framgår att revisorerna under granskningen har iakttagit flera kunskapsbrister i fråga om grundutbildningens resultat. Bristerna gäller både statistikmätt och analyser. Det är också brist på mer övergripande analyser och ekonomiska analyser av högskolesektorn. Slutligen bör regeringen se över placeringen av vissa uppgifter som inte passar in i en tydligare myndighetsprofil för verket. Uppgifter som främst bör omprövas är bl.a. regeringens stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

Riksdagens revisorer föreslår att riksdagen begär att regeringen

- tar initiativ till att utveckla redovisningen av grundutbildningens kostnader i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.2
- initierar åtgärder för att främja grundutbildningens högskolemässiga kvalitet samt redovisar resultatet till riksdagen i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.3
- tar initiativ till att utveckla redovisningen av grundutbildningens resultat i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.4
- klargör Högskoleverkets roll i enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.5.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Elisabeth Carlsund (föredragande).

Stockholm den 25 januari 2001

*Ingemar Josefsson*

*Elisabeth Carlsund*



Rapport 1999/2000:3

---

# Högskoleverkets granskande och främjande roll



## Förord

1999-12-15

Riksdagens revisorer har på eget initiativ inlett en granskning av högskolan med tyngdpunkt på den grundläggande högskoleutbildningen.

Revisorernas granskning består av fyra delar. Detta är den första delrapporten. Den är avgränsad till Högskoleverkets granskande och främjande roll. I övriga delar behandlas den grundläggande högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning, lärosätenas prioritering och resursanvändning samt förutsättningar för forskning och utbildning.

Underlag för denna rapport är intervjuer, statistik och övrig dokumentinsamling.

Granskningen har bedrivits inom revisionens andra avdelning. I andra avdelningen ingår Per Rosengren ordförande (v), Bengt Silfverstrand vice ordförande (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Elisabeth Carlsund haft huvudansvar för granskningsarbetet. Även utredningschefen Margaretha Stålfors och kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Revisorernas rapport sänds nu på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Efter att också de tre övriga rapporterna i revisorernas högskolegranskning har behandlats på samma sätt har revisorerna för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen under år 2000.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1





## Sammanfattning

Riksdagens revisorer har inlett en granskning av högskolan med tyngdpunkt på den grundläggande högskoleutbildningen.

Revisorenas granskning består av fyra delar. Detta är den första delrapporten. Den är avgränsad till Högskoleverkets granskande och främjande roll. I övriga delar behandlas den grundläggande högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning, lärosätenas prioritering och resursanvändning samt förutsättningar för forskning och utbildning.

### Högskolan under förändring

Högskoleutbildningen har byggts ut kraftigt under 1990-talet. Under 1998 fanns 305 600 registrerade studenter, det högsta antalet hittills i Sverige.

Efterfrågan på platser har emellertid växt mer än tillgången på platser. Sökandetrycket ökar. År 1998 fick mindre än varannan sökande – drygt 40 % – en plats i högskolan. Dessa svårigheter drabbar främst ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan. Samtidigt försämras högskolans rekryteringsbas från gymnasieskolan. Gapet mellan utbildningssystemen växer. Problemet är tydligast när det gäller högskoleutbildningar som bygger på gymnasieskolans naturvetenskapliga program.

Allmänna besparingar på statsbudgeten har lett till minskade ersättningsbe-  
lopp för högskoleutbildningen. Men det finns inget bra index för att mäta högskolans kostnadsutveckling. Lärosätenas redovisning till Högskoleverket medger inte heller möjligheter att bedöma besparingar och kostnader.

Vid en internationell jämförelse har emellertid den svenska högskolan mycket resurser. I jämförelse med andra länder har också Sverige en hög genomsnittlig andel högskoleutbildade. Men i Sverige är andelen högskoleutbildade låg i yngre åldrar och inom områdena naturvetenskap och teknik.

Flera förändringar har genomförts av högskoleadministrationen under 1990-talet. Förändringarna kan ses som ett uttryck för statsmakternas vilja att balansera nationella intressen med en strävan att göra universitet och högskolor mer självständiga. Högskoleverket inrättades den 1 juli 1995 med det uttalade syftet att verket skulle svara för nationella intressen inom sektorn utifrån gällande principer för högskolans styrning.

### Brett uppdrag och oklara förväntningar på det nya verket

När Högskoleverket bildades fick verket ett mycket brett uppdrag med en mångfald av olika uppgifter. Regeringen har inte givit mycket vägledning för hur verket ska prioritera mellan olika uppgifter. Samtidigt har en relativt omfattande mängd regeringsuppdrag försvårat verkets möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet.

Högskoleverket har inga planerande eller operativa uppgifter för högskolans reguljära verksamhet. Revisorerne menar därför att verkets auktoritet är en väsentlig del i verkets möjligheter att påverka högskolesektorn.

När det gäller Högskoleverkets granskande och främjande uppgifter konstaterar revisorerne att främjandebegreppets innebörd är oklar. Det är också

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

svårt att följa upp resultatet av mer utpräglade främjandeinsatser. Däremot finns väsentliga främjandeaspekter i ett framgångsrikt arbete med tillsyn och kontroll, uppföljning och utvärdering samt olika former av kvalitetsprövning. Uppenbara konflikter mellan verkets granskande och främjande uppgifter är inte vanliga. Men de förekommer.

Bland verkets intressenter finns skilda uppfattningar om olika krav och förväntningar på verket. Verkets roll uppfattas som diffus. Särskilt framhåller intressenterna det allvarliga i en oklar ansvarsfördelning mellan verkets ställningstaganden och bedömningar på den politiska nivån. Också revisorerna ser allvarligt på detta. Särskilt allvarliga är de konflikter och oklarheter som rör verkets uppgift att pröva kvaliteten i högskolans verksamhet då denna uppgift är central i verkets uppdrag. Enligt revisorerna medför sådana förhållanden i längden att verkets auktoritet allvarligt hotas.

## Revisorernas slutsatser och förslag

### Förväntningarna på Högskoleverket behöver klargöras

Revisorerna konstaterar att verkets breda uppdrag samt bristen på vägledning och stöd när det gäller prioritering av uppgifter medför oklara förväntningar på verket från såväl uppdragsgivaren som övriga intressenter i högskolan. Regeringen bör därför få i uppdrag att klargöra

- på vilket sätt verkets uppdrag är avgränsat gentemot bedömningar på den politiska nivån
- verkets mandat och uppdrag gentemot högskolans övriga intressenter.

### Högskoleverket behöver få en tydlig profil

Revisorerna konstaterar att högskolesektorn är under både omvandling och kraftig expansion. Det är därför angeläget att nationella intressen inom sektorn företräds av ett tydligt Högskoleverk med stor auktoritet. En förutsättning för att verket ska kunna agera med auktoritet är att verket får en tydlig profil när det gäller olika typer av uppgifter. Revisorerna menar att några uttalade främjandeuppgifter inte bör ingå verkets uppgift. Väsentliga uppgifter när det gäller nationella intressen är i stället tillsyn och kvalitetskontroll samt uppföljning och utvärdering. Revisorerna föreslår därför att regeringen får i uppdrag att i verkets instruktion

- klargöra verkets främsta uppdrag som företrädare för nationella intressen inom högskolesektorn
- lyfta fram de huvudsakliga uppgifter som följer av detta uppdrag.

### Placeringen av vissa av verkets aktiviteter bör omprövas

Revisorerna anser att det finns klara skäl att ompröva placeringen av vissa av verkets uppgifter som inte passar in i en tydligare myndighetsprofil för verket. Uppgifter som främst bör omprövas är universitetsdatornätet SUNET, regeringens stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

# 1 Granskningens uppläggning

Våren 1999 fattade Riksdagens revisorer beslut om att granska högskolan med tyngdpunkt på resursanvändningen. Revisorerna har själva tagit initiativ till granskningen.

Granskningen inriktas i huvudsak på den grundläggande högskoleutbildningen. I fyra delrapporter behandlas fyra olika aspekter.

- En aspekt rör Högskoleverkets granskande och främjande roll.
- En annan aspekt rör den grundläggande högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning.
- En tredje aspekt rör lärosätenas prioritering och resursanvändning.
- En fjärde aspekt rör förutsättningar för forskning och utbildning vid olika lärosäten.

Belysningen av högskoleutbildningen utgår i de två första delarna från ett nationellt perspektiv och i de två senare delarna från ett lärosätesperspektiv.

I den nu aktuella rapporten behandlas Högskoleverkets roll och uppgifter. Tyngdpunkten ligger på verkets granskande och främjande uppgifter. Därutöver belyses också regeringens styrning samt verkets roll och uppgifter i ett internationellt perspektiv. Rapporten har utarbetats efter intervjuer inom Högskoleverket och Utbildningsdepartementet samt genomgång av dokument. Information har också inhämtats från företrädare för Högskoleverkets intressenter, bl.a. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS). Dessutom har information erhållits från totalt nio lärosäten under de två senaste åren i anslutning till Riksdagens revisorers länsbesök samt i anslutning till inledningen av denna granskning.

Föreliggande rapport är den första delrapporten i Riksdagens revisorers granskning av högskolan. Rapporten inleds därför med en kort genomgång av den grundläggande högskoleutbildningens utveckling nationellt och internationellt (kapitel 2) samt viktiga beslut i riksdagens behandling av högskolan under 1990-talet (kapitel 3). Beskrivningarna i kapitlen 2 och 3 är således en grund för hela granskningen. I kapitel 4 behandlas de olika delar av Högskoleverkets verksamhet som bedömts relevanta för att belysa verkets granskande och främjande roll. I kapitel 5 berörs regeringens styrning av Högskoleverket och i kapitel 6 berörs internationella jämförelser av högskoleadministrationen. I kapitel 7 behandlas slutligen Riksdagens revisorers slutsatser och förslag när det gäller Högskoleverkets roll och uppgifter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 2 Den grundläggande högskoleutbildningen

Riksdagens revisorers granskning är inriktad på hur högskolans resurser används. En viktig utgångspunkt i granskningen är därmed den grundläggande högskoleutbildningens utveckling. Detta är också en viktig utgångspunkt för att bedöma Högskoleverkets roll och uppgifter. I Högskoleverkets uppgifter ingår också att följa upp och utvärdera högskolesektorn.

### 2.1 Utvecklingen i ett nationellt perspektiv

#### 2.1.1 Små förändringar de första tio åren efter 1977 års högskolereform

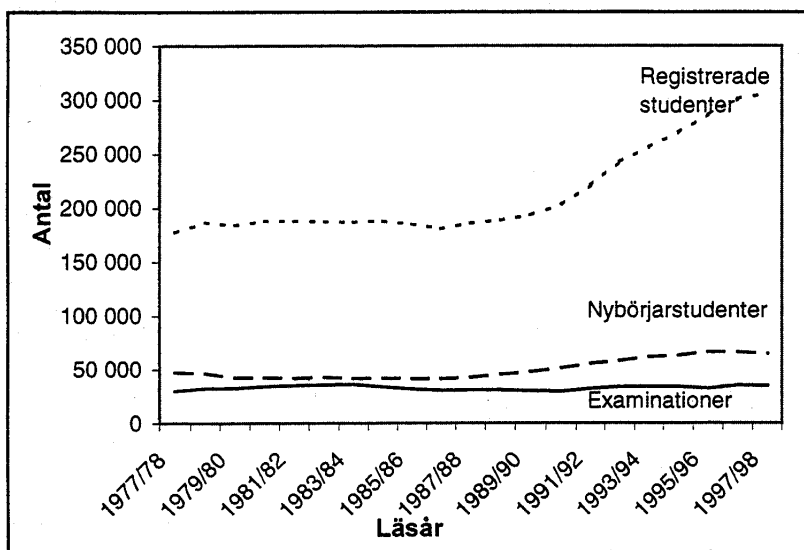
Begreppet grundläggande högskoleutbildning etablerades efter 1977 års högskolereform. Med den reformen kom många tidigare eftergymnasiala utbildningar – bl.a. lärarutbildningar, vårdutbildningar och konstnärliga utbildningar – att inordnas i begreppet högskoleutbildning. Denna blev avsevärt mer omfattande än tidigare och en sammanhållen planering av högskoleutbildningen betonades. I figur 1 illustreras utvecklingen av antalet studenter och examina i högskolan efter 1977 års högskolereform. Illustrationen visar att förändringarna var små under de första tio åren. De större förändringarna har kommit under den senaste tioårsperioden.

Figur 1

Antal registrerade studenter, antal högskolenybjörjare och antal examina i grundläggande högskoleutbildning under perioden 1977/78–1997/98

Källa: SCB

Utvecklingen av antalet registrerade studenter, antalet nybjörjare i högskolan och antalet utfärdade examensbevis under perioden 1977/78–1997/98



Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

### 2.1.2 1990-talets utbyggnad av högskoleutbildningen

Av figur 1 framgår att under den senaste tioårsperioden har antalet registrerade studenter ökat kraftigt. Sedan 1990 har högskolans grundutbildning ökat med ca 70 %. Volymökningen var störst under 1990-talets tidiga del. Under perioden 1989/90–1993/94 ökade antalet helårsstudenter i grundutbildningen med 54 % motsvarande 72 000 helårsstudenter. Under den därpå följande femårsperioden, 1993/94–1998, expanderade grundutbildningen endast med 20 % motsvarande 40 000 helårsstudenter.

Av figur 1 framgår emellertid också att antalet högskolenyborjare inte har ökat i tillnärmelsevis samma utsträckning som antalet registrerade studenter under 1990-talet. Ökningen av antalet uttagna examina är också måttlig. Under hela den gångna tjugoårsperioden har det årliga antalet uttagna examensbevis ökat från nära 30 000 till drygt 34 600. Fler och fler studenter lämnar högskolan tillfälligt eller mer definitivt utan att ta ut någon examen. Antalet examinerade studenter utgör i dag 11 % av antalet registrerade studenter. I början av 1980-talet var denna siffra 19 %. De registrerade studenterna har i flera fall redan en examen från högskolan. Läsåret 1997/98 var denna andel 16 %. Andelen studenter som läser på kurser har ökat mer än andelen studenter som läser på linjer/program. Examinationsfrekvensen är lägre bland kursstuderande än bland övriga studenter. 1993 års examensordning medförde också att fr.o.m. läsåret 1993/94 resulterade inte längre vissa utbildningar – främst påbyggnadsutbildningar – i examensbevis.

#### *Ökad andel externfinansiering*

Den totala kostnaden för högskolesektorn uppgick 1998 till 39,2 miljarder kronor, varav kostnaden för studiestöd utgjorde 7,3 miljarder kronor.

Statsanslagen utgör fortfarande den största finansieringskällan. Men sedan 1993/94 har andelen extern finansiering ökat med tre procentenheter. De statliga anslagen till forskning och utbildning motsvarade 62 % av högskolans finansiering år 1998.

Högskolesektorns kostnader har under ett par år utgjort omkring 30 % av de totala kostnaderna för utbildningsväsendet och år 1996 utgjorde högskolesektorns kostnader 1,73 % av BNP.

#### *Begränsad utbyggnad trots ökade resurser*

Under 1990-talet har högskolesektorn tillförts både tillfälliga resurser och nya permanenta resurser för att stimulera en utbyggnad av utbildningen. Men dessa resurser har inte alltid givit önskat resultat.

För att stimulera nytillskott av utbildningsplatser inom bl.a. teknik och naturvetenskap tillfördes arbetsmarknadspolitiska resurser fr.o.m. hösten 1995. Detta nytillskott av platser finansieras fr.o.m. våren 1997 med permanenta medel. Men samtidigt återstår tillfälliga medel för motsvarande 7 200 helårsstudenter.

För åren 1997 och 1998 tillfördes också högskolesektorn resurser för en utbyggnad av grundutbildningen motsvarande 32 000 platser eller helårsstudenter. Denna satsning resulterade emellertid endast i en utbyggnad motsvarande knappt 11 000 platser. I Årsrapporten för 1998 ger Högskoleverket främst tre förklaringar till det begränsade resultatet av denna satsning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

- Flera yrkesutbildningar har förlängts från två och ett halvt till tre år. Samtidigt har en fyraårig magisterexamen införts.
- Lärosätena fick skjuta till permanenta resurser för att behålla en utbyggd volym när tillfälliga medel – t.ex. arbetsmarknadspolitiska medel – upphörde.
- Lärosätena hade under tidigare år tagit in fler studenter än vad som täcktes av utbildningsanslagens s.k. takbelopp. Till viss del får lärosätena finansiera sina kostnader för sådan s.k. överproduktion med nästföljande års anslag. Vid utgången av 1998 fanns fortfarande i högskolesystemet en ackumulerad överproduktion motsvarande omkring 30 000 helårsstudenter inom humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen och 10 000 helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### 2.1.3 Rekordmånga studenter och ökande sökandetryck

Läsåret 1997/98 fanns 305 600 studenter i den grundläggande högskoleutbildningen. Det är det högsta antalet studenter som har varit registrerade något läsår. Men det är den minsta årliga ökningen under 1990-talets expansion. Antalet högskolenyborjare minskade också för andra året i rad. För denna kategori har det blivit allt svårare att ta sig in i högskolesystemet. Detta drabbar främst unga sökande som kommer direkt från gymnasieskolan.

Under 1990-talet har sökandetrycket – definierat som antalet sökande som inte erhåller någon högskoleplats – ökat. Inför läsåret 1997/98 ansökte 160 000 om plats i den grundläggande högskoleutbildningen. Av dessa erhöll 64 500 eller ca 40 % en plats. Totalt sett är det således ett stort – och under flera år ökande – sökandetryck. Men det är stor variation mellan olika utbildningar.

Högskoleverket har inte genomfört analyser av de sökande som inte erhåller någon högskoleplats, men verket planerar en sådan analys.

### 2.1.4 Ökande klyfta mellan gymnasieskolan och högskolan

I en nyligen publicerad rapport konstaterar Högskoleverket att högskolans rekryteringsunderlag från gymnasieskolan är klart otillräckligt. Högskolans expansion under 1990-talet motsvaras inte av en expansion av elever från gymnasieskolan som uppfyller högskolans behörighetskrav. Det beror både på att högskolans intagningskrav har skärpts och på ungdomarnas val av program och kurser i gymnasieskolan.

Verket konstaterar att skillnaden ökar mellan antalet ungdomar som lämnar gymnasieskolans studieförberedande program – det naturvetenskapliga och det samhällsvetenskapliga programmet – och antalet högskolenyborjare. För tio år sedan fanns ca 40 000 högskolenyborjare, och ungefär lika många ungdomar lämnade gymnasieskolans studieförberedande program. Lsåret 1997/98 hade antalet högskolenyborjare ökat till omkring 65 000, medan antalet elever som lämnade gymnasieskolans studieförberedande program hade minskat till drygt 30 000.

Gapet mellan gymnasieskolan och högskolan varierar mellan olika utbildningsområden. Problemet är tydligast för de högskoleutbildningar som byg-

ger på gymnasieskolans naturvetenskapliga program. Inom högskolan rör detta bl.a. områdena naturvetenskap, teknik, medicin och vissa lärarutbildningar. Läsåret 1996/97 påbörjade 22 750 högskolenybjörjare studier med behörighetskrav som enbart kan erhållas via gymnasieskolans naturvetenskapliga program. Samma år var det endast knappt 13 340 ungdomar som avslutade sina gymnasiestudier på detta program. Erfarenheterna visar att endast omkring hälften av dessa elever går vidare till högskolestudier med teknisk eller naturvetenskaplig inriktning.

Inte heller på gymnasieskolans studieförberedande program når alla elever upp till kraven för grundläggande behörighet för högskoleutbildning. De två senaste åren var det omkring 10 % av eleverna från det naturvetenskapliga programmet och 14 % av eleverna från det samhällsvetenskapliga programmet, som inte erhöll grundläggande behörighet.

Elever på gymnasieskolans yrkesförberedande program kan erhålla särskild behörighet för högskoleutbildning genom att välja behörighetsgivande kurser. Erfarenheterna visar emellertid att få elever på dessa program väljer och kombinerar kurser på ett sådant sätt att de får behörighet för högskoleutbildning.

### 2.1.5 Studentprofilen förändras

Bland nybörjarstudenterna dominerar fortfarande en social bakgrund med relativt högt utbildade föräldrar. Under en lång period har den sociala snedrekryteringen till högre utbildning och orsaker bakom denna rekrytering belysts i flera studier. Utredningen om den sociala snedrekryteringen till högre studier konstaterade i sitt slutbetänkande hösten 1993 att den sociala skiktningen till högskolan inte tycktes påverkas av någon typ av högskolepolitik. Enligt utredningen förklaras detta främst med att skiktningen börjar mycket tidigare i livet. Högskoleverket visar emellertid på en viss förändring under 1990-talet.

Andelen nybörjarstudenter från hem med arbetarbakgrund ökade från 10 till 13% under perioden 1990/91–1996/97. Samtidigt minskade andelen nybörjarstudenter från hem där föräldrarna är akademiker eller högre tjänstemän från 32 till 28 %.

Under den senaste femårsperioden märks också en tydlig ökning av kvinnornas antal och andel inom tekniska utbildningar. Kvinnornas andel bland nybörjarna på civilingenjörsutbildningarna har länge legat omkring 20 %. Men under den senaste femårsperioden ökade denna andel till 28 %. Under perioden 1993/94–1997/98 ökade också kvinnornas andel bland dem som påbörjar utbildningarna till högskoleingenjörsexamen från 17 % till 26 %.

### 2.1.6 Icke-traditionella studenter i Sverige

Högskoleverket har kartlagt några utmärkande drag för de högskolestuderande i Sverige. Verket konstaterade att bland dem som studerade hösten 1995 var många s.k. icke-traditionella studenter i den meningen att de uppfyllde minst ett av följande tre kriterier:

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

- Studenterna har gjort minst ett långt studieuppehåll (tre månader eller mer).
- Studenterna var 25 år eller äldre när de började sina studier.
- Studenterna läser på deltid.

Hösten 1995 var närmare hälften av de högskolestuderande i Sverige – 47 % – icke-traditionella studenter i ovannämnda mening. Vanligast var att de icke-traditionella studenterna var 25 år eller äldre när de började studera. Särskilt gällde detta ungdomar från arbetarhem.

I jämförelse med andra länder har svenska studenter hög medelålder. Detta gäller också om man tar hänsyn till att svenska ungdomar avslutar sina gymnasiestudier vid högre ålder än vad ungdomarna gör i många andra länder. Av Högskoleverkets Årsrapport 1998 framgår att den största åldersgruppen bland högskolestuderande i Sverige är 21–24 år. I den åldersgruppen är 24 % av befolkningen högskolestuderande. På andra plats kommer åldersgruppen 19–20 år med 14 % högskolestuderande och på tredje plats åldersgruppen 25–29 år med 10 % högskolestuderande. Yngre studenter, 22 år eller yngre, minskade från 54 % till 48 % under perioden 1992/93–1997/98.

Två aspekter på högre utbildning har diskuterats i den internationella debatten, bl.a. i OECD:s årliga skrift *Education at a glance*. En aspekt avser högskolans förmåga att möta ungdomarnas efterfrågan på utbildningsplatser. En annan aspekt avser högskolans roll i efterfrågan på utbildning inom alla åldrar, det s.k. livslånga lärandet. Enligt Högskoleverket kan uppgifterna om icke-traditionella studenter tolkas så att Sverige har kommit långt med det livslånga lärandet. Men Sverige har inte kommit lika långt med att möta ungdomarnas krav på expansion av den högre utbildningen.

### 2.1.7 Kostnader och besparingar

Den första juli 1993 infördes ett nytt system för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt en ny redovisningsmodell. Dessa förändringar innebär att det är mycket svårt att jämföra ekonomiska uppgifter som rör högskolesektorn före och efter 1993/94.

#### *Nytt system för resurstilldelning*

Riksdagen fattade beslut om närmare riktlinjer för det nya resurstilldelningssystemet våren 1993 (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). De årliga anslagen till grundläggande högskoleutbildning styrs av lärosätenas prestationer. Ersättning lämnas dels i form av en s.k. studentpeng per helårsstudent, dels i form av s.k. helårsprestationer, dvs. studenternas årliga prestationer i form av avklarade poäng. Denna ersättning fastställs inom olika utbildningsområden utifrån beräknade ersättningsbelopp för varje årsstudieplats. Den exakta storleken på dessa anslag kan emellertid fastställas först i efterhand.

Det högsta möjliga ersättningsbelopp som ett lärosäte kan erhålla för helårsstudenter och helårsprestationer benämns takbeloppet. Om ett lärosäte redovisar fler helårsstudenter än vad som ryms inom takbeloppet kan en del av denna s.k. överproduktion (upp till 10 % av takbeloppet) föras över till

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1



kommande budgetår. Upp till 10 % av ett outnyttjat takbelopp kan också föras över till nästföljande budgetår.

#### *Överproduktion av studenter har följts av en återhållen expansion*

Sedan det nya resurstilldelningssystemet infördes har flera lärosäten redovisat en överproduktion av studenter inom grundutbildningen. Först under 1998 började lärosätena anpassa sitt utbildningsutbud till grundutbildningsanslaget. Men ackumulerat för åren 1997 och 1998 redovisas ännu en överproduktion av utbildning motsvarande omkring en miljard kronor, som inte ryms inom takbeloppen. Denna utbildning ersätts således inte av riksdag och regering. Som ovan nämnts (avsnitt 2.1.1) har detta överintag av studenter därefter medfört att senare tillförda resurser till lärosätena går till redan intagna studenter i stället för att fler studenter tas in.

#### *Kostnader och besparingar svåra att uppskatta*

Ovan (avsnitt 2.1.2) framgår att högskolans totala kostnader uppgick till 39,2 miljarder kronor 1998. Lärosätenas redovisning till Högskoleverkets uppföljningssystem medger emellertid inte någon närmare information om vare sig faktisk kostnad per student eller studentplats eller hur grundutbildningens faktiska kostnader har förändrats över tiden. Det ges flera förklaringar till dessa svårigheter, utöver de förändringar av resurstilldelningssystemet och redovisningen som redan har nämnts

En förklaring är de besparingar på statsbudgeten som statsmakterna beslutade 1995. Inom högskolan tog sig dessa besparingar främst uttryck i minskade ersättningsbelopp för helårstudenter och helårspredationer. Högskoleverket beräknade i Årsrapport 1997 för universitet och högskolor att ersättningen per helårsstudent inom de flesta utbildningsområden minskade med omkring 17 % under perioden 1994/95–1997. Med dessa minskningar av anslagen förändrades balansen mellan anslagsfinansierad och externt finansierad verksamhet inom högskolan. Förhållandena skiljer sig emellertid åt för olika typer av lärosäten.

Trots besparingarna ökade anslagsintäkterna för de mindre och medelstora högskolorna under ovannämnda period. De ökade anslagsintäkterna på dessa lärosäten berodde på en kraftig utbyggnad av grundutbildningen samtidigt som de fasta forskningsresurserna ökade.

För universitet och högskolor med rätt att utfärda forskarexamen blev de minskade utbildningsanslagen mer kännbara. Där sammanföll de minskade anslagen med endast en viss permanent utbyggnad av utbildningen. Samtidigt fortsatte också den externt finansierade verksamheten att öka.

Ett påtagligt uttryck för lärosätenas kärva ekonomiska läge var att alla visade ett ekonomiskt underskott vid 1997 års redovisning. Lärosätenas resultaträkning för 1998 visar emellertid på betydande förbättringar. Mellan 1997 och 1998 ökade lärosätenas intäkter med 1,8 miljarder kronor medan kostnaderna enbart ökade med 1,1 miljarder kronor. Trots betydande besparingar på statsanslagen – särskilt på grundutbildningens percapita-ersättningar – har därmed ett sammanlagt underskott för högskolesektorn på omkring en halv miljard kronor 1997 kunnat vändas till ett nollresultat 1998.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

## 2.2 Jämförelser med andra länder

Med tilltagande internationell rörlighet ställs ökade krav på att kunna jämföra utbildningssystemen i olika länder. Sedan början av 1990-talet finns inom OECD ett samarbete om olika utbildningsindikatorer för att kunna jämföra data om OECD-ländernas utbildningssystem. Inom Högskoleverket anser man att OECD-statistiken är en relevant och tillförlitlig källa för internationella jämförelser samt att ingenting tyder på att Sverige skulle vara oförmånligt behandlad inom OECD:s statistik.

OECD:s uppgifter visar på både styrkor och svagheter i den svenska högskoleutbildningen.

### 2.2.1 Ökad internationalisering inom högskoleutbildningen

Kontakterna mellan svenska lärosäten och lärosäten i andra länder utvecklas alltmer. Utbyte förekommer mellan såväl studerande som lärare och forskare.

Huvuddelen av de svenska studenter som studerar utomlands är s.k. free-movers, dvs. de reser ut på egen hand. Läsåret 1997/98 studerade ca 25 500 svenska studenter utomlands. Närmare 20 000 av dessa var free-movers.

De flesta svenska studenter reser till andra europeiska länder eller till Nordamerika. Få reser till länder i Afrika, Asien och Latinamerika.

Inom Europa domineras studentutbytet av Erasmusprogrammet, som är högskoledelen i EU:s omfattande utbildningsprogram Sokrates. Under läsåret 1998 reste drygt 3 000 svenska studenter ut inom ramen för Erasmusprogrammet. Ungefär lika många utländska studenter togs emot på svenska lärosäten.

### 2.2.2 I genomsnitt hög andel högskoleutbildade i Sverige

Internationellt sett har Sverige en hög andel högskoleutbildade i befolkningen. År 1996 redovisade Sverige 27 % med högskoleutbildning i arbetsföra åldrar, 25–64 år. Endast Kanada och USA redovisade högre andelar högskoleutbildade i dessa åldrar. Med högskoleutbildning avses i dessa sammanhang all grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning. Dessutom ingår examinerade från den tidigare, fyraåriga, tekniska linjen samt personer som har läst minst 20 poäng i ett ämne från högskolestudier.

Alla länder i OECD:s redovisning har byggt ut sin högskoleutbildning under 1990-talet. Men i Sverige har tillväxttakten varit snabbare än inom OECD, EU och övriga nordiska länder. I Sverige ökade andelen högskoleutbildade med 0,75 procentenheter per år under perioden 1992–1996. Hösten 1996 var 18 % av Sveriges befolkning i åldern 22–25 år registrerad i högskoleutbildning. Detta placerade Sverige i mitten av 21 länder.

### 2.2.3 Låg andel högskoleutbildade i yngre åldrar

Delas redovisningen av befolkningen med minst treårig högskoleutbildning upp i olika åldrar skiljer sig Sverige från flertalet andra länder.

År 1996 hade Sverige en hög andel, 16 %, med minst treårig högskoleutbildning i åldern 45–54 år. Av totalt 21 länder hade endast 3 länder – Ka-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

nada, USA och Nederländerna – en högre andel. Men i yngre åldrar, 25–34 år, hade Sverige en låg andel, 11 %, med minst treårig högskoleutbildning. Endast två länder – Italien och Österrike – hade en lägre andel högskoleutbildade i dessa åldrar.

#### **2.2.4 Låg andel högskoleutbildade inom områdena teknik och naturvetenskap på arbetsmarknaden**

Sverige har en låg andel examinerade inom områdena naturvetenskap och teknik i förhållande till arbetskraften. Detta gäller såväl för treåriga som för kortare högskoleutbildningar.

Endast 6 av 21 länder hade 1996 en lägre andel än Sverige med minst treåriga naturvetenskapliga och tekniska högskoleutbildningar i åldersgruppen 25–34 år. Generellt satsar OECD-länderna nu – liksom Sverige – på en utökad andel inom dessa utbildningsområden. I Sverige är målet för högskolans utbyggnad under perioden 1997–1999 att cirka hälften av de 30 000 nya platserna ska avse naturvetenskapliga och tekniska utbildningar.

#### **2.2.5 Höga kostnader för svensk högskoleutbildning**

Sverige tillhör de länder som satsar mest resurser på utbildning relaterat till landets BNP. I fråga om högskoleutbildning redovisade både Sverige och Finland en satsning motsvarande 1,7 %, vilket är den högsta andelen i Europa. Bland 21 länder i OECD:s statistik redovisade endast fyra länder – Kanada, USA, Korea och Australien – en högre andel, dvs. större satsningar på högskoleutbildning.

Också när det gäller genomsnittlig kostnad per student redovisar Sverige höga kostnader jämfört med andra länder. Av 19 länder redovisade endast USA och Schweiz högre genomsnittliga kostnader per student än Sverige.

En vanlig invändning mot dessa uppgifter är att svenska kostnadsuppgifter påverkas av att en stor andel forskning är förlagd till universitet och högskolor i Sverige. I flera andra länder är forskningen förlagd till fristående institut eller andra forskningsinstitutioner utanför högskolesektorn. Preliminära resultat från en pilotstudie vid OECD tyder emellertid på att även när kostnader för forskning har exkluderats har Sverige höga kostnader för högre utbildning vid internationella jämförelser.

Inom Högskoleverket är man snarare av den uppfattningen att kostnader för studiemedel driver upp de svenska kostnaderna för utbildningssystemet. Det saknas emellertid bra internationella kostnadsjämförelser där kostnader för studiemedel har exkluderats.

### **2.3 Sammanfattning**

Sedan 1977 års högskolereform då flera eftergymnasiala utbildningar fördes in under begreppet högskoleutbildning har denna byggts ut ytterligare. Under den senaste tioårsperioden har högskoleutbildningen expanderat kraftigt. Men under denna period har tillskottet av högskolenybjörjare varit avsevärt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

mer begränsat än tillskottet av registrerade studenter. Tillskottet av examinationer har varit ännu mer begränsat.

Trots den kraftiga expansionen av utbildning under 1990-talet är det en allt större andel av de sökande som inte erhåller någon utbildningsplats. Detta drabbar främst de yngre sökande som kommer direkt från gymnasieskolan. Samtidigt har gymnasieskolan allt större svårigheter med att förse högskolan med behöriga studenter. Detta växande gap mellan gymnasieskolan och högskolan beror på ungdomarnas val av studieinriktning inom ramen för gymnasieskolans program och kurser.

Studentprofilen är annorlunda i Sverige än i andra jämförbara länder. Relativt sett är de svenska studenterna något äldre när de börjar studera. De gör också oftare studieuppehåll och de studerar också oftare på deltid.

I internationell jämförelse lägger Sverige ner mycket resurser på högskoleutbildningen. Redovisningen av den svenska högskolan medger emellertid inga möjligheter att på nationell nivå relatera utbildningskostnaderna till antalet studenter inom olika utbildningsområden. Det är också svårt att närmare bestämma hur högskolans faktiska kostnader och besparingar har förändrats över tiden.

## Källor till kapitel 2

- Högskoleverket 1996 *Studenterna höstterminen 1995 – några basdata* StudS Arbetsrapport nr 1  
Högskoleverket 1997 *Grundläggande högskoleutbildning: Politik och planering eller den osynliga handen i full verksamhet*  
Högskoleverket 1998 *Nittioalets studenter – bakgrund och studiemönster* StudS Arbetsrapport nr 2  
Högskoleverket 1998 *Årsrapport 1997*  
Högskoleverket 1999 *Årsrapport 1998*  
Högskoleverket 1999 *Kan gymnasieskolan förse högskolan med studenter?* Omvärldsanalys för högskolan, Arbetsrapport nr 5  
OECD 1998 *Education at a Glance Indicators 1998*  
Regeringskansliet/Utbildningsdepartementet 1999 *Faktablad U 99.004*  
Regleringsbrev för åren 1994/95–1999  
SOU 1993:85 *Ursprung och utbildning – Social snedrekrytering till högre studier* Robert Eriksson, Jan O. Jonsson  
Statistiska centralbyrån 1999 *Universitet och högskolor U 20 SM 9901*  
Statistiska centralbyrån 1999 *Statistisk årsbok '99*  
Statistiska centralbyrån *Universitets- och högskoleregistret*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

## 3 Riksdagens beslut om högre utbildning

### 3.1 Frihet för kvalitet

I en högskolelag från 1977 (1977:218) hade riksdagen fastställt grundläggande bestämmelser för högskolans mål samt huvuddragen i formerna för högskolesektorns planering och ledning. Därvid betonades en sammanhållen planering av högskoleutbildningen. Hösten 1992 fattade riksdagen beslut om en ny högskolelag (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). I regeringens förslag, som riksdagen i allt väsentligt ställde sig bakom, betonades behovet av en större frihet för lärosätena.

#### 3.1.1 Allmänna mål

Regeringen motiverade sitt förslag till en ny högskolelag med att Sverige behövde stärkas som kunskapsnation. Avgörande för Sveriges framtida utveckling var att öka antalet högskoleutbildade och att höja kvaliteten inom utbildning och forskning.

I regeringens proposition framhölls att den tilltagande internationella konkurrensen skärper kvalitetskraven på all forskning och utbildning. Högre utbildning och forskning skulle ges bättre förutsättningar att möta de framtida utmaningarna. Detta skulle ske genom att lärosätena fick ökad frihet från direkt statligt inflytande. Samtidigt betonades vikten av incitament till kreativ konkurrens mellan universitet och högskolor.

Dessa nya riktlinjer för högskolesektorn tog sig bl.a. uttryck i en ny högskolelag, en ny studieorganisation och examensordning för den grundläggande högskoleutbildningen, skärpta tillträdesregler för högskoleutbildning och en betoning av att högskolesektorns verksamhet följs upp och utvärderas och att resultatet bekantgörs.

#### 3.1.2 En ny högskolelag

Den högskolelag (1992:1434) som riksdagen ställde sig bakom hösten 1992 trädde i kraft den 1 juli 1993.

I den nya högskolelagen framhölls flera mål och förutsättningar för högskolesektorns verksamhet.

- Högskoleutbildningen ska vila på *vetenskaplig eller konstnärlig grund* samt på *beprövad erfarenhet*. Riksdagen betonade att dessa bestämmelser skulle avse såväl statlig som kommunal högskoleutbildning.
- Verksamheten i högskolesektorn ska bedrivas så att det finns ett *nära samband mellan forskning och utbildning*.
- I universitetens och högskolornas verksamhet ska alltid *jämställdhet* mellan kvinnor och män iakttas. *Förståelsen för andra länder och internationella förhållanden* ska också främjas.
- En helt ny bestämmelse infördes också om att de tillgängliga resurserna ska utnyttjas *effektivt* för att hålla en hög *kvalitet* i verksamheten.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

1996 tillfördes högskolelagen också bestämmelsen att högskolorna ska *samverka med det omgivande samhället* och informera om sin verksamhet.

I den nya högskolelagen anges flera verksamhetsmål för den grundläggande högskoleutbildningen. Utbildningen ska ge studenterna

- *kunskaper och färdigheter*
- förmåga till *självständig och kritisk bedömning* – vilket i den nya högskolelagen ges en starkare betoning jämfört med tidigare lagstiftning
- förmåga att *självständigt lösa problem* – en ny bestämmelse
- förmåga att *följa kunskapsutvecklingen* och förmåga till *informationsutbyte på vetenskaplig nivå* – också detta var nya bestämmelser.

### 3.1.3 Ny studieorganisation och ny examensordning

Riksdagen delade regeringens uppfattning att organisationen av högskoleutbildningen skulle vara en fråga för varje lärosäte och att systemet med utbildningslinjer skulle avskaffas fr.o.m. budgetåret 1993/94.

En ny examensordning infördes med generella examina och yrkesexamina. De generella examina är magisterexamen (minst 160 poäng), kandidatexamen (minst 120 poäng) och högskoleexamen (minst 80 poäng). Högskoleexamen kan utfärdas vid alla högskolor, medan kandidatexamen kan utfärdas vid alla statliga högskolor utom de konstnärliga. Magisterexamen kan utfärdas vid universitet och högskolor med fasta forskningsresurser. Men detta är inget oavvisligt villkor. Magisterexamen kan också utfärdas av universitet eller högskolor som vid en prövning visar sig fylla de kvalitativa kraven för en sådan examen. Vid riksdagsbeslutet betonades att en examensrätt inte är en gång för alla given. Den kan komma att omprövas. Dessa prövningar och omprövningar ligger numera inom Högskoleverkets ansvarsområde.

### 3.1.4 Skärpta tillträdeskrav till högskoleutbildning

Villkor för allmän behörighet till grundläggande högskoleutbildning är enligt den nya högskolelagen gymnasieskolans nationella program. I övrigt anger regeringen grundläggande bestämmelser om urval till högre utbildning i högskoleförordningen (1993:100). Urvalsgrunder är betyg och högskoleprov eller annat särskilt prov samt tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Utöver dessa krav ställde sig riksdagen, hösten 1992, bakom en skärpning av tillträdeskraven. Skärpningen innebar att sökande som har allmän behörighet genom ålder och yrkesverksamhet är behöriga endast om de har kunskaper i svenska och engelska som motsvarar gymnasieskolans treåriga, nationella program.

### 3.1.5 Skärpta krav på utvärdering av högskolans verksamhet

I regeringens proposition betonades vikten av en god kvalitet i universitetens och högskolornas verksamhet. Denna kvalitet skulle säkras genom en väl fungerande utvärdering på alla nivåer.

Varje universitet och högskola skulle ansvara för sin egen utvärdering. På nationell nivå fick det nyinrättade Sekretariatet för utvärdering av universitet

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

och högskolor (senare benämnt Kanslersämbetet) i uppgift att planera, beställa, sammanfatta och redovisa resultatet av nationella utvärderingar.

Riksdagen ställde sig bakom dessa förslag.

### 3.2 Nytt system för resurstilldelning

Vid riksdagens beslut hösten 1992 antog riksdagen också principer för ett nytt system för resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen. Våren 1993 tog riksdagen ställning till den närmare utformningen av det nya resurstilldelningssystemet. Detta har berörts ovan (avsnitt 2.1.7). Också i detta sammanhang betonades lärosätenas ökade frihet och större ansvar för både utbildningens utbud och studieorganisationen.

Principerna för det nya resurstilldelningssystemet innebar bl.a. att statsmakterna inte längre skulle bestämma om antalet nybörjarplatser i olika utbildningar och att anslagsbeloppet för viss utbildning skulle disponeras först i efterhand på grundval av lärosätets prestationer.

Riksdagen skulle fatta beslut om treåriga utbildningsuppdrag för samtliga universitet och högskolor. I detta anges ett högsta antal helårsstudenter som lärosätet kan få ersättning för under treårsperioden. I uppdraget anges också det högsta antal helårsprestationer inom tillämpliga utbildningsområden som lärosätet kan få ersättning för. För varje budgetår i perioden anges också ett tak för den högsta sammanlagda ersättning som lärosätet kan få om utbildningsuppdraget genomförs fullt ut. Detta s.k. takbelopp är lägre än summan av de beräknade ersättningarna för helårsstudenter och helårsprestationer.

### 3.3 Ett nytt verk för högskolan

Våren 1995 fattade riksdagen beslut om en ny central myndighetsstruktur inom högskoleområdet (prop. 1994/95:165, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386).

Ett nytt verk för högskolan skulle inrättas den 1 juli 1995. Samtidigt lades två myndigheter ner, Kanslersämbetet samt Rådet för grundläggande högskoleutbildning. Uppgifter från dessa myndigheter fördes över till det nya verket liksom de myndighetsuppgifter som dåvarande Verket för högskoleservice hade ansvar för. Också de uppgifter om kvalitetsbedömning av utländska utbildningar som hade legat på den dåvarande Centrala studiestödsnämnden fördes över på det nya Högskoleverket. Det dåvarande Rådet för forskning om universitet och högskolor skulle behållas fram t.o.m. utgången av 1997. Därefter skulle rådets verksamhet tillgodoses via stöd från forskningsorgan som finansierar verksamhet av liknande typ.

#### 3.3.1 Motiv för ett nytt verk för högskolan

I propositionen framhöll regeringen att det nya Högskoleverket skulle svara för nationella intressen inom sektorn med utgångspunkt i de gällande principerna för högskolans styrning. Inrättande av det nya verket ändrade inte grunderna för 1993 års högskolereform eller den ansvarsfördelning inom högskolesektorn som följde av denna reform.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

Regeringen framhöll att splittringen i den dåvarande organisationen behövde undanröjas. Som exempel angavs det uppdelade ansvaret för uppföljning och utvärdering mellan det dåvarande Verket för högskoleservice och Kanslersämbetet. Huvuddelen av det centrala stödet för kvalitetsutveckling och pedagogiskt utvecklingsarbete kunde inte heller enligt regeringen – med den dittillsvarande myndighetsorganisationen – utformas i anslutning till arbetet med uppföljning och utvärdering. Ytterligare ett problem som skulle lösas var att myndighetsuppgifter och service inom sektorn inte borde hantearas av samma organ. Så hade fallet varit med det dåvarande Verket för högskoleservice.

Riksdagen delade regeringens uppfattning om behovet av en nationell förvaltningsnivå inom högskolesektorn. Riksdagen delade också regeringens uppfattning om det stora behovet av utvärdering, uppföljning och analys som underlag för statsmakternas beslut. För detta behövdes en långsiktig kompetensuppbyggnad på den centrala nivån.

### 3.3.2 Många uppgifter för det nya Högskoleverket

Regeringen hänvisade till ett yttrande av Riksdagens revisorer. I yttrandet anför revisorerna att avreglering, decentralisering och delegering fordrar ökad kontroll från statsmakternas sida. Mot bakgrund av detta betonade regeringen att lärosätenas ökade frihet att organisera och genomföra sin verksamhet löpte risk att ifrågasättas om inte samhällets och enskildas intressen kunde tillgodoses. En ändamålsenlig tillsyn var därför ett huvudsyfte med reformeringen av den centrala myndighetsstrukturen. Riksdagen instämde i detta liksom i regeringens bedömning att de utvärderingsinsatser som hade inletts inom Kanslersämbetet skulle fortsätta inom Högskoleverket. Riksdagen framhöll det väsentliga i att utbildningens och forskningens kvalitet granskas och bedöms i ett internationellt perspektiv.

Riksdagen delade också regeringens uppfattning om behovet av stöd till lärosätenas kvalitativa och pedagogiska utveckling. Lärosätenas ökade självständighet och ansvar för verksamhetens kvalitet framhölls. Samtidigt framhölls insatserna från Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning som viktigt också i fortsättningen. Ansvaret för detta stöd skulle ligga på det nya Högskoleverket. Där skulle stödet utformas i anslutning till arbetet med uppföljning och utvärdering.

Förutom de granskande och främjande uppgifterna skulle verket även medverka till att statsmakternas beslut förverkligas. På uppdrag av regeringen skulle verket också i särskilda fall fatta beslut eller utfärda föreskrifter. Verket fick också i uppgift att tjäna som informations- och serviceorgan för enskilda individer, allmänheten och vid internationella kontakter. Verket fick dessutom i uppgift att svara för kansligöromål och föredragning av ärenden samt därmed sammanhängande uppgifter åt Överklagandenämnden för högskolan (ÖHN) och för Högskolans avskiljandenämnd (HAN).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



### 3.4 Anslag till utbildning och forskning

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 1997 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag om nya grunder för att fördela anslag till forskning och utbildning (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100). Vid samma tillfälle ställde riksdagen sig också bakom regeringens förslag att föra in en bestämmelse i högskolelagen (1992:1434) om att högskolan ska samverka med det omgivande samhället.

#### 3.4.1 Universitetsbegreppet

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag om ändring av lärosätenas rätt att benämnas universitet. Denna fråga hade dittills avgjorts av riksdagen.

Förändringen innebar att regeringen fick besluta om en högskola efter ansökan skulle få benämnas universitet. Före regeringens beslut skulle Högskoleverket kvalitativt pröva den aktuella högskolans vetenskapliga kvalitet. Riksdagen anförde att universitetsbegreppet ges skiftande innebörd i internationella sammanhang, men att lärosäten med denna benämning alltid har en betydande grad av självständighet i sin grundutbildning, forskarutbildning och forskning. Rätten att benämnas universitet skulle tilldelas det statliga lärosäte som

- har en grundutbildning och forskning som är väl etablerad och av god vetenskaplig kvalitet
- har en tillräcklig omfattning av grundutbildningen och utbildningen inom ett antal ämnesområden
- har en tillräcklig omfattning av forskningsverksamheten och forskning inom ett antal ämnesområden
- har goda infrastrukturella förutsättningar (bibliotek m.m.) för att bedriva grundutbildning och forskning
- har goda internationella kontakter inom grundutbildning och forskning
- uppfyller kraven för att självständigt inrätta professurer och att utfärda doktorsexamen.

Riksdagen framhöll att Högskoleverket hade utvecklat stor erfarenhet av kvalitetsprövningar, bl.a. när det gällde prövningar av examensrätter och prövningar av rätten att inrätta en professur.

#### 3.4.2 Forskning vid mindre och medelstora högskolor

Riksdagen ställde sig också bakom regeringens förslag om fasta forskningsresurser till mindre och medelstora högskolor. Resurserna skulle fritt disponeras av respektive högskola så att denna kunde utveckla forskningen under eget ansvar.

Riksdagen såg det som angeläget att forskningen vid mindre och medelstora högskolor kunde byggas ut i ett regionalt utvecklingsperspektiv.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### 3.5 Högskolans ledning, lärare och organisation

Hösten 1997 ställde sig riksdagen bakom flera förslag till förändringar av högskolans ledning, lärare och organisation (prop. 1997/98:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12).

Vid beslutet framhölls universitetens och högskolornas formella ställning som myndigheter samtidigt som staten står som en garant för forskningens och undervisningens frihet och en god kvalitet i verksamheten. Riksdagen framhöll det självklara i att det allmänna måste utöva styrning över en så omfattande offentlig verksamhet som högskolan. Avvägningen mellan central styrning och autonomi hade vägts in i högskolans regelverk.

#### 3.5.1 Externt tillsatta ordförande i högskolornas styrelse

Riksdagen poängterade vikten av en förstärkt roll för högskolestyrelserna när det gäller strategiska och långsiktiga frågor om lärosätets utveckling.

Riksdagens beslut innebar att rektor inte längre skulle vara ordförande i högskolornas styrelse. Rektor skulle ingå i styrelsen. Men en bestämmelse skulle föras in i högskolelagen om att regeringen utser ordförande i högskolestyrelsen och att regeringen därvid bör utse en person som inte är anställd vid det lärosäte som uppdraget avser.

Riksdagen framhöll också att studenternas representation skulle stärkas i högskolestyrelsen. Samtidigt betonades att de viktiga inflytandefrågorna för studenterna inte var deras inflytande i beslutsorganen utan hur studenternas intresse och kompetens togs till vara i högskolans vardagsarbete. Främst gällde detta i frågor om kvalitetssäkring och utvärdering av utbildningen.

#### 3.5.2 Ändrad tjänsteorganisation för högskolans lärare

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag till en ändrad tjänsteorganisation och nya karriärvägar för högskolans lärare.

Tre skäl angavs för en förändrad tjänsteorganisation. För det första hade utländska bedömare påpekat de negativa följderna av skilda karriärvägar. En karriärväg var forskningsinriktad med professur som slutmål. En annan karriärväg var undervisningsinriktad med mycket begränsade möjligheter till forskning. För det andra ansågs att forskningen hämmades av att endast 14 % av de tillsvidareanställda lärarna var professorer. För det tredje måste större vikt ges åt pedagogisk skicklighet.

I högskolan skulle det i stället skapas en karriärväg. Arbetsuppgifterna på alla nivåer skulle innehålla både forskning och utbildning och kompetensen skulle prövas successivt. Högskoleförordningen skulle ändras i ett par avseenden när det gällde lärartjänsterna. Lärosätena skulle inte längre behöva Högskoleverkets tillstånd för att anställa professorer. Vidare skulle tillsvidareanställda lektorer med professorskompetens kunna ansöka om att få en professur. Prövningen skulle ske på samma sätt som vid ett anställningsförfarande för professur, med bl.a. minst två sakkunniga. Vidare skulle bestämmelser om lektorers kompetens föras in i högskolelagen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### 3.5.3 Resurser till forskning och forskarutbildning

Riksdagen ställde sig bakom nya principer för att fördela medel till forskning och forskarutbildning. Syftet var att underlätta för universitet och högskolor att göra egna prioriteringar samt att ge bättre förutsättningar för tvärvetenskapligt samarbete.

På universiteten skulle den tidigare fakultetsindelningen ersättas av fyra större vetenskapsområden, nämligen humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde.

Mindre och medelstora högskolor skulle få rätt att ansöka om att få ett eller flera vetenskapsområden. Inom tilldelade vetenskapsområden fick högskolan sedan rätt att anordna forskarutbildning och utfärda doktorsexamen. Högskoleverket skulle pröva rätten till vetenskapsområden. Denna rätt skulle ges till en högskola som hade uppnått tillräcklig bredd och specialisering på sin grundutbildning och forskning i ett antal näraliggande ämnen inom något av de fyra vetenskapsområdena. Forskningen behövde emellertid inte spänna över hela vetenskapsområdet.

Varje universitet och högskola med rätt att anordna forskarutbildning skulle inrätta minst en fakultetsnämnd. I övrigt skulle lärosätena själva avgöra vilka fakultetsnämnder som skulle finnas inom lärosätet.

## 3.6 Sammanfattning

Högskoleutbildningens betydelse för Sveriges framtida utveckling och internationella konkurrenskraft betonades vid riksdagens beslut om 1993 års högskolereform.

Sammantaget medförde 1993 års högskolereform utökad frihet för universiteten och högskolorna att själva planera och genomföra sin verksamhet. I högskolelagen infördes samtidigt en ny bestämmelse om att högskolans verksamhet skulle vara effektiv. Den utökade friheten tog sig bl.a. uttryck i ett nytt system för resurstilldelning, en ny studieorganisation och en ny examensordning för den grundläggande högskoleutbildningen.

Två år efter 1993 års högskolereform omorganiserades högskoleadministrationen. Funktioner från olika myndigheter fördes ihop till ett nytt verk för högskolan. Det nya verket skulle svara för nationella intressen inom sektorn. Många granskande och främjande uppgifter skulle förenas i det nya verket. Riksdagen betonade behovet av att inom verket samordna både granskande och främjande uppgifter med uppföljning och utvärdering. Det nya verket fick också i uppgift att vara stabsorgan och att svara för information om högskolan nationellt och internationellt. Drygt ett år efter verkets tillkomst gav riksdagen också verket i uppgift att pröva lärosätenas ansökningar om vetenskapsområden samt ansökningar om rätt till benämningen universitet.

Vid riksdagens beslut om högskolans ledning och organisation, hösten 1997, betonades lärosätenas formella ställning som myndigheter samt det självklara i det allmännas inflytande över högskolans verksamhet. Högskolestyrelsernas ordförande skulle rekryteras externt och tillsättas av regeringen. Nya karriärvägar infördes för högskolans lärare med en successiv prövning av kompetensen och inslag av både forskning och utbildning på varje nivå.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 4 Högskoleverket

När Högskoleverket bildades den 1 juli 1995 betonades behovet av en myndighet för nationella intressen inom högskolesystemet samt verkets medverkan till att förverkliga statsmakternas beslut. Men verket gavs inga planerande eller operativa uppgifter. Av avsnitt 3.3.2 framgår att det nya verket övertog flera uppgifter från andra myndigheter. Dessutom fick Högskoleverket nya uppgifter, främst tillsyn.

Sedan tillkomsten sommaren 1995 har verket vuxit något. Vid utgången av det första verksamhetsåret, 1995/96, fanns 110 anställda. Två år senare, vid utgången av verksamhetsåret 1998, fanns 126 anställda.

År 1998 var verksamhetens ekonomiska omslutning 308,8 miljoner kronor. (Se tabell 4.1.) Av detta utgjorde verkets ramanslag 126 miljoner kronor. I ramanslaget ingår finansieringen av grundutbildningsrådets verksamhet. (Se avsnitt 4.2.4.) Utöver ramanslaget svarar verket för flera särskilda anslag som bl.a. rör transfereringar och olika informationssystem. Universitetsdatornätet SUNET motsvarar omkring en fjärdedel av verkets ekonomiska omslutning. För SUNET:s verksamhet finns en särskild beslutsfunktion och särskilda anslag. Verkets inflytande över dessa insatser är således mycket begränsat. I sin dialog med regeringen har verket vid ett par tillfällen aktualiserat frågan om SUNET:s organisatoriska placering.

### Tabell 4.1

#### Finansieringen av Högskoleverkets verksamhet 1998

Källa: Högskoleverkets årsredovisning 1998

<i>Ramanslag</i>	<i>126,0 mkr</i>
Avgifter (främst högskoleprovet)	20,8 mkr
SUNET (universitetsdatornät)	77,1 mkr
Erasmus utbytesprogram	16,5 mkr
Tempus utbytesprogram	2,6 mkr
Övriga EU-medel	0,5 mkr
System för nationell forskningsinformation	1,5 mkr
Utvärdering av Försvarshögskolan	0,4 mkr
Regeringens särskilda utvecklingsuppdrag	63,4 mkr
(Se specifikation i tabell 4.4)	

#### Summa

**308,8 mkr**

Detta kapitel rör Högskoleverkets granskande och främjande roll inom högskolesektorn samt regeringens styrning av Högskoleverket. Avsnitt 4.1 rör olika frågor av betydelse för att kunna bedöma verkets granskande och främjande roll. Först behandlas regeringens utformning av verkets roll och uppgifter (avsnitt 4.1.1), olika aktuella bilder av verket (avsnitt 4.1.2), hur verket har utformat sin verksamhet (avsnitt 4.1.3) samt möjligheter att bedöma resultatet av Högskoleverkets insatser (avsnitt 4.1.4). I avsnitt 4.2 följer en genomgång av verkets granskande och främjande uppgifter samt regeringens inverkan på dessa uppgifter. Denna genomgång inleds med en diskussion om innebörden av begreppen granskande och främjande uppgifter (avsnitt 4.2.1). I avsnitt 4.3 lämnas synpunkter från verkets intressegrupper.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

## 4.1 En ny högskolemyndighet med många uppgifter

### 4.1.1 Regeringens utformning av Högskoleverkets roll

Av 1 § i Högskoleverkets instruktion (1995:945) framgår att verket är central myndighet för frågor som rör

- universitet och högskolor med offentlig huvudman
- enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå vilka får statsbidrag eller har tillstånd att utfärda examina.

Verket har också uppgifter som rör andra utbildningar på eftergymnasial nivå.

De uppgifter verket har inom sitt verksamhetsområde beskrivs i instruktionens 2 §. Där anges att verket ska

- följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan med beaktande av verksamhetens roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov
- ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde
- inom sitt verksamhetsområde främja jämställdhet mellan kvinnor och män
- sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning, utvärdering och tillsyn
- bevaka förhållanden och tendenser nationellt och internationellt som är av betydelse för högskolans verksamhet
- lägga fram de förslag för regeringen som kan föranledas av de resultat och den bevakning som avses ovan
- svara för insamling, bearbetning och sammanställning av data om högskolan samt för officiell statistik i enlighet med vad som anges i förordningen (1992:1668) om den officiella statistiken
- stödja och främja arbetet vid universitet och högskolor med att förbättra verksamhetens kvalitet
- föreskriva om rätt för universitet och högskolor med offentlig huvudman att utfärda examina
- föreskriva om vilka utländska utbildningar på eftergymnasial nivå som kan ge rätt till studiemedel enligt studiestödsförordningens (1973:418) 4 kap. 16 a § första stycket
- svara för bedömningar av utländska utbildningar på eftergymnasial nivå dels enligt vad som är särskilt föreskrivet, dels för tillämpningen i Sverige av direktiv och konventioner om erkännanden av utländska utbildningar
- vara informationscentrum för vissa EG-direktiv om ömsesidiga erkännanden av examina
- svara för information om verksamheten av det samlade utbudet av utbildning vid universitet och högskolor
- svara för information om utländska eftergymnasiala utbildningar i samverkan med Centrala studiestödsnämnden
- svara för information till utlandet om utbildningen inom högskolan i Sverige i samverkan med Svenska institutet

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

- stimulera intresset för högskoleutbildning och forskning
- främja chefsutvecklingen inom högskolan
- stimulera och följa upp högskolans internationalisering av utbildning och forskning mot länder utanför Europa och Nordamerika
- fullgöra förmedlande och koordinerande uppgifter för internationellt utbildningssamarbete enligt regeringens bestämmande
- på uppdrag av regeringen färdigställa underlag för regeringsbeslut
- med stöd av riksdagens och regeringens bemyndiganden meddela föreskrifter.

Från och med hösten 1997 ändrades tillträdesreglerna till högre utbildning. Höskoleverket fick då ansvar också för föreskrifter och tillämpning av vissa tillträdesregler. Från verkets sida var man kritisk till denna förändring. I verkets remissvar på det aktuella utredningsförslaget framhölls att verkets trovärdighet kunde minska om verket fick i uppgift att såväl fastställa bestämmelser som bedriva tillsyn, uppföljning och utvärdering av samma fråga.

Verket har således en mångfald av uppgifter inom sitt ansvarsområde. Av de budgetpropositioner som har följt sedan verket bildades framgår inga närmare prioriteringar av verkets uppgifter under de två första åren. För verksamhetsåren 1999 och 2000 betonas emellertid verkets kontrollerande uppgifter för att förbättra och förnya den högre utbildningen och forskningen. I regleringsbrevet för 1998 anger regeringen att verket bör öka sin ambitionsnivå när det gäller att granska och främja utbildningens och forskningens kvalitet. Samtidigt kan den faktiska omfattningen av särskilda utvecklingsuppdrag ses som ett uttryck för att regeringen ser denna del av verksamheten som viktig. (Se tabell 4.4.) I övrigt framträder inte heller i regleringsbrevet någon närmare vägledning för verkets prioriteringar inom sitt verksamhetsområde.

I vart och ett av regleringsbrev för 1997, 1998 och 1999 tar sig regeringens styrning av Höskoleverket uttryck i ett tiotal verksamhetsmål med återrapporteringskrav. I regleringsbrev ges också varje år några särskilda regeringsuppdrag. Dessa uppdrag avspeglar emellertid inte den totala mängden regeringsuppdrag. Flertalet regeringsuppdrag beslutas av regeringen under pågående verksamhetsår. I regleringsbrevet för 1999 finns således fyra särskilda uppdrag till Höskoleverket. Men i oktober 1999 hade verket 20 särskilda regeringsuppdrag samt fyra remisser att redovisa till regeringen.

Sammanfattningsvis har regeringen givit Höskoleverket en vid roll med en mångfald olika uppgifter i kombination med en begränsad vägledning för prioritering av uppgifter. Samtidigt är omfattningen av regeringsuppdrag förhållandevis stor och merparten av dessa uppdrag läggs ut löpande under pågående verksamhetsår.

#### 4.1.2 Olika bilder av Höskoleverket

Höskoleverkets vida roll och mångfalden av olika uppgifter ger utrymme för att lyfta fram olika delar i verksamheten och utrymme för att ge olika bilder av verksamheten. Exempel på detta ges i tre rapporter under år 1998.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

I skriften *Hur styrs den svenska högskolan? – Varför ser styrsystemet ut som det gör?* konstaterar författaren bl.a. att kontrollerande och främjande uppgifter ofta ingår i samma aktiviteter och att det inte är helt självklart hur Högskoleverkets olika uppgifter ska inordnas under olika funktioner i högskolans styrsystem. I likhet med vad statsmakterna hävdade när verket bildades konstaterar författaren att det behövs en central tillsynsfunktion i högskolans nya styrsystem och att detta är en av verkets huvuduppgifter.

Våren 1998 tog verket initiativ till att en extern utvärdering av verksamheten genomfördes. I rapporten till verket, *Framgång måste ständigt vinnas på nytt*, konstateras att Högskoleverket har ett stort och mångskiftande verksamhetsfält. Verket betraktas som ett stabsorgan åt regeringen, ett sektorsorgan för högre utbildning och forskning samt – i vissa fall – ett tillsynsorgan för universitet och högskolor. Vidare konstateras att verkets granskande och främjande uppgifter medför balansproblem i verksamheten.

I skriften *Högskoleverket – de första tre åren* ger Högskoleverket en egen beskrivning av sin roll. I skriften konstaterar verket att det övergripande målet är att bidra till att förbättra och förnya högre utbildning och forskning. Verket ska vara en pådrivande kraft genom sina granskningar av kvaliteten och rättssäkerheten, genom utredningar och analyser och genom att främja bl.a. pedagogisk utveckling, jämställdhet och internationell rörlighet. Verket formulerar sin uppgift så att verket ska ”granska för att främja”.

#### 4.1.3 Högskoleverkets utformning av verksamheten

Högskoleverkets verksamhet är indelad i sju verksamhetsgrenar. Dessa är

- kvalitetsbedömningar av högre utbildning och forskning
- beskrivning och analys av högskolan och dess omvärld
- rättssäkerhet inom högskolan
- stöd- och utvecklingsinsatser för universitet och högskolor
- rekrytering till högre utbildning
- internationell rörlighet för studenter och akademiskt utbildade
- det svenska universitetsdatornätet – SUNET.

I planeringen av sin verksamhet har verket lyft fram vissa frågor. I januari 1999 inleddes tre verksprojekt.

- Ett verksprojekt rör studenternas perspektiv på högskolans verksamhet. Där diskuteras bl.a. i vilken omfattning verkets bedömningar och utvärderingar behöver anpassas till studentperspektivet. Dessutom presenteras förslag till frågeställningar och rekommendationer som lärosäten kan använda som utgångspunkt i det egna arbetet med studentperspektivet.
- I ett annat verksprojekt studeras behovet av och förutsättningarna för att införa en ny typ av magisterexamen i Sverige, s.k. masterexamen.
- Ett tredje verksprojekt rör universiteten och pengarna. Syftet är att analysera och beskriva vilka problem och möjligheter som den ökade externfinansieringen medför för universiteten.

I mars 1999 fastställde verkets styrelse också en s.k. plattform för verksamheten under femårsperioden 1999–2004. Förslaget till plattform hade utarbetats i samspel mellan alla medarbetare inom verket. I plattformen anges

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

önskvärda arbets- och förhållningssätt hos verkets medarbetare. Verkets olika uppgifter sorteras också in under fyra huvuduppgifter:

- Att förse regering och riksdag med underlag för bedömningar och beslut och att medverka i förverkligandet av politiska beslut.
- Att svara för och utveckla den samlade kunskapen om den svenska högskolan samt att fullgöra vissa för högskolan gemensamma uppgifter.
- Att ta fram och sprida information och att ge service till allmänheten och enskilda inom områden som förutsätter nationell överblick eller samordning.
- Att värna om enskildas rätt inom och i förhållande till högskolesystemet samt granska och kontrollera kvaliteten i utbildning och forskning.

Av plattformen framgår vidare att verkets förhållningssätt ska präglas av öppenhet och självständighet. Verket ska bli bättre på att föra ut sina analyser och bedömningar och på att framträda på ett tydligt sätt. Fyra perspektiv ska särskilt beaktas, nämligen studenterna och jämställdheten samt mångfald och internationalisering. Dessutom framhålls sju verksamhetsområden, nämligen forskning och forskarutbildning, omvärlden, rekrytering och tillträde, kvaliteten, reformkonsekvenserna, rättssäkerheten och exempelspridningen.

Sammanfattningsvis bär också verkets egna ambitioner att organisera sin verksamhet spår av mängden av uppgifter att hantera i olika perspektiv. De olika perspektiven är i varierande grad av granskande och främjande karaktär. (Se avsnitt 4.2.1.)

#### 4.1.4 Resultatet av Högskoleverkets verksamhet

Vid en bedömning av Högskoleverkets roll och uppgifter är det av intresse att också kunna bedöma verksamhetens resultat. Uppgiften är inte okomplicerad. Det finns flera skäl till detta.

Verkets vida ansvarsområde medför risker att bedömningar av verkets insatser blir så allmänt hållna att bedömningarna saknar mer konkret informationsvärde. Mer konkreta bedömningar av verkets granskande och främjande uppgifter måste baseras på en redovisning av vilka uppgifter i instruktionen som avses samt hur dessa uppgifter värderas i verkets granskande och främjande roll. Inte heller detta är okomplicerat. (Se avsnitt 4.2.1.)

En värdering av verkets åtgärder – och av resultatet av åtgärderna – bör rimligtvis utgå från verksamhetens mål. Målen för högskolesektorn (se avsnitt 3.1) är emellertid allmänt hållna och kan inte utan vidare läggas till grund för att utvärdera Högskoleverkets insatser.

Högskoleverkets åtgärder kan beskrivas i kvantitativa termer såsom antal genomförda granskningar av olika slag, publikation och spridning av skilda slag av skrifter, fördelning av medel för att stimulera olika typer av verksamhet eller deltagande i konferenser. Också omvärldens bemötande av dessa insatser låter sig rätt väl beskrivas i ett kortare tidsperspektiv. Den intressanta frågan är emellertid insatsernas betydelse för högskolan i ett längre perspektiv, vilket också betonas inom verket. En utgångspunkt för en sådan bedömning är faktiskt inträffade förändringar inom högskolesektorn. Men hänsyn måste då tas till den arena där Högskoleverket agerar och till inverkan av

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



andra aktörer och andra händelser på samma arena. Detta dilemma beskriver verket i årsredovisningen för 1997 på följande sätt:

Det är i spänningsfältet mellan centrum och periferi, mellan kontroll och eget ansvar, mellan den enskilde studentens rättssäkerhet och samhällets krav och regelverk som Högskoleverket har sin identitet och uppgift.

Regeringen har inte tagit initiativ till någon utvärdering av Högskoleverket. Men som ovan nämnts lät Högskoleverket genomföra en extern utvärdering av verksamheten hösten 1998. Bedömningen skulle i första hand avse verksamhetens resultat, om verket hade haft en tillräckligt hög ambitionsnivå samt om verksamheten hade motsvarat statsmakternas intentioner och förväntningar. Bedömningen gjordes också med utgångspunkt från avnämarnas, högskolornas och studenternas intressen. Bedömningen avsåg sex områden i verkets verksamhet.

Vid avrapporteringen av uppdraget gjordes en del kritiska bedömningar. I verkets utvärdering och kvalitetsarbete borde verket i högre grad inrikta sig på kvaliteten i universitetens och högskolornas verksamhet. Verket borde också spela en mer aktiv roll med att främja jämställdhet mellan kvinnor och män samt bättre föra in det internationella perspektivet i all sin verksamhet. Vidare borde verket bättre marknadsföra sitt arbete med omvärldsanalyser och satsa mer på analyser av långsiktiga utvecklingstendenser. I fråga om tillsynen borde verket finna former för att föra ut ställningstaganden i enskilda ärenden till samtliga lärosäten. Verket arbetar nu med dessa frågor.

Sammanfattningsvis bedömdes i ovannämnda utvärderingsrapport att verket väl hade fullgjort sin roll som nationell högskolemyndighet. Verket hade motsvarat statsmakternas intentioner och förväntningar. Verket bedömdes ha förtroende i omvärlden, inklusive på universitet och högskolor. Samtidigt framhölls att verket ställdes inför besvärliga avvägningar till följd av ställningen som stabsorgan, serviceorgan och tillsynsorgan och som central förvaltningsmyndighet inom en sektor med ett fyrtiotal självständiga universitet och högskolor. På några områden ansågs verket ha framträtt alltför försiktigt. Verket borde bli tydligare och synligare samt framträda på ett djärvare sätt.

## 4.2 Verkets granskande och främjande uppgifter

### 6.1.1 4.2.1 Vad menas med granskande och främjande uppgifter?

Högskoleverkets olika uppgifter kan inordnas i kategorier av skilda slag där olika betoning ges åt verkets granskande eller främjande roll inom högskolesektorn.

Som framgår ovan framhålls ibland att Högskoleverkets huvuduppgift är att förbättra och förnya högskolesektorn. Ibland lyfts verkets tillsyn fram som en huvuduppgift. Dessa påståenden behöver inte vara oförenliga. Ibland ges begreppen granska respektive främja en likartad innebörd, såsom i verkets egen formulering ”att granska för att främja”. Denna innebörd framträder ofta i kontakter med verkets medarbetare och i verkets publikationer. Det främjande syftet uppnås då som ett resultat av granskningen. I andra sammanhang – bl.a. i ovannämnda, externa utvärdering av verkets verksamhet 1998 – framhålls de balansproblem som kan följa av att ett organ, exempel-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

vis Högskoleverket, har både granskande och främjande uppgifter inom samma sektor. I sådana fall förutsätts mer eller mindre att det råder ett motsatsförhållande mellan de granskande och främjande uppgifterna.

Granskande uppgifter kan således innehålla främjande moment. Men också det omvända kan gälla. I en nyligen genomförd granskning av Skolverket och skolans utveckling konstaterade revisorerna att en myndighet kan främja utvecklingen av en verksamhet på många olika sätt. Myndigheten kan bedriva utvecklingsarbete genom att ge vägledning i form av mål, riktlinjer och villkor för verksamheten inom en sektor. Dessa riktlinjer och villkor innehåller i varierande grad kontrollmoment som kan vara mer eller mindre tydliga. Utvecklingsarbete kan också bedrivas i form av olika stödjande och stimulerande insatser på den operativa nivån. Men också sådant utvecklingsarbete innehåller klara kontrollmoment. Ekonomiska stimulanser förmedlas endast under vissa, angivna villkor. Ytterligare ett exempel på utvecklingsarbete är att stimulera och påverka med information, s.k. informationsstyrning. Denna form av styrning har betydelse inte minst för myndigheter som – i likhet med Högskoleverket – saknar planerande och operativa funktioner inom sin sektor.

Konfliktsituationer mellan granskande och främjande uppgifter är emellertid inte uteslutna. Vid granskande insatser, som vid tillsyn eller prövning av examensrätter, ska som regel ett konkret objekt bedömas. Det kan röra sig om ett lärosäte, en institution eller ett ämnesområde. Detta granskningsobjekt kan tidigare eller samtidigt ha varit föremål för konkreta stödåtgärder i form av t.ex. ekonomiska stimulanser. Stimulanserna kan ha medfört resultat och effekter i verksamheten som var oväntade och t.o.m. oönskade när stimulanserna förmedlades. Detta kan – i och för sig helt följdriktigt – medföra kritik eller andra repressalier från myndigheten när den uppträder i sin granskande funktion. Men ur granskningsobjektets eller lärosätets perspektiv kan verkets styr signaler då – med all rätt – uppfattas som både konfliktfyllda och inkonsekventa. Detta kan i sin tur medföra en begränsning av myndighetens auktoritet och möjligheter att påverka sektorn. Sådana effekter kan komma att närmare aktualiseras i kontakter med lärosätena i de delstudier som ingår i en senare del av Riksdagens revisorers högskolegranskning.

En slutsats av dessa resonemang är att begreppen granska och främja kan ha flera beröringspunkter. I många fall går begreppen i varandra. I det följande görs en genomgång av hur granskande och främjande moment framträder inom de olika verksamhetsgrenarna, i vilken mån konflikter har varit aktuella samt hur regeringens styrning inverkar på verkets granskande och främjande roll.

#### 4.2.2 Rättssäkerhet

När verket bildades angav riksdagen att en ändamålsenlig tillsyn var ett huvudsyfte med reformeringen av den centrala myndighetsstrukturen. Inom verkets juridiska avdelning menar man att högskolans regelsystem ger en tämligen god grund för tillsynen. Men undantag har förekommit.

Tillsynen ingår i verksamhetsområdet Rättssäkerhet inom högskolan. Till samma område hör också kanslistöd till Överklagandenämnden för högsko-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

lan samt till Högskolans avskiljandenämnd. Den senare nämndens verksamhet är begränsad till ett par ärenden per år.

#### *Tillsynens omfattning, inriktning och förändring*

År 1998 motsvarade tillsynen 3,2 miljoner kronor av verkets ramanslag på 126 miljoner kronor. Kansliinsatserna för de två nämnderna motsvarade 5,1 miljoner kronor, varav huvudparten rör ärenden hos Överklagandenämnden. Omfattningen av verkets tillsyn har vuxit något över åren.

Tillsynen är inriktad på de enskildas, främst studenternas, rättssäkerhet. Verkets jurister betonar att det i första hand är lärosätena som ska tolka regelsystemet. Men verket försöker inta en främjande hållning gentemot lärosätena med tolkning och hänvisningar.

#### **Tabell 4.2**

##### **Antal tillsynsärenden under perioden 1996–1998**

Källa: Högskoleverkets årsredovisning 1998

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Genomförda regeringsuppdrag	1	0	1
Pågående regeringsuppdrag	0	0	2
Genomförda egna projekt	1	2	2
Pågående egna projekt	1	4	6
Anmälda ärenden	92	112	105

Tillsynsärenden kan väckas dels via eget initiativ inom verket, dels via anmälningar och dels via regeringen. Ärendefördelningen framgår av tabell 4.2. Av tabellen framgår att ärenden via anmälningar har dominerat helt i verkets tillsyn. Bland dessa ärenden överväger frågor om antagningsförfarandet och examination. Men frågor om forskarutbildning och uppdragsutbildning tillkommer alltmer.

Verket framhåller att tillsynsärenden som formellt bara rör ett lärosäte kan rymma frågor av principiellt intresse för hela sektorn. Att dela upp ärendena efter om de berör ett eller flera lärosäten, som i regleringsbrevet, ser man därför som direkt olämpligt.

Verkets ambition har varit att antalet ärenden som inleds på eget initiativ skulle öka. Under 1998 har man inte kunnat leva upp till denna ambition, vilket förklaras med en alltför ambitiös planering i kombination med en oväntad ansvällning av ärenden om tillträdesfrågor och oväntade regeringsuppdrag. Totalt sett har det varit få regeringsuppdrag inom verkets tillsyn. Verkets jurister har emellertid i betydande omfattning medverkat såväl i regeringsuppdrag som verksprojekt där beredningsansvaret legat på någon annan avdelning. Inom verkets juridiska avdelning uppfattar man inte regeringen som särskilt aktiv i tillsynsfrågor. Regeringen har inte heller öppet gått emot verkets ställningstaganden i tillsynsfrågor. Verket avser nu att tona ned den tillsyn som väcks på verkets eget initiativ. I stället ska insatserna koncentreras på att ge kännedom om verkets beslut i enskilda tillsynsärenden. Dessa beslut ska utformas och spridas så att de ger vägledning åt lärosä-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

tena och stärker de enskilda studenterna. Verket kommer också att öka sina insatser med att följa upp lärosätenas åtgärder med anledning av tillsynsbesluten.

Frågor om behörighet dominerar kraftigt också bland Överklagandenämndens ärenden, vilka är av avsevärt större omfattning än verkets tillsynsärenden. Nämndens årliga ärendevolym – omkring 1 300 ärenden – har varit rätt konstant. Men nämndens ärenden har blivit alltmer komplicerade. Nämndens handläggare ser ett samband mellan den mer komplicerade ärendehandläggningen och de nya antagningsregler som tillämpades första gången vid 1997 års antagning. Förändringarna innebar bl.a. att inte bara den sökandes formella behörighet utan också den sökandes möjligheter att genomföra studier skulle bedömas vid antagning till utbildning. Nämnden bifaller endast en mindre del av behandlade överklaganden. Av de 1 230 ärenden som avgjordes 1998 avslogs tre fjärdedelar eller 937 ärenden.

#### *Dokumentation från tillsynen*

Inom tillsynen avslutas anmälningsärenden vanligen med en promemoria medan ärenden som har initierats inom verket samt regeringsuppdrag publiceras i rapporter. Verket har publicerat totalt åtta tillsynsrapporter. Två tillsynsrapporter är redovisning av regeringsuppdrag. Sex tillsynsrapporter har tagits fram på verkets eget initiativ. Två av dessa rapporter överlämnades till regeringen med förslag till ändrad reglering. Informationen i övriga fyra tillsynsrapporter, som alla har tillkommit på verkets eget initiativ, är i huvudsak avsedd för lärosätena.

#### *Tillsynen och verkets granskande och främjande roll*

I den externa utvärdering av Högskoleverket som genomfördes 1998 bedömdes verkets avgöranden i tillsynsfrågor vara tydliga och klart uppställda. Men samtidigt påpekades att verkets tillsyn var rätt anonym ute på lärosätena.

I kontakterna med lärosätena försöker verket, som redan nämnts, inta en främjande hållning. När kritik framförs i enskilda tillsynsärenden brukar verket kunna komma överens med lärosätena om åtgärder. Uppföljningar av verkets tillsynsärenden visar också att lärosätena som regel har vidtagit de aktuella åtgärderna. Men konflikter förekommer. Verket har inga sanktionsmöjligheter. Som regel kan verket på egen hand lösa konflikter med lärosätena. Sommaren 1999 överlämnade emellertid verket – för första gången – ett tillsynsärende till regeringen då ett lärosäte vägrade rätta sig efter verkets kritik. Frågan gällde högskoleförordningens (1993:100) regler om antagning. Det aktuella lärosätet hade vägrat tillämpa dessa regler i ett enskilt fall. I november 1999 överlämnade regeringen i sin tur detta ärende till Justitiekanslern under hänvisning till att regeringen inte är överprövningsinstans vid handläggningen av enskilda ärenden.

I sin tillsyn har verkets jurister inte upplevt någon konflikt mellan verkets granskande och främjande uppgifter. Men man menar att konflikter ändå kan ha förekommit på lärosätena. Ett sådant exempel är påpekande inom verkets tillsyn att lärosätena inte ska bedriva kommersiell verksamhet, dvs. använda anslagsmedel till att konkurrera med privata företag. Detta kan på lärosätena

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

ha skapat konflikter i uppgiften att samverka med det omgivande samhället. Dessa frågor kan åter komma att aktualiseras i kontakter med lärosätena under senare delar av revisoreernas granskning.

#### 4.2.3 Kvalitetsgranskningar

Högskoleverkets kvalitetsgranskningar omfattar flera olika typer av insatser. Dessa insatser har också förändrats över tiden.

Det tidigare Kanslersämbetet inledde ett arbete med att bedöma lärosätenas kvalitetsarbete och att pröva examensrätter. Tidigare har verket också prövat rätten att inrätta professurer vid högskolor utan egen fakultetsorganisation. Efter den 1 januari 1999 tillsätter lärosätena själva professorer. Verket genomför också nationella utvärderingar av bl.a. utbildningsprogram, ämnen, teman eller kurser.

Efter riksdagens beslut har verkets kvalitetsgranskningar under de två senaste åren vidgats till att också omfatta större områden. (Se avsnitt 3.5.3.) Verket har således prövat fem högskolors ansökningar om att tilldelas vetenskapsområden med rätt att utfärda doktorsexamen. Våren 1998 prövade verket också – för första gången – ansökningar från fyra högskolor om att få benämningen universitet.

##### *Bedömning av lärosätenas kvalitetsarbete*

Vid utgången av 1998 hade kvalitetsarbetet vid samtliga lärosäten bedömts. I rapporten *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor* redogör Högskoleverket i juni 1997 för utgångspunkterna för dessa bedömningar. Högskoleverkets granskningar och bedömningar beskrivs som en lärande process för alla inblandade. Bedömningarna ska avse hela lärosätet och avgöras i en dialog med lärosätet. Kvalitetsbegreppet framhålls som ett dynamiskt begrepp eller ett förhållningssätt. Ansatsen anges närmast vara att utveckla processer som leder till ett förhållningssätt som stärker lärosätets egna förutsättningar att utveckla en professionell kultur. En sådan kultur betecknas som det goda lärosätet. Kännetecknande för ett sådant är

- självreglering och lärande
- långsiktighet
- internationellt perspektiv
- tydligt ledarskap
- samverkan med intressenter
- jämställdhet
- studenten i centrum.

I juni 1998 fattade verkets styrelse beslut om en ny omgång med bedömningar av lärosätenas kvalitetsarbete. Den första granskningsomgången bedömdes som framgångsrik i rapporten *Fortsatt granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor*. En förändrad och fördjupad syn på kvalitetsarbetet på lärosätena framhölls som det viktigaste resultatet. En nästan entydig uppfattning bland den första bedömningsomgångens granskare var också att granskande och främjande mål går att förena.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

Under den första granskningsomgången pågick en diskussion om kvalitetsbegreppet. Våren 1996 gav regeringen Högskoleverket i uppdrag att utvärdera vissa ämnen i högskolans utbildning. I uppdraget ingick att bedöma om kvaliteten i de berörda utbildningarna hade förändrats. I rapporten *Kvalitet i förändring* konstaterar verket att regeringen lyfter fram ett eftersatt område. Samtidigt konstateras att kvalitet är ett dynamiskt begrepp som är beroende av tid och rum. Verket framhöll att det därför är synnerligen svårt att uttala sig om hur kvalitet förändras över tiden. Efter ytterligare resonemang om metodologiska svårigheter med regeringens uppdrag framhåller verket både positiva och negativa förändringar i de aktuella ämnena.

Högskoleverket har låtit en norsk forskare utvärdera den första granskningsomgången av lärosätenas kvalitetsarbete. I rapporten *Dom, diagnose, dialog?* konstaterar forskaren att de grupper som hade genomfört bedömningarna ofta ansåg att lärosätena borde förbättra sin ledning och organisation av kvalitetsarbetet liksom sina mål och strategier. I utvärderingsrapporten konstaterar forskaren också att bedömningarna hade genomförts av kompetenta och mycket motiverade experter. Enligt forskare hade dessa experter gjort ett bra arbete som hade lett till många förändringar på lärosätena. Men metodiken och värderingarna i rapporterna ansågs inte ha varit tillräckligt tydliga. Experternas bedömningar beskrivs snarast som en dialog mellan bedömargruppen och lärosätet, inte som en dom eller diagnos.

En andra omgång med bedömningar av kvalitetsarbete har inletts under våren 1999. Dessa bedömningar inriktas mer på kvalitetsarbetets resultat. Bedömningarna rör främst frågor om jämställdhet och studentinflytande samt social och etnisk mångfald.

#### *Prövningar av examensrätter*

Till och med juni 1999 har verket prövat drygt 280 examensrätter. Prövningarna omfattar både verkets egna beslut i fråga om offentliga utbildningsanordnare och verkets yttranden till regeringen i fråga om enskilda anordnare. I det senare fallet fattar regeringen beslut. Verket yttrar sig också till regeringen om rätt till studiemedel, vilket prövas på samma grunder som examensrätterna. Ärenden som enbart rör överflyttning av examensrätt i anslutning till ändrat huvudmannaskap för utbildningen (främst vårdutbildningar) ingår inte. I tabell 4.3 visas en översikt över prövade examensrätter.

Av tabellen framgår att av det totala antalet ansökta examensrätter har två tredjedelar tillstyrkts och en tredjedel avstyrkts. Avslagsprocenten är avsevärt högre för enskilda utbildningsanordnare än för offentliga högskolor. Någon markant förändring av andelen avslag framträder inte över tiden. Det finns inte heller några exempel på att regeringen har gått emot Högskoleverkets yttrande i fråga om prövning av examensrätter.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

**Tabell 4.3**  
**Prövning av examensrätter under perioden 1995/96 t.o.m. juni 1999**  
 Källa Högskoleverket

	Offentliga högskolor			Enskilda utbildnings- anordnare			Summa
	Bifall	Avslag	Totalt	Bifall	Avslag	Totalt	
1995/96	21	5	26	3	14	17	43
1997	54	14	68	2	11	13	81
1998	61	30	91	4	5	9	100
Januari t.o.m. juni 1999	33	9	42	4	13	17	59
<b>Summa</b>	<b>169</b>	<b>58</b>	<b>227</b>	<b>13</b>	<b>43</b>	<b>56</b>	<b>283</b>

Fel! Okänt namn  
 på  
 dokumentegenskap  
 .Fel! Okänt namn  
 på  
 dokumentegenskap  
 .Fel! Okänt namn  
 på  
 dokumentegenskap

Bilaga 1

Praxis vid genomförandet av examensrättsprövningar har utvecklats i sam-  
 verkan med lärosätena. Verket anlitar sakkunniga för att genomföra dessa  
 prövningar av examensrätter. Det kan röra sig om en sakkunnig eller en  
 grupp av sakkunniga. Den formella grunden med kriterier för att pröva exa-  
 mensrätter lades fast första gången 1992 i betänkandet *Magisterexamen vid  
 vissa högskolor*. Kriterierna utarbetades med utgångspunkt i riksdagens  
 beslut om en ny examensordning vid 1993 års högskolereform. Dessa krite-  
 rier följdes upp i den första magisterprövningen som genomfördes 1993 och  
 som har dokumenterats i *Magisterprövning*. Därefter har kriterierna åter  
 följts upp vid omprövningar av magisterexamensrätter. De första omprö-  
 vningarna genomfördes 1997 och finns dokumenterade i rapporten *Tillväxt  
 och växtvärk*. Praxis för prövning av examensrätter har också utvecklats och  
 dokumenterats av Högskoleverket i tre handledningspromemorior för lärosä-  
 ten, sakkunniga och projektansvariga inom verket. Prövningarna av exa-  
 mensrätter görs mot krav på högskolemiljön och mot de krav som gäller för  
 en viss utbildning. Såväl kompetens som utbildningsorganisatoriska och  
 infrastrukturella frågor behandlas. De kvalitetskriterier som används vid  
 examensrättsprövningar är

- lärarkompetens och kompetensutveckling
- forskningsaktivitet
- utbildningens innehåll och organisation
- ämnesdjup och ämnesbredd
- bibliotek och litteraturförsörjning
- utvärdering och kvalitetssäkring
- jämställdhet
- studentmedverkan
- lokaler och utrustning
- internationalisering
- behörighet och övergångsmöjligheter till forskarutbildning
- kritisk och kreativ miljö.

Under Riksdagens revisorers granskning har en närmare genomgång gjorts  
 av vart tionde prövningsärende där verket har fattat beslut om examensrätter.  
 Varje ärende kan omfatta en eller flera prövningar av examensrätter. Ge-

nomgången omfattade 26 prövningar. Av dessa hade verket bifallit 19 och avslagit 6 ansökningar om examensrätter. Ett ärende avsåg en omprövning av en tidigare beviljad, men villkorad examensrätt. Efter att utbildningsanordnaren hade vidtagit erforderliga åtgärder avstod verket från att dra in den aktuella examensrätten. Verkets beslut var tydligt motiverat i samtliga fall utom ett. I det fallet avlog verket en ansökan utan egen motivering. Verket hänvisade enbart till de sakkunnigas yttrande. Inga villkor var knutna till de beslut som gick igenom. Men i flera fall hänvisar verket i sitt beslut till att den beviljade examensrätten kommer att följas upp vid en omprövning av examensrätten eller – under senare tid – i verkets kvalitetsgranskning.

I anslutning till verkets omprövning av examensrätter drog verket våren 1999 för första gången in en beviljad examensrätt. Verket bedömde att den aktuella utbildningen saknade det ämnesdjup som krävs för en utbildning på magisternivå.

Sammanfattningsvis innebär prövning av examensrätter att en bred kontaktyta mellan Höskoleverket och lärosätena skapas. Verksamheten kan ses som en viktig del i verkets granskande och främjande roll inom högskolesektorn. Grunden för dessa prövningar lades redan 1992. Därefter har en praxis successivt utvecklats. När det gäller enskilda utbildningsanordnare har inga skiljaktiga meningar förekommit mellan regeringen och verket.

#### *Prövningar av professurer*

Under perioden 1 juli 1995–1998 prövade verket totalt 150 ansökningar om att inrätta professurer vid högskolor utan egen fakultet. Verket tillstyrkte inrättande av professur i drygt hälften (85) av fallen. För att genomföra prövningarna anlätade verket sakkunniga. De kriterier som användes vid prövningarna beskrevs 1996 i rapporten *Rätt att inrätta professurer*. Kriterierna belyser dels grundutbildningens behov av forskningsanknytning, dels den vetenskapliga kvaliteten i högskolans miljö. Efter den 1 januari 1999 tillsätts lärosätena själva professorer.

#### *Prövningar av universitetsstatus och vetenskapsområden*

Våren 1997 uppdrog regeringen åt Höskoleverket att yttra sig över ansökningar om att få benämningen universitet från Högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro samt från Mitthögskolan. En grupp sakkunniga förordnades för att genomföra prövningen. Höskoleverkets prövning har dokumenterats i rapporten *Högskola i dynamisk utveckling – fyra högskolors förutsättningar att bli universitet*.

Med hänvisning till riksdagens beslut och utlåtandet från de sakkunniga tillstyrkte verket i april 1998 att Högskolan i Karlstad skulle få benämningen universitet med generell rätt att utfärda examen i forskarutbildning. Verket bedömde att denna högskola hade en väl utvecklad grundutbildning och forskning inom områdena samhällsvetenskap–humaniora, naturvetenskap och teknik och att handledarkapaciteten för forskarutbildningen var god.

Höskoleverket avstyrkte emellertid framställningen från Högskolorna i Växjö och Örebro samt från Mitthögskolan om att få benämningen universitet. Verket bedömde att dessa lärosäten inte hade kommit tillräckligt långt i

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1



sin strävan att bygga upp en universitetsmiljö. Men högskolorna i Växjö och Örebro ansågs ha kommit långt, särskilt inom området humaniora–samhällsvetenskap. Efter ansökan bedömdes dessa lärosäten ha goda möjligheter att tilldelas detta vetenskapsområde.

När det gällde Mitthögskolan ansåg Höskoleverket att högskolans koncept som nätverkshögskola var ett värdefullt och intressant tillskott i det svenska högskolesystemet. Lärosätet ansågs ha god balans mellan områdena samhällsvetenskap–humaniora, naturvetenskap och teknik. Men lärosätet bedömdes behöva ytterligare tid och resurser för att utveckla sin verksamhet.

Våren 1998 prövade Höskoleverket också – för första gången – ansökningar om vetenskapsområden. Högskolorna i Växjö och Örebro hade ansökt om det humanistisk–samhällsvetenskapliga området och Högskolan i Karlskrona/Ronneby hade ansökt om vetenskapsområdet teknik. Verket tillsatte sakkunniga för att genomföra prövningen, som finns dokumenterad i *Vetenskapsområden – Bedömning av tre högskolor*. De sakkunniga konstaterar i sitt utlåtande att riksdagen hade fastställt vetenskapsområden som spände över mycket vida och heterogena forskningsfält. Ett krav för att bli tilldelad ett vetenskapsområde är enligt bedömargruppen att lärosätet i fråga har en väl utformad struktur med flera starka profilområden samt en strategi för att utveckla dessa profilområden. Enligt de sakkunniga uppfylldes inte dessa krav av någon av de tre högskolor som hade ansökt om vetenskapsområden. De sakkunniga avstyrkte därför ansökan från samtliga tre högskolor. Samtidigt föreslog de sakkunniga att forskningsområden skulle kunna definieras utifrån en högskolas befintliga verksamhet. En sådan ordning skulle underlätta för mindre och medelstora högskolor att utfärda doktorsexamen i vissa ämnen eller grupper av ämnen inom områden där lärosätena kunde erbjuda god kvalitet och långsiktighet i verksamheten. Samtidigt skulle profilering och mångfald främjas. Med en sådan lösning menade de sakkunniga att de tre högskolorna kunde ges rätt att bedriva forskarutbildning och utfärda doktorsexamen inom vissa begränsade delar av de ansökta vetenskapsområdena.

När verkets yttrande om vetenskapsområden behandlades i Höskoleverkets styrelse i juni 1998 konstaterades emellertid att gällande författningstext inte lämnade utrymme för ett beslut i enlighet med de sakkunnigas förslag. Verket kunde endast avstyrka eller tillstyrka lärosätenas ansökan om vetenskapsområden. Verksstyrelsen menade vidare att de sakkunnigas krav på flera starka profilområden var alltför stränga. Verkets uppfattning var att det var tillräckligt med ett väl sammanhållet ämnesområde där olika ämnen stöttar varandra på en hög vetenskaplig nivå. Styrelsen drog därför en annan slutsats än de sakkunniga och tillstyrkte dels att Högskolan i Karlskrona/Ronneby skulle få vetenskapsområdet teknik, dels att Högskolorna i Örebro och Växjö skulle få vetenskapsområdet humaniora–samhällsvetenskap. Beslutet skulle träda i kraft den 1 januari 1999. Men verket tillstyrkte bedömargruppens förslag att forskningsområden skulle kunna definieras utifrån befintlig verksamhet på ett lärosäte, dock med restriktionen att forskarutbildning i sådana fall skulle avse grupper av ämnen, inte enbart vissa ämnen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

Mindre än en månad efter det att Högskoleverkets styrelse hade fattat beslut om ovannämnda ansökningar om vetenskapsområden fattade regeringen beslut i frågan om universitetsstatus för de fyra högskolor som hade prövats i denna fråga av Högskoleverket tidigare under våren. Regeringen beslöt att Högskolorna i Karlstad, Örebro och Växjö skulle benämnas universitet fr.o.m. den 1 januari 1999. Regeringen gjorde således en annan bedömning av Högskolorna i Örebro och Växjö än vad Högskoleverket hade gjort. Enligt regeringen hade verkets universitetsprövning inte visat på några signifikanta skillnader mellan dessa tre högskolor. Vidare menade regeringen att Mithögskolan kunde beredas tillfälle att redovisa kompletterande åtgärder för att inom de närmaste åren kunna få benämningen universitet.

Högskoleverket har prövat rätten till vetenskapsområden vid ytterligare två högskolor. Hösten 1998 tillstyrkte verket en ansökan från Högskolan i Kalmar om att få det naturvetenskapliga vetenskapsområdet. I budgetpropositionen för år 2000 föreslår regeringen också medel till forskarutbildning till Högskolan i Kalmar. Våren 1999 prövade verket en ansökan från Mälardalens högskola om att få vetenskapsområdena teknik och humaniora-samhällsvetenskap. Verket avstyrkte området humaniora-samhällsvetenskap, men tillstyrkte teknikområdet. I budgetpropositionen för 2000 tog emellertid regeringen inte ställning till medel för forskarutbildning till Mälardalens högskola inom teknikområdet.

Sammanfattningsvis är verkets prövningar av vetenskapsområden och universitet en uppgift som har tillkommit under de två senaste åren till följd av riksdagsbeslut. Riksdagen angav riktlinjer för dessa prövningar. I övrigt är metoder och praxis för verkets prövningar i många delar baserade på erfarenheterna från examensrättsprövningarna. Flera parter är emellertid inblandade i beslutsprocessen vid dessa prövningar. I flera ärenden finns det också exempel på skiljaktiga meningar om slutsatser mellan de olika parterna.

#### *Nationella utvärderingar*

Verkets nationella utvärderingar kan vara initierade av verket eller utföras på uppdrag av regeringen. Utvärderingarna kan vara av skilda slag. Under en uppbyggnadsfas inriktades utvärderingarna främst på ämnen, program och teman. Ett exempel är en utvärdering av examinationen i högskolan, som avrapporterades hösten 1997.

Flera yrkesutbildningar har också utvärderats, bl.a. juristutbildningen, socionomprogrammen, journalistutbildningar och designutbildningar. En aktuell utvärderingsrapport rör de långa designutbildningar inom högskolan som bedrivs inom sex lärosäten. Utbildningarna får både beröm och kritik. Utbildningen inom ett lärosäte kritiseras starkt. Verket har för avsikt att följa upp den aktuella utbildningen inom detta lärosäte. En annan aktuell utvärdering rör tio enskilda utbildningsanordnarens ansökan om rätt att utfärda psykoterapiexamen. Samtliga utbildningar utom en uppfyllde kraven för legitimation enligt Socialstyrelsens normer. Vid en prövning mot högskolelag och högskoleförfordning samt mot praxis vid statliga högskolor med examensrätt för psykoterapiutbildning uppfyllde emellertid inte någon av utbildningsanordnarna uppställda krav. I tre fall gavs utbildningsanordnarna möjlighet att

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

komplettera handledningsmomentet för att kunna erhålla examensrätt. I övriga sju fall avslögs ansökan med villkoret att förnyad prövning kan ske tidigast ett år efter Högskoleverkets yttrande

#### *Kvalitetsgranskningar och verkets granskande och främjande roll*

Riktlinjer och praxis vid Högskoleverkets prövning av examensrätter har utvecklats under flera år. Dessa prövningar utgör en bred och därmed viktig kontaktyta mellan verket och lärosätena. Här framträder inga delade meningar mellan vare sig de sakkunniga och verket eller mellan verket och regeringen. Så är emellertid fallet när det gäller verkets prövningar av lärosätenas ansökningar om vetenskapsområden eller universitetsstatus. Kriterierna och de sakliga grunderna för dessa prövningar är likartade dem som hade utvecklats för prövning av examensrätter. Här framträder flera starkt skiljaktiga meningar både mellan de sakkunniga och verkets styrelse och mellan verkets styrelsen och regeringen. Dessa förhållanden väcker flera frågor om verkets granskande och främjande roll.

Hittillsvarande erfarenheter visar att mycket skilda slutsatser kan dras på grundval av samma sakliga underlag. En fråga är därför om den sakliga grunden för dessa prövningar behöver förtydligas. En annan fråga gäller om verkets mandat och ansvar för dessa prövningar är tillräckligt tydligt utformat i bl.a. verkets instruktion och regleringsbrev. En tredje fråga gäller om verket lever upp till sitt mandat på ett korrekt sätt. En fjärde fråga rör meningen med begreppen vetenskapsområde och universitet om det inte råder en någorlunda klar konsensus om innebörden av dessa begrepp bland berörda instanser. Ytterligare en fråga rör vad utfallet av dessa prövningar betyder för verkets auktoritet och möjligheter att påverka inom högskolesektorn om prövningarna fortsätter med samma skiljaktiga meningar mellan olika inblandade instanser.

#### **4.2.4 Att styra med pengar**

Högskoleverket ska främja högskolans utveckling och förnyelse. En väsentlig del av denna uppgift rör verkets stöd och utvecklingsinsatser. År 1998 omfattade denna verksamhetsgren 74,4 miljoner kronor.

Den största andelen av verkets stöd- och utvecklingsinsatser utgörs av regeringsuppdrag. Med regeringsuppdragen följer en relativt omfattande medelsfördelning. År 1998 omfattade denna medelsfördelning 63,4 miljoner kronor (se tabell 4.1), vilket motsvarade omkring 85 % av verkets stöd- och utvecklingsinsatser. Många regeringsuppdrag är fleråriga. Den totala ekonomiska omslutningen av regeringens utvecklingsuppdrag till Högskoleverket är drygt 240 miljoner kronor under perioden 1995–1999. (Se tabell 4.4.)

Bland regeringsuppdragen är den största enskilda satsningen ekonomiskt stöd till doktorandtjänster som innehas av kvinnor. Detta stöd utgjordes 1998 av 26,4 miljoner kronor. Därefter följer stöd till pedagogisk användning av informationsteknik (IT) samt forskningsanknytning till lärarutbildningen, motsvarande 9,5 respektive 7,2 miljoner under 1998.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

Tabell 4.4

Regeringens utvecklingsuppdrag till Högskoleverket

Källa: Högskoleverket

Fel! Okänt namn  
på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn  
på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn  
på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn  
på dokumentegenskap

Uppdrag	Inkom till Högskoleverket	Återrapportering	Placering inom verket	Belopp miljoner kronor
Kompetensutveckling av lärare Forskningsanknytning av lärarutbildningar Kompetensutveckling av lärarutbildare Regionala utvecklingscentrum	Budgetprop. 1997 1998 1999 1997	Senast 30 juni 2000	Utveckl.avdeln.	Totalt 80 mkr
Konstnärers engagemang i högre utbildning	Okt. 1995	Februari 1998	Bedömn. och utredn.avdeln.	2 mkr
Konstnärers engagemang i högre utbildning	Dec. 1997	Årsredovisningen 1998	Utveckl.avdeln.	2 mkr
Utveckl. av IT-användn. Lärarutbildning Pedagogisk användning av IT inom högre utbildning Forskning inom IT-pedagogik	Dec. 1996	Senast 1 mars 1999 1 mars 1999 1 mars 2000	Grundutbildningsrådet Grundutbildningsrådet Utveckl.avdeln.	15 mkr 10 mkr 5 mkr
Utveckling av undervisning om genus och jämställdhet i jurist- och ekonomutbildningen	Maj 1997	Senast 31 december 1998	Utveckl.avdeln.	2 mkr
NOT-projektet I Perioden 1993–1998 II Perioden 1999–2003 I samverkan med Skolverket	Sommaren 1993 Jan. 1999	Årl. återrapporter. Årl. återrapporter.	Utredn. och uppföljningsavdeln. Informat.avdeln. Utveckl.avdeln. Utveckl.avdeln.	3,5 mkr/år Tot.17,5 mkr 5 mkr/år Tot.17,5 mkr
Tekn. och nat.vet. centrum I samråd med Statens kulturråd o Skolverket	Våren 1997	–	Som NOT-projekten	12 mkr/år
Stöd till doktorandtjänster som innehas av kvinnor	Okt. 1995 Krit. fördeln. Juli 1998 Med.fördeln. Okt. 1999 Med.fördeln.	Senast en mån. efter fattade beslut	Bedömn. och utredn.avdeln. Utredn. och uppföljn.avdeln.	1995/96 30 mkr 1997 24,75 mkr 1998 23,5 mkr

Bilaga 1

Stöd- och utvecklingsinsatser som har initierats inom verket rör främst jämställdhet samt chefs- och ledarskapsutveckling. Dessa insatser är av förhållandevis begränsad omfattning.

### *Inte enbart en fråga om penningfördelning*

Stödinsatserna handlar i hög grad om projektverksamhet. Inom verket betonas emellertid att stödinsatserna inte får begränsas till frågor om kortsiktig penningfördelning. Det väsentliga är effekterna på sikt. Vikten av kontinuitet betonas. Värdet av att kombinera olika typer av styrmedel framhålls också. Lagstiftningen anges t.ex. som ett viktigt påtryckningsmedel i verkets insatser med att främja jämställdheten inom högskolesektorn.

När det gäller regeringens uppdrag om lärarutbildningen har verket på olika sätt försökt åstadkomma ett mer kontinuerligt utvecklingsarbete. Verket har satsat på att skapa tjänster och på att inrätta en ny typ av tjänster, s.k. magistrander. Dessa ska bl.a. delta i lärosätenas fortbildningsverksamhet samt handleda nyutbildade lärare. Ett villkor för bidrag i satsningen på lärarutbildning var också medfinansiering med minst 30 % från utbildningsmyndigheten. Medelsansökningarna granskades av sakkunniggrupper där endast 1 av 26 granskade ansökningar erhöll bidrag.

### *Rådet för högskoleutbildning*

Efter förslag av 1989 års högskoleutredning inrättades grundutbildningsrådet som försöksverksamhet inom det dåvarande Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) år 1990. Intresserade lärare fick söka pengar från rådet till det som låg utöver den vanliga undervisningen för att utveckla denna. Rådet skulle enligt utredningen ha samma ställning som vanliga forskningsråd. Syftet var att höja grundutbildningens status.

På uppdrag av Utbildningsdepartementet utvärderades rådets verksamhet 1992. Enligt utvärderingsrapporten präglades rådets verksamhet av företagssamhet, effektivitet, flexibilitet och lyhördhet. Positiva omdömen gavs också om processerna kring bidragsgivning med bl.a. ansökansbehandling i två steg och internationella referenser samt om *Levande pedagogers sällskap*. I rapporten framhölls att detta sällskap – som finansieras av rådet – fyllde en god funktion, bl.a. för dem som ansöker om bidrag. Men rapporten innehöll också kritiska omdömen. Kritiken gällde bl.a. avsaknaden av en klar policy och marknadsföring. I rapporten påpekades svårigheter med att omsätta rådets projekt i institutionernas verksamhet samt med att sprida resultaten till andra institutioner och utbildningsmiljöer. En slutsats var emellertid att rådets bidragsgivning borde öka till en omfattning motsvarande 50 miljoner kronor och att rådet borde vara en egen myndighet.

Rådet blev en självständig myndighet när UHÄ upplöstes 1992. När Högskoleverket bildades, den 1 juli 1995, fördes rådets verksamhet in under det nya verket. Inom verket har rådet en egen beslutsfunktion. Rådet erhåller medel till sin bidragsgivning från verkets ramanslag.

Rådet får in mellan 160 och 200 ansökningar varje år. Bland dessa väljs cirka 40 sökande ut. Dessa inbjuds att komma in med en mer fullständig ansökan. Från detta urval beviljas omkring 20 ansökningar bidrag. Ansökningarna prövas kollegialt i beredningsgrupper med professorer, studenter och externa experter. Inom verket framhåller man att den hårda ansökansgranskningen och studenternas inflytande i beredningsgrupperna motverkar att rådet får en konserverande inverkan på lärarnas kompetens. Rådet har

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

fyra beredningsgrupper för lika många områden. I varje grupp är en tredjedel av medlemmarna studenter och en student har posten som vice ordförande i gruppen.

De flesta sökande är disputerade lärare inom områdena matematik, naturvetenskap och teknik. Under 1998 har rådet emellertid särskilt intresserat sig för vård- och lärarutbildningarna. Bland dessa har såväl antalet ansökningar som andelen beviljade ansökningar varit få. Men mellan 1997 och 1998 har andelen kvinnor ökat bland de sökande. Denna ökning utgörs främst av vård- och språklärare.

Rådets verksamhet utvärderades åter 1995. Enligt rapporten anser både professorer och studenter att rådets aktiviteter är värdefulla och stimulerande. Vidare hade rådet fungerat som modell för ansträngningar med att höja den grundläggande högskoleutbildningens status i andra länder, bl.a. i Australien. I rapporten konstateras också svårigheter med att kommunicera rådets grundläggande idéer. Som ovan nämnts kritiserades rådet vid 1992 års utvärdering för bristande marknadsföring när det gällde rådets verksamhet och dess resultat. Vid avrapporteringen av 1995 års utvärdering konstaterades att rådet, trots ökade ansträngningar, uppenbarligen inte nått större framgång i detta avseende.

I 1995 års utvärdering konstateras också att förutsättningarna för den grundläggande högskoleutbildningen skiljer sig från vad som gäller för forskningen. Detta blev tydligt bl.a. när det gällde det internationella arbetet och lärarnas utbytesprogram. Rådets minimikrav om sex veckor för lärarnas utlandsvistelse sågs som en utmaning för många institutioner. Där ansåg man tre veckor vara optimal och fyra veckor maximal längd för lärarnas utlandsvistelse. För forskarnas utlandsvistelse gällde helt andra värderingar.

I 1995 års rapport konstaterades också att fyra år är en mycket kort tid för att skapa en ny profil i dagens flöde av information och kommunikation. Ett litet råd med begränsade resurser uppfattas också som närmast harmlöst. Rådet hade emellertid åstadkommit viktiga resultat när det gällde etableringen av nationella nätverk och utformningen av program inom olika utbildningsområden. Den sammanfattande bedömningen i rapporten var att rådets verksamhet behövdes för att bl.a. nationellt kunna stämma av olika utbildningssatsningar och för internationellt utbyte av erfarenheter när det gäller den grundläggande högskoleutbildningen. Rådets verksamhet bedömdes också som viktig för undervisningens datorisering, där de marknadsmässiga förutsättningarna i många fall är begränsade i ett litet land som Sverige.

Sedan rådet inordnades i Högskoleverket har medlen till rådets bidragsfördelning dragits ned från 41 miljoner kronor 1996 till 20 miljoner kronor 1998. Enligt uppgifter inom verket har de administrativa kostnaderna för rådets verksamhet ökat under samma period. Fr.o.m. den 15 oktober 1999 har rådets verksamhet vidgats till att också omfatta forskarutbildningen. Rådet benämns numera rådet för högskoleutbildning.

#### *Att bedöma stödinsatsernas resultat*

Inom verket betonas vikten av långa tidsperspektiv när effekterna av stöd- och utvecklingsinsatser ska bedömas. Verket försöker också på olika sätt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

stödja en mer långsiktig utveckling. I verkets redovisning av regeringsuppdraget rörande pedagogisk användning av IT inom högre utbildning – i mars 1999 – betonas också att en meningsfull utvärdering av verkets stödinsatser inte kan göras i ett kort tidsperspektiv.

Det är inte heller okomplicerat att bedöma stödinsatserna i ett längre perspektiv. Det framgår av de båda utvärderingarna av grundutbildningsrådets verksamhet liksom av verkets ovannämnda skrivelse till regeringen om IT inom högre utbildning. Enligt skrivelsen är det alltid vanskligt att bedöma hur enskilda projekt påverkar utbildningarna, då dessa påverkas av många faktorer och många aktörer. Denna problematik har också berörts ovan i avsnitt 4.1.3. Av skrivelsen framgår vidare att villkoren för att fördela stöden kan vila på mer eller mindre korrekta grunder. Också detta försvårar en utvärdering av stödinsatserna. Enligt regeringen skulle t.ex. stöd för att utveckla IT inom lärarutbildningen ges till projekt som redan hade nått en viss grad av mognad. Efter två ansökansomgångar konstaterade emellertid verket att sådana projekt saknades vid flera högskolor.

I sin ovannämnda skrivelse till regeringen betonar också verket att osäkerheten är stor om vad den s.k. IT-revolutionen egentligen kommer att innebära för den högre utbildningen samt att förekomsten av IT inte ger någon garanti för en verkingsfull pedagogik.

#### *Stöd- och utvecklingsinsatser och verkets granskande och främjande roll*

Inom verkets stöd- och utvecklingsarbete uppfattar man inte att det finns några konflikter mellan verkets granskande och främjande uppgifter. Snarare menar man att synergieffekterna dominerar. Medarbetarna företräder verket i båda rollerna. Det kan finnas flera förklaringar bakom uppfattningen att det inte finns någon konflikt mellan verkets granskande och främjande roll när det gäller stöd- och utvecklingsinsatserna.

En förklaring kan vara att området är konfliktfritt och att rollerna är fullt förenliga. En annan förklaring kan vara en försiktig hållning från verkets sida i både den granskande och den främjande rollen. I den externa utvärdering av verkets verksamhet som avrapporterades 1998 efterlyses – bl.a. från lärosätena – ett mer aktivt och tydligt samt mindre försiktigt Högskoleverk. Ytterligare en förklaring kan vara en bristande samordning mellan verkets olika typer av insatser. Högskoleverkets interna kommunikation undersöktes med hjälp av en enkät våren 1997. En slutsats var att på en övergripande nivå fungerade verkets internkommunikation bra. Men resultaten tydde också på att tvärkommunikationen mellan verkets olika avdelningar fungerade mindre bra. Den ovannämnda plattformen för verkets insatser (avsnitt 4.1.4) är också ett uttryck för en önskan om en bättre samordning mellan verkets insatser. Vikten av en samordning mellan verkets olika insatser var en central tanke vid riksdagens beslut om ett nytt Högskoleverk.

Det finns ingen dokumentation som ger information om i vilken utsträckning man också från lärosätena uppfattar verkets granskande och främjande roll som konfliktfri när det gäller stöd- och utvecklingsinsatser.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

#### 4.2.5 Att styra med information

Högskoleverket ska enligt sin instruktion informera om högskolan och också stimulera intresset för högskoleutbildning och forskning. Verkets informationsuppdrag är betydelsefull på flera sätt. 1990-talets reformer har medfört ett decentraliserat ansvar inom sektorn och lärosätena konkurrerar nu delvis med varandra. Det är då av betydelse att lärosätenas information om högskoleutbildningen kompletteras med en övergripande och mer neutral information. Detta ansvar ligger på Högskoleverket och uttrycks på olika sätt i regeringens regleringsbrev. I regleringsbrevet för 1999 framhåller regeringen att verket ska tillhandahålla korrekta och jämförbara data om högskolesektorn.

Verket ska lämna neutral information om högskolesektorn. För detta uppdrag behöver verket uppgifter från lärosätena om deras utbildningar. Denna uppgiftsinsamling kan av lärosätena uppfattas som en form av kontroll och därmed som en del av verkets granskande roll. Samtidigt ska verket stimulera intresset för högskoleutbildning och forskning. Därmed är verkets informationsuppdrag också en del av verkets främjande roll.

##### *Högskoleverkets information om högskolesektorn*

Högskoleverkets informationsuppdrag om högskolans verksamhet rör dels det insatsområde som benämns Beskrivning och analys av högskolan och dess omvärld, dels det insatsområde som benämns Rekrytering till högre utbildning. År 1998 var den ekonomiska omslutningen av dessa insatsområden 29 miljoner kronor respektive nära 55 miljoner kronor. (I den senare posten ingår bl.a. högskoleprovet samt det s.k. NOT-projektet.) Insatserna omfattar datainsamling från universitet och högskolor samt bearbetning och redovisning av data. Uppgifterna redovisas i SCB:s publikationsserier och i Högskoleverkets databas för nationell uppföljning, NU-databasen. Verket ger dessutom ut en årsrapport för universitet och högskolor i manusform. I denna rapport ges en samlad, översiktlig beskrivning av utvecklingen inom högskolesektorn.

Verket genomför också egna analyser av högskolesektorn. Vid utgången av 1998 hade verket publicerat totalt 15 analyser och ett arbete pågick med ytterligare sju analyser. Några av dessa rapporter är delrapporter i det ovan nämnda StudS-projektet. (Se avsnitt 2.1.6.) I detta projekt beskrivs studenter vid svenska universitet och högskolor samt yttre faktorer som påverkar studierna eller har betydelse för utbildningens uppläggning såsom arbete vid sidan av studierna, bostad och bostadsort liksom studenternas fritid. Andra rapporter är s.k. omvärldsanalyser. I dessa diskuteras olika faktorer i den svenska högskolans omvärld som är av betydelse för högskolans framtida utveckling. Exempel på frågor som har behandlats är förhållanden på den svenska arbetsmarknaden och på den internationella utbildningsmarknaden samt högskolans kontakter med näringslivet. Under 1998 lades tonvikten på IT-utvecklingens betydelse för högskolans verksamhet och på gymnasieskolan som rekryteringsbas för högskoleutbildning. (Se avsnitt 2.1.4.)

Verket har inte klarat sin ambition att öka antalet egna analyser. Enligt verkets Årsrapport 1998 har de egna analyserna fått stå tillbaka främst till

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1



följd av regeringsuppdrag. Under 1998 genomfördes sex regeringsuppdrag inom insatsområdet. Ett arbete pågick med ytterligare fem uppdrag vid årets utgång.

Presumptiva studenter är den huvudsakliga målgruppen för verkets riktade information om högskolan. Varje år tar verket fram den s.k. Studenthandboken. Boken skickas till alla gymnasieskolor för vidare distribution till alla elever i avgångsklasserna. Avsikten är att stimulera ungdomarnas intresse för högskoleutbildning. Boken innehåller både allmän information om högskoleutbildning och information om utbildningen på enskilda universitet och högskolor. I boken hänvisas också till databasen ASKen, en informationsdatabas om högskoleutbildning. Utöver Studenthandboken har verket satsat på att nå ungdomar med information om högskoleutbildning via andra kanaler, bl.a. reklamradiokanaler och reklamfilmer, samt med hjälp av invandrartidningar och skolornas studie- och yrkesvägledare.

#### *Resultat av verkets informationsinsatser*

Högskoleverket har låtit medieföretag belysa verkets informationsinsatser för ungdomar med hjälp av gruppdiskussioner.

Ungdomars attityder till studier efter gymnasieskolan, till information om högskolestudier i allmänhet och till Studenthandboken i synnerhet togs upp våren 1997. Enligt rapporten finns det hos ungdomarna ett stort behov av information om utbildning och arbetsmarknad. Ungdomarna ansåg att Studenthandboken var den bästa skriftliga informationen om högskolestudier. Ungdomarna var emellertid relativt negativt inställda till den information som kom från universitet och högskolor.

Hösten 1997 belystes verkets informationsinsatser i TV-kanalen ZTV. Enligt resultatet var ungdomarna mycket positiva till att få information om utbildning och arbete via TV. Av betydelse var att unga människor med hög trovärdighet utifrån egna erfarenheter talade om utbildning och arbete. Ungdomarna var kritiska till att programmen innehöll för många och för korta inslag samt till programledarnas skämtsamma attityd.

Två medieanalyser har genomförts av hur medierna framställer verket. En analys avsåg verkets två första år. Enligt denna analys var bilden av Högskoleverket snarast splittrad. Verkets kompetens och auktoritet ifrågasattes inte. Verkets medarbetare ansågs också framträda på ett ovanligt frispråkigt sätt för att vara en myndighet, vilket bedömdes som positivt. Verket fick därmed ett ansikte utåt. Men verket hamnade ibland snett i opinionen, t.ex. när det gällde antagningsregler. Man hänvisade också till att verket ännu var nytt och brottades med tidigare bättre kända myndigheter på området. En andra analys avsåg perioden januari 1998 till juni 1999. Enligt denna rapport framställs verket på ett neutralt sätt med en lätt positiv övervikt. Verket betraktas främst som en expert. Under våren 1999 fick verket kraftigt utökad publicitet. Dominerande ämnen var då examensfrågor – bl.a. den indragna examensrätten på Mitthögskolan – samt Högskoleprovet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Under 1999 har en konflikt uppstått mellan Högskoleverket och några lärosäten när det gäller verkets informationsansvar. Frågan gäller Studenthandboken.

För att göra Studenthandbokens information mer överskådlig och jämförbar för de presumtiva studenterna gick verket ut med anvisningar om nytt underlag från lärosätena. Universitetens och högskolornas egna presentationer skulle delvis ersättas med ett antal variabler och nyckeltal som var lika för alla lärosäten. Förändringarna hade diskuterats med universitetskanslerns rektorsråd, som hade föreslagit någon form av renodling av Studenthandbokens uppgifter. Högskoleverkets ungdomsråd hade framfört liknande synpunkter.

Fyra större lärosäten har protesterat skriftligt mot de planerade förändringarna. Dessa lärosäten menar att de planerade förändringarna snarare skulle försämra än förbättra Studenthandbokens information. Från lärosätena framförs också att förändringar av informationen i Studenthandboken borde föregås av dialog, samråd och samverkan mellan Högskoleverket och universitet och högskolor. Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) ställde sig bakom de kritiserande lärosätena.

### 4.3 Synpunkter från Högskoleverkets intressenter

Vid en bedömning av Högskoleverkets roll och uppgifter är en väsentlig fråga hur verket uppfattas av högskolans olika intressegrupper. Denna fråga kommer att närmare beröras i de kommande rapporterna av Riksdagens revisorers högskolegranskning. I denna delstudie har emellertid uppfattningar om verkets insatser inhämtats från organisationer för tre av verkets viktiga intressegrupper. De tre organisationerna är ovannämnda SUHF samt Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS). Under de två senaste åren har Riksdagens revisorer också erhållit synpunkter på verkets insatser i anslutning till revisoreernas länsbesök samt i anslutning till inledningen av denna granskning.

#### 4.3.1 Synpunkter från intresseorganisationer

Kontakterna mellan Högskoleverket och de tre ovannämnda intresseorganisationerna är av varierande omfattning. Denna variation kan till viss del hänga ihop med kansliernas storlek. SFS är den organisation som tydligast artikulerar välutvecklade kontakter med verket. SFS hänvisar till en bra dialog med verket och i stort sett dagliga kontakter på handläggarnivå.

SUHF menar att 1990-talets frekventa omorganisationer av högskoleledningsstrukturen inte har haft någon större betydelse för lärosätena. Inom ramen för gällande system menar förbundet dock att man samarbetar bra med verket. Enligt förbundet har verket en svår roll med för många uppgifter. Verkets granskande och främjande uppgifter är enligt förbundet också i princip oförenliga. Det finns inga dokumenterade erfarenheter av inträffade rollkonflikter. SUHF framhåller emellertid att konflikter har förekommit. Ett

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

sådant exempel var de skilda uppfattningarna mellan å ena sidan SUHF – som företrädare för universitet och högskolor – och å andra sidan verket och regeringen om krav på kunskaper i engelska vid införandet av nya antagningsregler 1997. Förbundet framhåller verkets kvalitetsarbete som en huvuduppgift, som verket också har kompetens att utveckla. Verkets årsrapporter för universitet och högskolor ses också som utmärkta produkter. Förbundet ifrågasätter inte omfattningen av regeringsuppdrag till verket, men menar att verket borde få möjligheter att planera uppdragen. Inom förbundet är man emellertid kritisk till verkets tillsynsuppdrag. Enligt förbundet bör inte denna typ av uppdrag ligga på ett ämbetsverk utan sanktioner. Verkets tillsyn skapar ibland konflikter.

SULF och SFS efterlyser emellertid en mer aktiv myndighet för högskolesektorn. Båda dessa organisationer betonar det stora behovet av utvecklat ledarskap inom högskolan och yttrar sig positivt om verkets initiativ till ett chefs- och ledarskapsprogram. Samtidigt konstaterar man att de konkreta insatserna inom programmet ännu är rätt begränsade. SULF menar att verket mer aktivt borde backa upp reformer, t.ex. lärarnas befodringsreform och reformen om doktorandutbildningen. SFS menar att verket identifierar sig för mycket med sektorn i stället för att utveckla sig som professionell myndighet för sektorn. Enligt SFS ingriper verket inte alltid tillräckligt kraftfullt när lärosätena visar ren nonchalans mot lagar och förordningar. Exempel på detta är deltidstudier som inte behöver betala kåravgifter och beslut som lämnas utan besvärshänvisning. Samtidigt menar SFS att det finns en hörbarhet inom verket för organisationens önskemål. SFS har nyligen anmält samtliga 39 lärosäten för sexuella trakasserier, vilket har lett till ett stort tillsynsärende inom verket.

Både SULF och SFS betonar vikten av fortsatt pedagogiskt utvecklingsarbete i grundutbildningen samt lärartjänstreformens stora betydelse för detta. SULF betonar samtidigt betydelsen av det tidigare grundutbildningsrådet, numera rådet för högskoleutbildning. Enligt förbundet har rådet starkt bidragit till att öka intresset för lärarnas kompetens och att höja grundutbildningens status samt ett utökat internationellt utbyte för grundutbildningen. Förbundet framhåller vikten av att rådets verksamhet kan bedrivas självständigt och att verksamheten kan planeras långsiktigt. Detta ser man som centralt för rådets verksamhet. Också inom SFS ser man positivt på rådets insatser. Men man har inga synpunkter på rådets inordnande i verket.

Liksom SUHF framhåller SFS betydelsen av verkets kvalitetsprövningar. SFS tycker det är bra att examensrätter dras in för utbildningar som inte håller måttet, men ifrågasätter att detta bara har hänt en gång. SFS ifrågasätter också förfaringssättet vid prövningar av vetenskapsområden och universitetsstatus. Politiska bedömningar och professionella bedömningar borde hållas tydligare isär. SFS betonar att verkets kvalitetsarbete måste värnas då detta är den enda kvalitetsprövningen av den svenska högskolesektorn.

#### 4.3.2 Kontakter med åtta lärosäten

Synpunkter har erhållits från åtta lärosäten. Av dessa är fem lärosäten universitet – varav ett nyblivet – och tre lärosäten är högskolor.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

När det gäller allmänna omdömen om verket menar flera lärosäten att verket är en ung myndighet med ett diffust uppdrag. Vidare menar man att verkets uppdrag inte är tydligt gentemot vare sig regeringen eller lärosätena samt att det tar tid för en ny myndighet att finna sin roll och bli etablerad inom sektorn. Ett lärosäte konstaterar att verkets uppdrag innebär en svår balansgång mellan regeringen och lärosätena.

Några lärosäten framhåller särskilt den oklara ansvarsfördelningen mellan verket och den politiska nivån. Lärosätena menar att verkets auktoritet riskerar att bli ifrågasatt om verket får i uppdrag att ge rekommendationer som regeringen sedan inte beaktar.

Lärosätena anger inga konkreta exempel på konflikter mellan verkets granskande och främjande uppgifter. Två lärosäten påpekar emellertid att uppgifterna inte är förenliga.

Verkets granskande uppgifter ifrågasätts inte. Däremot lämnas olika kommentarer till hur den granskande uppgiften har genomförts. Ett lärosäte yttrar sig i mycket positiva ordalag om verkets tillsyn, som man ser som ett viktigt stöd för lärosätets egna kontrollfunktioner. Ett annat lärosäte yttrar sig emellertid kritiskt om tillsynen, med hänvisning till, som man menar, alltför snäva juridiska tolkningar av gällande reglering. Flera lärosäten har önskemål om tydligare ställningstaganden från verket. Vanligast är denna kritik när gäller grunderna för verkets bedömningar av lärosätenas kvalitetsarbete. Några lärosäten är också kritiska mot att verket inte följer upp sina bedömningar av lärosätenas kvalitetsarbete. Flera lärosäten menar också att verkets bedömningar av lärosätenas kvalitetsarbete drar intresset från den intressantare frågan om själva verksamhetens kvalitet.

Flera lärosäten önskar en mer utvecklad dialog med verket i olika frågor. Som exempel på sådana frågor nämns utformningen av Studenthandboken samt det förberedande arbetet vid verkets prövning av examensrätter och bedömning av lärosätenas kvalitetsarbete liksom inriktningen Högskoleverkets verksgemensamma projekt.

Synpunkter på verkets stöd- och utvecklingsinsatser är sparsamma. De synpunkter som kommer fram är emellertid närmast kritiska. Kritiken gäller främst svårigheter att anpassa verkets stöd- och utvecklingsinsatser till pågående verksamhet inom lärosätet.

## 4.4 Sammanfattning

Vid en bedömning av Högskoleverkets granskande och främjande roll bör hänsyn tas till två faktorer. Den ena faktorn rör utformningen av verkets uppdrag och den andra faktorn rör möjligheter att bedöma resultatet av verkets insatser.

### 4.4.1 Brett uppdrag och begränsat handlingsutrymme

Högskoleverket har ett brett uppdrag med en stor mängd uppgifter som verket fick överta från andra myndigheter när verket bildades den 1 juli 1995. Därefter har uppgifterna också utökats med bl.a. stöd- och utvecklingsinsatser samt uppgifter rörande antagningen till högskolan. Regeringens vägled-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

ning för hur verket ska prioritera sina uppgifter inom ramen för sitt vida uppdrag har varit mycket begränsad.

Verket har också en relativt omfattande mängd regeringsuppdrag och uppdragen läggs i huvudsak ut löpande under verksamhetsåret. Verkets möjligheter att planera och genomföra sina ordinarie uppgifter begränsas således både av mängden uppdrag och av den låga förutsägbarheten när uppdragen ska komma. Förhållandet har främst inkräktat på de delar av verkets insatser som rör egna initiativ. Bl.a. gäller detta verkets egna analyser av högskolesektorn bredvid verkets uppföljningsansvar.

#### 4.4.2 Synergieffekter och konflikter i verkets granskande och främjande uppgifter

Högskoleverkets granskande och främjande uppgifter har i vissa fall lett till konflikter i verkets arbete med sitt uppdrag. Men mellan granskande och främjande uppgifter finns också flera beröringspunkter och i många fall går begreppen i varandra. Möjligheter att bedöma vad detta betyder i lärosätenas verksamhet begränsas av svårigheter att bedöma resultatet av verkets insatser i många delar. En närmare belysning av dessa frågor ur lärosätenas perspektiv kan bli aktuell i senare delar av Riksdagens revisorers högskolegranskning.

##### *Konflikter vid motstridiga uppgifter delvis en fråga om förhållningssätt*

En vanlig uppfattning inom verket är att verkets granskande och främjande uppgifter inte har medfört några mer omfattande konflikter i verkets hitillsvarande arbete. Denna uppfattning kan botten i ett pragmatiskt förhållningssätt till verkets olika uppgifter. Man granskar för att främja. Men uppfattningen kan också vara ett uttryck för att verket under sina första år enligt flera bedömningar har intagit en låg profil och samtidigt hållit isär verksamhetens olika delar. Med ett sådant förhållningssätt kommer motstridiga uppgifter inte i dagen. Med verkets ambition att bli tydligare, synligare och också djärvare kan motstridiga uppgifter bli ett problem.

##### *Tydligare resultat av mer kontrollerande uppgifter*

Resultat av de insatser som rymmer mer kontrollerande moment, såsom tillsyn och prövningar av examensrätter, är rätt tydliga. Men erfarenheterna visar också att områden med denna typ av insatser inte är fria från konflikter.

Verkets tillsyn är av mycket begränsad omfattning med tanke på att riksdagen lyfte fram tillsynen som en huvuduppgift när verket bildades. Men tillsynsbegreppet kan ges en snävare eller en vidare innebörd. En kontroll av hur lärosätena tillvaratar studenternas rättssäkerhet kan ses som en del av kvaliteten i lärosätenas verksamhet. Med en vidare innebörd kan emellertid också vissa andra delar av verkets insatser rymmas inom tillsynsfunktionen. Exempel på sådana frågor är verkets arbete med jämställdhet och med social och etnisk mångfald. Dessa frågor är reglerade i högskolelagen och är därmed en del av det normsystem vars efterlevnad verket ska övervaka.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### *Svårare att följa upp stöd- och utvecklingsinsatser*

Det är svårare att avgöra resultatet av de insatser som är av mer främjande karaktär, som stöd- och utvecklingsinsatser. Här behövs längre tidsperspektiv, vilket också betonas från verket. Men i längre tidsperspektiv är det svårare att spåra samband mellan verkets insatser och inträffade förändringar.

Verkets stöd- och utvecklingsinsatser är i huvudsak av två slag. En kategori rör regeringens utvecklingsuppdrag och en annan kategori rör det tidigare grundutbildningsrådet, numera rådet för högskoleutbildning. Regeringens utvecklingsuppdrag är i ekonomiska termer nästan fyra gånger så omfattande som rådets verksamhet. Omfattningen tyder på att regeringen uppfattar denna verksamhet som en viktig del i verkets samlade insatser.

Rådet för högskoleutbildning kom till för att ge grundutbildningen högre status. Numera omfattar rådets verksamhet också forskarutbildningen. Lärarnas intresse i form av ansökningar har varit förhållandevis stort. I två utvärderingar framhålls den höga kvaliteten i rådets prövning av ansökningar, men också svårigheter med att kommunicera och sprida verksamhetens resultat. Några direkta synergi- eller samverkans effekter mellan rådets verksamhet Högskoleverkets insatser i övrigt framträder inte. Omfattningen av rådets medelsfördelning har minskat markant sedan rådet inordnades i verket. SULF:s uppfattning är att rådets insatser har varit av stor betydelse för grundutbildningens status och utveckling. Förbundet betonar också vikten av att rådets verksamhet kan bedrivas självständigt och planeras långsiktigt.

### *Verkets auktoritet är viktig*

Verkets auktoritet är ett viktigt instrument för att verket ska kunna nå ut och påverka högskolesektorn i både sin granskande och främjande roll. Det finns ingen dokumentation som visar att verkets auktoritet är ifrågasatt. Verkets framtoning borde däremot vara tydligare enligt flera utsagor. Samtidigt har det visat sig att vid en mer offensiv hållning från verkets sida kan potentiella konflikter komma i dagen. Ett aktuellt exempel är protesterna från ett antal större lärosäten när det gäller verkets informationsuppgift och nästa års upplaga av Studenthandboken.

Verkets kvalitetsgranskning är en omfattande del av både verkets granskande och främjande roll. Under en följd av år utvecklades en metod för att pröva examensrätter. Här har inga uppenbara meningsskiljaktigheter framträtt på nationell nivå. Det omvända är emellertid fallet när det gäller de prövningar av vetenskapsområden och universitet som har inletts under senare år med i grunden likartade kriterier och likartad metodik. Dessa erfarenheter tyder på att det finns oklarheter när det gäller verkets roll och uppgifter, som i längden kan få stor betydelse för verkets auktoritet. Detta framhålls också från företrädare för Högskoleverkets intressenter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

#### Källor till kapitel 4

- Council for Studies of Higher Education 1995 *Studies of Higher Education and Research* No 1995:2/3
- Cream Contemporary Communication 1997 "Att", men inte "vad", "var", "hur" eller när – en utvärdering av *Studenthandboken* hösten 97- våren 98
- Cream Contemporary Communication 1997 *Utvärdering av "Efter plugget"*
- Grundutbildningsrådet 1998 *Visst kan utbildningen bli bättre*
- Högskoleverket 1996 *Vårdutbildningar i högskola – En utvärdering*
- Högskoleverket 1996 *Rätt att inrätta professurer*
- Högskoleverket 1996 Verkets yttrande till *Behörighet och urval*. Förslag till nya regler för antagning till universitet och högskolor, SOU 1995:71 samt *Gymnasieskolan – en bred grund för högskolan!* Ds 1995:56
- Högskoleverket 1997 *Medel för forskningsanknytning av lärarutbildningar*
- Högskoleverket 1997 *Tillväxt och växtvärk – Uppföljning av magisterexamensrätt på medelstora högskolor* Rapport 1997:40 R
- Högskoleverket 1997 *Kvalitet och förändring* Rapport 1997:8 R
- Högskoleverket 1997 *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor* Rapport 1997:33
- Högskoleverket 1997 *Årsredovisning för Högskoleverket 1995/96*
- Högskoleverket 1997 *Examination i högskolan* Slutrapport från Högskoleverkets examinationsprojekt Rapport 1997:39
- Högskoleverket 1998 *Högskola i dynamisk utveckling*
- Högskoleverket 1998 *Vetenskapsområden – Bedömning av tre högskolor*
- Högskoleverket 1998 *Hur styrs den svenska högskolan?*
- Högskoleverket 1998 *Fortsatt granskning och bedömning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor* Rapport 1998:21 R
- Högskoleverket 1998 *Högskoleverket – de första åren*
- Högskoleverket 1998 *Framgång måste ständigt vinnas på nytt* 1998:11 S
- Högskoleverket 1999 *Årsredovisning för Högskoleverket 1998*
- Högskoleverket 1999 *Psykoterapiexamen – Examensrättsprövning för tio enskilda utbildningsanordnare* Rapport 1999:9
- Högskoleverket 1999 *Studenthandboken ht 2000–vt 2001*
- Imedia 1997 *Högskoleverket i media*
- Kanslersämbetet 1993 *Magisterexamensprövning* Rapport 1993:2
- Observer Sverige AB 1999 *Medieanalys Högskoleverket*
- Regeringsbeslut 1999-11-04 *Överlämnade till Justitiekanslern av ett ärende om handläggning av antagning vid Stockholms universitet*
- Riksdagens revisorer 1999 *Synpunkter på Högskoleverkets roll och uppgifter – Kontakter med nio lärosäten under perioden juni 1997– november 1999*
- Rikta Kommunikation AB 1997 *Resultat av en enkätundersökning rörande Högskoleverkets interna kommunikation*
- Utbildningsdepartementet 1992 *The Learning Council – An evaluation report on the work of the Council for Renewal of Undergraduate Education* Ds 1992: 120
- Utbildningsdepartementet 1992 *Magisterexamen vid vissa högskolor* Ds 1992: 127
- Överklagandenämnden för högskolan 1999 *Diarietförda ärenden 1998*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 5 Regeringens styrning av Högskoleverket

Av kapitel 4 framgår att Högskoleverket har ett brett uppdrag med många uppgifter och att regeringens vägledning för prioritering mellan verkets olika uppgifter har varit begränsad. Omfattningen av regeringsuppdrag till verket har varit förhållandevis stor och merparten av uppdragen läggs ut löpande under pågående verksamhetsår.

### 5.1 Regeringens behov av stabsfunktion begränsar verkets planering

Inom Utbildningsdepartementet betonar man Regeringskansliets relativt sett begränsade storlek i Sverige. Högskoleverket har inte några planerande eller operativa uppgifter, medan sådana uppgifter är en väsentlig del av departementets ansvar. Departementet måste därför i hög grad förlita sig till verket som stabsfunktion till regeringen. I sådana sammanhang är det också vanligt att tidsperspektiven blir korta och förutsägbarheten låg när det gäller regeringens uppdrag till verket.

Omfattningen av regeringsuppdrag under pågående verksamhetsår medför en begränsning i verkets möjligheter att planera sin verksamhet. Enligt Högskoleverkets Årsredovisning för 1998 har detta tagit sig uttryck i att verket inte har kunnat genomföra all planerad verksamhet. Framför allt drabbas den delen av verkets insatser som rör egna initiativ. Enligt verkets Årsredovisning för 1998 var bl.a. regeringsuppdrag viktiga skäl till att verket inte kunde fullfölja sin ambition med att öka antalet tillsynsärenden på eget initiativ. (Se avsnitt 4.2.2.) På samma sätt uppges verkets egna analyser – bredvid verkets samlade uppföljning – också under flera år ha fått stå tillbaka för uppdrag som regeringen har lagt på verket.

I budgetpropositionen för 2000 gör regeringen emellertid ingen bedömning av verkets redovisning av verksamhetens resultat i vare sig detta eller andra avseenden.

### 5.2 Dialogen mellan departementet och verket

Högskoleverket ska enligt sin instruktion bl.a. följa upp och utvärdera högskolans verksamhet. Verket ska därvid beakta verksamhetens roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov. Enligt regleringsbrev för 1998 och 1999 ska verket också bidra till att högskolans tre effektmål uppfylls. Dessa mål rör utbildning av hög och likvärdig kvalitet, ny och väsentlig kunskap samt en regionalt balanserad utveckling. En viktig fråga är i vilken utsträckning regeringen i sina informella kontakter med verket har bidragit till att klargöra regeringens önskemål om verkets roll och prioritering av insatser inför denna uppgift.

Enligt utsagor från både verket och departementet var de informella kontakterna länge tämligen utvecklade. Under flera år förekom inga årliga överläggningar. Det finns också exempel på oklara förväntningar om verkets roll och uppgifter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1



Ett exempel rör verkets prövning av universitet och vetenskapsområden. Våren 1998 avrapporterade verket för första gången en prövning av universitetsstatus. Fyra högskolor hade ansökt om att få benämnas universitet. Med utgångspunkt i riksdagens riktlinjer och de sakkunnigas utlåtande bedömde verkets styrelse att endast en av de fyra högskolorna uppfyllde uppställda krav. Två av de tre högskolor som inte ansågs uppfylla kraven ansökte samtidigt – tillsammans med en tredje högskola – om att få vetenskapsområden. Efter genomförd prövning bedömde de sakkunniga att ingen av de aktuella högskolorna uppfyllde uppställda krav för att få vetenskapsområden. Men verkets styrelse drog andra slutsatser av de sakkunnigas utlåtande. Styrelsen tillstyrkte att samtliga tre högskolor skulle få de ansökta vetenskapsområdena.

Mindre än en månad efter att Högskoleverkets styrelse hade fattat beslut om vetenskapsområden behandlade regeringen frågan om universitetsstatus för två högskolor som enligt verkets tidigare beslut inte fyllde uppställda krav för benämningen universitet. Regeringens beslut blev att de två aktuella högskolorna ändå skulle få benämnas universitet. Såväl departementet som verket betonar att verket begränsar sin bedömning till en aspekt, kvalitetsaspekten, medan regeringen gör en helhetsbedömning, där alla aspekter vägs in. Med det uppdrag som verket har enligt sin instruktion och regeringens regleringsbrev framträder emellertid inga uppenbara skillnader i de krav som bör ställas på verkets respektive regeringens bedömningar i dessa sammanhang.

Ett annat exempel rör ett uppdrag att utvärdera kvaliteten i alla medellånga vårdutbildningar. Uppdraget gavs i december 1994 till det dåvarande Kanslersämbetet. En ledningsgrupp utsågs att genomföra, styra och leda arbetet med utvärderingen. Högskoleverket avrapporterade uppdraget till regeringen våren 1996. Verket konstaterade därvid att samtliga 113 granskade utbildningsprogram uppfyllde grundläggande krav på yrkesrelevans. Men cirka 20 år efter att de medellånga vårdutbildningarna hade införlivats med högskolan uppfylldes fortfarande inte kravet på högskolemässighet för 44 av de 113 utbildningsprogrammen. Verket menade emellertid att inga omedelbara examensindragningar behövde ske. Mot bakgrund av de senaste årens intensifierade utvecklingsinsatser skulle i stället förnyad prövning av examensrätten göras inom en treårsperiod. Av 1997 års budgetproposition framgår emellertid att regeringen inte var tillfreds med denna redovisning. Enligt regeringen hade inte högskolans uppgift att också ge en god yrkesutbildning beaktats tillräckligt och verket fick i uppdrag att återkomma med en redovisning i dessa avseenden.

Det har således funnits oklara förväntningar i fråga om verkets roll och uppgifter som inte har klarats ut i resultatdialogen mellan departementet och verket.

Under det senaste året har resultatdialogen mellan verket och departementet förbättrats. Universitetskanslern och statssekreteraren träffas nu varannan månad tillsammans med sina närmaste medarbetare. För dessa sammankomster finns en skriven dagordning och mötena följs upp.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### 5.3 Sammanfattning

Högskoleverkets breda uppgift med en mängd olika uppdrag har inte kompletterats från regeringens sida med någon vägledning om prioritering av uppgifter i vare sig budgetpropositioner eller regleringsbrev. Oklara förväntningar mellan verket och regeringen har inte heller klarats ut i en löpande resultatdialog mellan verket och regeringen.

Regeringen är beroende av verket som stabsfunktion för regeringens planerande och operativa uppgifter inom sektorn. Detta har medfört en situation med en förhållandevis omfattande mängd uppdrag till verket med relativt korta tidsperspektiv. I sin årsredovisning för 1998 ger verket olika exempel på hur detta förhållande begränsar verkets möjligheter att ta egna initiativ. Regeringen har inte kommenterat dessa förhållanden och inte heller verkets resultatredovisning i övrigt i den därpå följande budgetpropositionen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1

## 6 Internationella jämförelser av högskoleadministrationen

Med tilltagande internationalisering finns ett ökande intresse för att kunna utbyta erfarenheter och för att kunna jämföra högskolesystemet i olika länder. (Se avsnitt 2.2.) Ett ökande utbyte av studenter liksom utvecklingen av OECD:s utbildningsstatistik är uttryck för detta intresse. Högskolepolitiken blir alltmer internationell och en internationell utbildningsmarknad har snabbt vuxit fram. Av intresse i detta sammanhang är också möjligheter att jämföra Högskoleverkets roll och uppgifter med verkets motsvarigheter i andra länder.

### 6.1 Möjligheter och begränsningar

#### 6.1.1 Jämförbara länder

Inom Högskoleverket framhålls att möjligheter att jämföra olika länders högskolesystem i hög grad beror på historiska och politiska faktorer i länderna. Detta innebär att det svenska högskolesystemet och den svenska högskoleadministrationen främst kan jämföras med motsvarigheterna i övriga nordiska länder. Därefter följer närmast andra nordeuropeiska länder som Storbritannien, Nederländerna och Irland.

#### 6.1.2 Restriktioner vid internationella jämförelser

Inom Högskoleverket anges flera skäl till att viss försiktighet bör iaktas vid jämförelser av detta slag. Ett skäl är den svenska förvaltningen med självständiga myndigheter. Därtill kommer att de svenska universiteten och högskolorna blev självständiga myndigheter i och med 1993 års högskolereform samtidigt som högskolelagen och högskoleförordningen ger större frihetsgrad till lärosätena än vad som gäller för andra myndigheter. Högskoleverkets tillsyn uppges också vara en unik funktion vid jämförelser med andra länder. Strukturella skillnader mellan ländernas olika högskolesystem är ytterligare en restriktion.

Möjligheter att jämföra med Tyskland begränsas t.ex. av att kompetensen i utbildningsfrågor och kulturfrågor där är uppdelad mellan den federala regeringen och delstatsregionerna. Jämförelser med Frankrike begränsas av att man har helt skilda typer av lärosäten – universiteten och de s.k. les grandes écoles – med mycket olika resursmässiga villkor. Inte heller i USA kan högskolesektorn beskrivas som ett system. Snarare rör det sig om en blandning av olika delstatliga och privata institutioner.

I de nordiska länderna är problemen i flera avseenden mera lika. Men problemen har lösts på olika sätt. Sverige har samlat all högskoleutbildning i ett system, medan Finland, Danmark och Norge har fackhögskolor utanför högskolan.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

## 6.2 Likheter och skillnader

### 6.2.1 Generell utveckling av kvalitetsbedömningar

Inom hela världen har man under de senaste 10–15 åren byggt upp system för att kunna bedöma kvaliteten samt utvärdera den högre utbildningen. Förklaringarna bakom denna utveckling är likartade.

Samtidigt som den högre utbildningen har byggts ut har nya styrformer införts. Regelstyrning har ersatts med mål- och resultatstyrning. Med ökade kostnader för högskoleutbildningen har också intresset för utbildningens resultat ökat hos olika intressenter, som studenter, staten och arbetsgivare.

Bredvid ovannämnda kvalitetsarbete har under de senaste 15 åren olika former av ranking av universitet och högskolor också vuxit fram i flera länder, bl.a. i USA, Kanada, Storbritannien, Tyskland, Australien och i Asiatiska länder. Dessa rankingar utförs sällan av myndigheter. Vanligen är det i stället tidskrifter och förlag som tar dessa initiativ, och det finns stora variationer i metoder och modeller. I akademiska kretsar finns en utbredd misstro mot ranking. Denna misstro är av både principiellt och metodologiskt slag. I många länder finns också stora ekonomiska intressen kring ranking. Forskare har bl.a. beräknat att i USA omsätter verksamheten med ranking årligen omkring 16 miljoner dollar, motsvarande cirka 128 miljoner kronor.

### 6.2.2 Svårt att jämföra på organisationsnivå

Ovannämnda skillnader när det gäller högskolesektorns struktur och organisation medför att jämförelser är lättare att göra på funktions- än på organisationsnivå. Högskoleverket har således ingen direkt organisatorisk motsvarighet i andra länder. Men med undantag av tillsynen finns många av verkets funktioner på en nivå mellan den politiska nivån och lärosätetsnivån i flera länder.

### 6.2.3 Många likheter om man jämför funktioner

Såväl i Danmark som i Norge, Finland, Storbritannien och Nederländerna finns särskilda organisationer för kvalitetsbedömningar, såsom prövning av examensrätter, prövning av vetenskapsområden och universitet samt bedömning av lärosätets kvalitetsarbete och nationella utvärderingar. Men länderna skiljer sig åt när det gäller uppläggning och genomförande. En del länder, bl.a. Danmark och Nederländerna, har byggt upp heltäckande utvärderings-system. Andra länder, som Sverige och Frankrike, arbetar med urval av olika slag.

I flera länder finns också motsvarigheter till de ekonomiska stimulanser till stöd och utveckling av högskolesektorn som Högskoleverket förmedlar.

Också när det gäller Högskoleverkets frågor om studieinformation och rekrytering till högre utbildning finns motsvarigheter i bl.a. Storbritannien, där en särskild antagningsorganisation har byggts upp.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 6.4 Sammanfattning

I avsnitt 2.2 behandlas styrkor och svagheter vid internationella jämförelser av den svenska högskolan.

Möjligheter att jämföra den svenska högskoleadministrationen begränsas till främst andra nordiska länder och i någon utsträckning andra nordeuropeiska länder.

Någon direkt motsvarighet till det svenska Högskoleverket finns inte i andra länder och verkets tillsyn betraktas som unik. Däremot finns flera av verkets övriga funktioner i andra länder på en nivå mellan den politiska nivån och lärosätetsnivån.

### Källor till kap. 6

Högskoleverket 1999 *Kommentarer till frågorna från Riksdagens revisorer vid diskussionsseminarium 1999-09-24*

Högskoleverket 1999 *Internationell översikt över kvalitetsbedömningar*

Ragnhild Nitzler, Staffan Wahlén 1999-08-27

Högskoleverket 1999 *Internationellt nyhetsbrev om högskolan nr 34 1999*

Högskoleverket 1999 *Ranking av universitet och högskolor – En internationell översikt. Omvärldsanalys. Rapport nr 4*

Högskoleverket 1999 *Internationella trender på högskoleområdet Omvärldsanalys. Rapport nr 2*

Högskoleverkets hemsida oktober–november 1999

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## 7 Revisorernas överväganden, slutsatser och förslag

Begreppet grundläggande högskoleutbildning etablerades vid 1977 års högskolereform då flera tidigare eftergymnasiala utbildningar inordnades i begreppet högskoleutbildning. Under den första tioårsperioden efter 1977 års reform var högskoleutbildningens totala omfattning rätt konstant. Under den därpå följande tioårsperioden har emellertid högskoleutbildningen byggts ut kraftigt. Samtidigt genomfördes flera förändringar av högskolesektorn.

### 7.1 Högskolesektorn i stark förändring

Under den tidigare delen av 1990-talet ledde flera förändringar till ett decentraliserat ansvar inom högskolesektorn. Hösten 1992 fattade riksdagen beslut om en ny högskolelag, ny studieorganisation och examensordning för högskolan samt skärpta tillträdeskrav till högskolan och skärpta krav på utvärdering av högskolans verksamhet. Andra uttryck för dessa decentraliseringssträvanden var ett nytt system för resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen samt nya grunder för att fördela anslag till forskning och forskarutbildning.

Under den senare delen av 1990-talet betonades vid flera beslut behovet av en avvägning mellan det nationella intresset och lärosätenas självständighet. Sådana resonemang låg bakom riksdagens beslut 1995 om ett nytt, nationellt verk för högskolan – Högskoleverket – samt riksdagens beslut 1997 om högskolans ledning, lärare och organisation.

#### 7.1.1 Resultat av 1990-talets expansion

Med 1990-talets expansion av den grundläggande högskoleutbildningen har antalet registrerade studenter i högskolan ökat kraftigt. En motsvarande utökning av nya studenter i högskolan uteblev emellertid. Tillskottet av s.k. högskolenybjörjare har varit avsevärt mer begränsat än tillskottet av registrerade studenter. Detta beror bl.a. på att registrerade studenter i flera fall har en examen. Andelen studenter som läser på kurser har också ökat jämfört med andelen studenter som läser på program och examinationsfrekvensen är lägre bland de kursstuderande. Vissa påbyggnadsutbildningar som kom med 1993 års examensordning resulterar inte heller i examensbevis.

Efterfrågan har växt snabbare än tillgången på platser och det har blivit allt svårare att ta sig in i högskolan. Mindre än varannan sökande – drygt 40 % – erhöll en plats i högskoleutbildningen inför läsåret 1997/98. Dessa svårigheter drabbar främst ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan.

Samtidigt har högskolans rekryteringsbas i gymnasieskolan försämrats. Allt färre som lämnar gymnasieskolans nationella program har allmän behörighet till högskoleutbildning. Gapet mellan utbildningssystemen växer. Problemet omfattning varierar mellan olika utbildningsområden. Tydligast är problemet när det gäller högskoleutbildningar som bygger på gymnasieskolans naturvetenskapliga program.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 1

Under den senare delen av 1990-talet har högskolan tillförts särskilda resurser för att ytterligare stimulera utbildningens utbyggnad. Åren 1997 och 1998 tillfördes resurser för en utbyggnad motsvarande 32 000 platser. Men denna satsning resulterade endast i 11 000 platser. Detta förklaras bl.a. med att högskolans platser togs upp av förlängda utbildningar. Andra förklaringar är att högskoleplatser har tagits upp av tidigare s.k. överintag av studenter samt av studenter som tidigare hade tagits in med hjälp av arbetsmarknadspolitiska medel. (Det s.k. takbeloppet anger det högsta antalet studenter som ett lärosäte kan få ersättning för under ett år. Studenter som tas in utöver detta takbelopp går ibland under benämningen överintag av studenter.)

När det gäller problemen med social snedrekrytering till högskolan är den totala bilden i stor utsträckning densamma som tidigare, dvs. problemen kvarstår. Men enligt Högskoleverket syns en viss förändring till det bättre under 1990-talet. I sin uppföljning visar verket också på en klar ökning när det gäller rekryteringen av kvinnor till naturvetenskapliga och tekniska högskoleutbildningar.

### 7.1.2 Svårt att uppskatta kostnader och besparingar

I 1993 års högskolelag infördes en ny bestämmelse om krav på ett effektivt resursutnyttjande i högskolan. Högskoleutbildningens effektivitet i den snävare bemärkelsen kostnadseffektivitet är emellertid svår att bedöma.

Allmänna besparingskrav på statsbudgeten har – i löpande priser – medfört minskade ersättningsbelopp till den grundläggande högskoleutbildningen under 1990-talet. Det finns emellertid inget bra index för att mäta högskolans kostnadsutveckling i fasta priser. Under 1990-talet har också resurstilldelningssystemet förändrats. Lärosätenas redovisning av uppgifter till Högskoleverket medger därför inte möjligheter att följa den faktiska utvecklingen av vare sig kostnader eller besparingar inom den grundläggande högskoleutbildningen under 1990-talet.

Riksdagens revisorer menar att svårigheterna med att följa den faktiska utvecklingen av utbildningens kostnader allvarligt försvårar möjligheterna att föra mer konkreta diskussioner om besparingarna och deras effekter. Högskoleverket har emellertid beräknat att ersättningen per helårsstudent minskade med omkring 17 % inom de flesta utbildningsområden under perioden 1994/95–1997. Revisorerna återkommer till dessa frågor i en senare delstudie, som rör lärosätenas prioritering och resursanvändning.

### 7.1.3 Snabbt växande internationell utbildningsmarknad

En internationell marknad för högskoleutbildning har växt fram. Utbytet av studenter har ökat snabbt under 1990-talet. Därmed ökar också intresset för internationell samordning och internationella jämförelser av utbildningen.

Enligt OECD:s statistik har Sverige i jämförelse med andra OECD-länder förhållandevis stora resurser inom högskolan och en genomsnittligt hög andel högskoleutbildade i arbetsföra åldrar. I jämförelse med andra länder har emellertid Sverige en låg andel högskoleutbildade i lägre åldrar medan andelen är hög bland de högre åldrarna på arbetsmarknaden. Det svenska

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

studiemedelsystemet ger möjligheter att varva studier och arbete även i högre åldrar.

Samtidigt har Sverige en låg andel högskoleutbildade i naturvetenskap och teknik på arbetsmarknaden. Generellt satsar OECD-länderna nu – liksom Sverige – på en utökad andel med högskoleutbildade inom dessa områden. I Sverige är målet för högskolans utbyggnad under perioden 1997–1999 att cirka hälften av de 30 000 nya platserna ska avse naturvetenskapliga och tekniska utbildningar.

#### 7.1.4 Flera förändringar av högskoleadministrationen

Flera förändringar av högskoleadministrationen har genomförts under 1990-talet. Dessa förändringar kan ses som ett uttryck för statsmakternas vilja att inom högskolesektorn balansera nationella intressen med en strävan att göra universitet och högskolor mer självständiga.

Den 1 juli 1992 lades de dåvarande myndigheterna Universitets- och högskoleämbetet samt Utrustningsnämnden för universitet och högskolor ned. Samtidigt inrättades fem nya myndigheter. Denna förändring var ett led i en strävan mot ett decentraliserat ansvar inom högskolesektorn. Tre år senare samlades funktionerna från flera av dessa myndigheter i det verk för högskolan – Högskoleverket – som inrättades den 1 juli 1995. Det nya verket fick också ansvar för tillsyn inom högskolesektorn – en ny uppgift – samt uppdraget att medverka till att statsmakternas beslut förverkligas.

### 7.2 Fyra år med det nya verket för högskolesektorn

Högskoleverket kom till under en tid när högskolesektorn var stadd i kraftig förändring. Inrättandet av Högskoleverket motiverades med att det utifrån gällande principer för högskolans styrning behövdes en myndighet som svarade för nationella intressen inom sektorn.

#### 7.2.1 Nationella krav i en decentraliserad sektor

Högskoleverket har inga planerande eller operativa uppgifter. Verkets uppgift är att svara för nationella intressen inom en decentraliserad sektor. Den årliga, ekonomiska omslutningen av denna sektor var 1998 cirka 40 miljarder kronor. De nationella intressena har formulerats i riksdagens uttalande om högskoleutbildningens betydelse för landets utveckling och internationella konkurrenskraft. Nationella krav på den grundläggande högskoleutbildningen är enligt högskolelagen att studenterna får

- kunskaper och färdigheter
- förmåga till självständig och kritisk bedömning
- förmåga att självständigt lösa problem
- förmåga att följa kunskapsutvecklingen och förmåga till informatinsutbyte på vetenskaplig nivå.

Enligt regleringsbrev för 1998 och 1999 ska verket också bidra till att högskolans tre effektmål uppfylls. Dessa mål rör utbildning av hög och lik-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1



värdig kvalitet, ny och väsentlig kunskap samt en regionalt balanserad utveckling.

Högskoleverket är ännu en ung myndighet. Fyra års erfarenheter ger emellertid ett tillräckligt underlag för att bedöma utformningen av verkets roll och uppgifter samt inverkan av regeringens styrning. Denna delstudie är avgränsad till Högskoleverkets granskande och främjande uppgifter.

Regeringen har inte tagit initiativ till någon utvärdering av Högskoleverket. Hösten 1999 tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över högskolans styrning (dir. 1999:70). Utredarens uppdrag omfattar emellertid inte Högskoleverkets roll och uppgifter.

### **7.2.2 Brett uppdrag, begränsat handlingsutrymme och begränsad vägledning**

När Högskoleverket bildades fick verket överta flera uppgifter från andra myndigheter. Samtidigt tillkom uppgiften att vara stabsorgan åt regeringen och att utöva tillsyn inom sektorn. Verkets instruktion omfattar 20 olika uppgifter av varierande omfattning.

Inom ramen för de instruktionsenliga uppgifterna har verkets uppdrag ytterligare vidgats. När tillträdesreglerna till högre utbildning ändrades fr.o.m. hösten 1997 fick verket ansvar för föreskrifter och tillämpning av vissa tillträdesregler. Verket var emot denna förändring och framhöll i ett remissvar att verkets trovärdighet kunde minska om verket hade i uppgift att både fastställa bestämmelser och bedriva tillsyn, uppföljning och utvärdering av samma fråga.

År 1998 var verkets ramanslag 126 miljoner kronor. Men verkets ekonomiska omslutning var mer än dubbelt så stor, 308,8 miljoner kronor. Detta beror på att verket har flera särskilda anslag som bl.a. rör transfereringar och olika informationssystem. Verkets inflytande över dessa anslag är i flera fall begränsat. Ett exempel rör en stor och under åren ökande andel regeringsuppdrag med olika stöd- och utvecklingsinsatser samt ekonomiska stimulansbidrag knutna till dessa insatser. I ekonomiska termer uppgick dessa regeringsuppdrag under 1998 till drygt 63 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 85 % av verkets stöd- och utvecklingsinsatser samma år. Ett annat exempel är universitetsdatornätet SUNET. Kostnaderna för nätet uppgick 1998 till 77 miljoner kronor, vilket detta år motsvarade en fjärdedel av verkets totala ekonomiska omslutning. SUNET har en egen beslutsfunktion.

Revisorerna ifrågasätter att väsentliga delar av Högskoleverkets verksamhet utgörs av uppgifter där verkets initiativ och inflytande är förhållandevis begränsat.

Verket har också i övrigt en förhållandevis omfattande mängd regeringsuppdrag. Dessa uppdrag rör främst uppföljning och utvärdering. Uppdragen läggs i huvudsak ut och ska också redovisas löpande under verksamhetsåret. Omfattningen av dessa uppdrag och den låga förutsägbarheten begränsar verkets möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet. Förhållandet inkräktar främst på de delar av verksamheten som rör verkets egna initiativ. Revisorerna återkommer till frågor om verkets uppföljning och utvärdering i granskningens senare delar.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

I budgetpropositioner och regleringsbrev har regeringen givit mycket lite vägledning för verkets prioritering av insatser inom ramen för det breda uppdraget. Under de två senaste åren framhåller regeringen de granskande och kontrollerande uppgifterna för att förbättra och förnya utbildningen och forskningen. Men regeringens faktiska agerande under samma tid – med en ökande andel regeringsuppdrag rörande stöd- och utvecklingsinsatser – tyder på att regeringen ser också denna del av verkets insatser som viktiga.

### 7.2.3 Högskoleverkets granskande och främjande roll

*Främjandebegreppet är oklart och svårt att följa upp*

Riksdagens revisorer avslutade våren 1999 en granskning av Skolverket och skolans utveckling (1998/99:RR8). I skrivelsen till riksdagen konstaterade revisorerna att innebörden av främjandebegreppet är oklar. I skrivelsen konstaterar revisorerna också att främjandeinsatser kan avse olika former av stöd- och utvecklingsinsatser på den verkställande nivån med syftet att åstadkomma bättre målpuppfyllelse i verksamheten. Innebörden av dessa insatser är emellertid problematisk. Insatserna kan endast bedömas efter rätt lång tid. Därmed blir orsakssamband mellan åtgärder och resultat svåra att bedöma. Högskoleverket för ett likartat resonemang och drar liknande slutsatser när det gäller de av regeringen initierade stöd- och utvecklingsinsatserna. (Se avsnitt 4.2.4.)

I samma skrivelse till riksdagen konstaterar revisorerna vidare att på verkställande nivå kan främjandeinsatser också handla om att med tillsyn och olika former av kontroll sätta gränser och tydligt visa vägen för önskvärd utveckling. Det är denna typ av insatser som inom Högskoleverket går under benämningen granska för att främja och som bl.a. rör verkets arbete med tillsyn och kvalitetsbedömning.

*Synergieffekter och konflikter*

Uppenbara konflikter mellan verkets granskande och främjande uppgifter är inte vanliga, men de förekommer. Ett par exempel rör tillsynen. I ett av dessa fall vägrade ett lärosäte att rätta sig efter verkets kritik. Ärendet ligger nu för avgörande hos Justitiekanslern. Ett annat exempel rör Studenthandboken och verkets informationsansvar. I det fallet ifrågasattes både verkets agerande och verkets uppdrag av några större lärosäten och också av Sveriges universitets- och högskoleförbund. (Se avsnitt 4.2.5.)

Ytterligare exempel på konflikter rör verkets prövning av vetenskapsområden och universitetsstatus. Dessa exempel är särskilt allvarliga då de rör en mycket central uppgift inom verket, uppgiften att pröva kvaliteten i högskolans verksamhet. Under granskningen har revisorerna funnit aktuella exempel på att mycket skilda slutsatser kan dras på grundval av samma sakliga underlag om verksamheten vid ett lärosäte. (Se avsnitt 4.2.3.) I ett par fall har således meningarna gått starkt isär mellan verkets sakkunniga och verkets styrelse samt mellan verket och regeringen när det gäller ett lärosätes kvalifikationer att få ett vetenskapsområde eller att få benämningen universitet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

*Högskoleverkets auktoritet är viktig*

Riksdagens revisorer menar att i och med att verket saknar planerande och operativa uppgifter är verkets auktoritet ett centralt inslag i verkets möjligheter att påverka högskolesektorn.

Enligt revisorerna kan konflikter till följd av verkets granskande och främjande uppgifter i längden utvecklas till ett allvarligt hot mot verkets auktoritet. Detta framhålls också av verkets intressenter. Dessa betonar även vikten av att verkets uppdrag är tydligt. Ett par lärosäten framför också uppfattningen att verkets granskande och främjande uppgifter inte är förenliga. Enligt revisorernas mening kan redan denna uppfattning ses som ett hot mot verkets auktoritet inom sektorn.

## 7.3 Revisorernas slutsatser och förslag

### 7.3.1 Klargör förväntningarna på Högskoleverket

Riksdagens revisorer konstaterar att Högskoleverkets breda uppdrag samt bristen på vägledning och stöd när det gäller prioritering av uppgifter medför oklara förväntningar på verket från såväl uppdragsgivaren som övriga intressenter inom högskolesektorn. Dessa oklarheter har inte undanröjts i regeringens resultatdialog med verket. Revisorerna föreslår att regeringen får i uppdrag att

- klargöra på vilket sätt Högskoleverkets uppdrag är avgränsat gentemot de bedömningar som görs på den politiska nivån
- klargöra verkets mandat gentemot högskolans övriga intressenter
- se över om statsmakternas riktlinjer för den sakliga grunden för vissa av verkets kvalitetsprövningar behöver klargöras.

*Högskolans intressenter efterlyser ett tydligare verk*

De organisationer som företräder verkets intressegrupper är överens om att Högskoleverkets kvalitetsarbete är en central och viktig uppgift för verket. Men uppfattningarna går isär när det gäller andra delar av verkets myndighetsfunktioner.

Sveriges universitets- och högskoleförbund ifrågasätter den del av verkets uppdrag som rör tillsynen. Enligt förbundet hör denna typ av uppdrag inte hemma på ett ämbetsverk utan sanktionsmöjligheter.

Sveriges universitetslärarförbund och Sveriges förenade studentkårer efterlyser emellertid en mer aktiv myndighet för högskolesektorn. Den förra organisationen menar att verket mer aktivt borde stödja reformer inom sektorn. Den senare organisationen betonar behovet av en utökad tillsyn. Sveriges förenade studentkårer menar att verket i alltför hög utsträckning identifierar sig med sektorn i stället för att utveckla sig som professionell myndighet för sektorn. (Se avsnitt 4.3.1.)

Också i revisorernas kontakter med nio lärosäten framhålls att verkets roll inte är tydlig gentemot vare sig regeringen eller lärosätena. Några lärosäten framhåller särskilt den oklara ansvarsfördelningen mellan verket och den politiska nivån. Dessa lärosäten menar att verkets auktoritet riskerar att bli

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ifrågasatt om verket får i uppdrag att ge rekommendationer som regeringen sedan inte beaktar. (Se avsnitt 4.3.2.)

Både Sveriges universitetslärarförbund och Sveriges förenade studentkårer framhåller vikten av ett fortsatt pedagogiskt utvecklingsarbete inom den grundläggande högskoleutbildningen. Sveriges universitetslärarförbund betonar betydelsen av både lärartjänstreformen och insatser från rådet för högskoleutbildning, tidigare grundutbildningsrådet. Förbundet poängterar vikten av att rådets verksamhet kan bedrivas med hög grad av självständighet och att verksamheten kan planeras långsiktigt. (Se avsnitt 4.3.1.)

Dessa skilda uppfattningar speglar de olika krav och förväntningar som finns på Högskoleverket från verkets intressegrupper.

#### *Otydliga förväntningar har inte klarats ut i resultatdialogen*

Högskoleverkets roll är oklar och motstridiga uppgifter har lett till konflikter i verkets utövning. (Se avsnitt 7.2.3.) Revisorerna konstaterar att regeringen inte har klarat ut verkets roll och uppgifter i resultatdialogen med verket.

Hittillsvarande erfarenheter tyder också på att konflikter mellan granskande och främjande uppgifter delvis är en fråga om verkets förhållningssätt vid motstridiga uppgifter. (Se avsnitten 4.2.4 och 4.2.5.) Verket har kritiserats för att inte framträda tillräckligt tydligt i bl.a. den externa bedömning som genomfördes på styrelsens uppdrag 1998, men också i olika interna utvärderingar. Verkets ambition är nu enligt den s.k. Plattformen att framträda tydligare och också djärvare. Därmed finns uppenbara risker att oklarheter kring verkets roll samt motstridiga uppgifter kan skapa ytterligare och tydligare konflikter mellan verket och regeringen samt mellan verket och olika övriga intressenter inom högskolesektorn.

#### *Regeringen bör klargöra verkets mandat*

Såväl verket som departementet framhåller att verkets prövning är begränsad till kvaliteten i högskolans verksamhet medan regeringen gör en vidare bedömning där flera aspekter beaktas. Enligt instruktionen omfattar emellertid verkets uppdrag högskolans roll och sätt att fungera i förhållande till samhällets och arbetslivets utveckling och kompetensbehov. Enligt de senaste två årens regleringsbrev ska verket också bidra till att högskolans samtliga tre effektmål uppfylls. Revisorerna anser att Högskoleverkets mandat är otydligt och behöver klargöras.

För att verkets kvalitetskontroll ska vinna respekt inom högskolesektorn är det väsentligt att skiljelinjer mellan professionella och politiska bedömningar är tydliga. Erfarenheterna hittills väcker också frågor om den sakliga grunden behöver förtydligas för vissa av verkets kvalitetsprövningar. Konstaterade problem kan ha sin grund i oklarheter på flera nivåer. Problemet kan vara hänförligt till statsmakternas riktlinjer för dessa kvalitetsprövningar, till den praxis som har utvecklats när underlaget tas fram eller till de slutsatser som olika instanser drar av underlaget vid en prövning. Regeringen bör få i uppdrag att se över om statsmakternas riktlinjer för dessa kvalitetsprövningar behöver förtydligas.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### 7.3.2 Ge Högskoleverket en tydlig profil

Riksdagens revisorer konstaterar att högskolesektorn är både under omvandling och under stark expansion. Det är därför angeläget att de nationella intressena inom sektorn företräds av ett Högskoleverk med stor auktoritet. En förutsättning för att verket ska kunna agera med stor auktoritet är att verket får en tydlig profil när det gäller olika typer av uppgifter. Revisorerna föreslår att regeringen får i uppdrag att i Högskoleverkets instruktion

- klargöra verkets främsta uppdrag som företrädare för nationella intressen
- lyfta fram de huvudsakliga uppgifter som följer av verkets uppdrag som företrädare för nationella intressen.

#### *Lyft fram nationella intressen*

Revisorerna ser uppgiften att svara för nationella intressen inom högskolesektorn som mycket viktig. Uppgiften handlar bl.a. om att

- föra ut och kontrollera mål och riktlinjer enligt gällande reglering för högskolesektorn
- kontrollera att gällande krav på kvalitet upprätthålls i olika delar av högskolans verksamhet
- följa upp och utvärdera högskolans verksamhet och dess resultat samt att föra ut denna information.

#### *Ta bort främjandebegreppet*

Riksdagens revisorer konstaterar att främjandebegreppets innebörd är oklar. Resultat av mer renodlade främjandeinsatser är också svåra att följa upp. Främjandeinsatser på lärosätetsnivå kan dessutom leda till fler och mer uttalade konflikter vid krav på ett tydligare Högskoleverk.

Revisorerna menar att en väsentlig främjandeaspekt i verkets arbete är det resultat som följer av ett framgångsrikt arbete med tillsyn och kontroll, uppföljning och utvärdering samt olika former av kvalitetsprövning. I det sammanhanget bidrar inte främjandebegreppet till något klargörande av verkets uppdrag. Av betydelse för verkets utövning och högskolesektorns utveckling är däremot att mål och riktlinjer för högskolesektorns verksamhet är tydliga.

#### *Klargör verkets uppdrag som sektorsmyndighet*

Ett förtydligande av verkets roll och uppgifter bör utgå från en tydligare myndighetsfunktion, där de nationella kraven i högskolans reglering förs ut med hjälp av tillsyn och kvalitetskontroll samt uppföljning och utvärdering. Revisorerna ser dessa uppgifter som angelägna. Uppgifterna framhålls också som centrala från verkets olika intressenter. Företrädare för verkets olika intressenter betonar främst vikten av verkets kvalitetsarbete och att verket därvid får en tydlig roll. I denna roll har verket också goda möjligheter att – i enlighet med sina nyligen fastlagda ambitioner – bli en tydlig myndighet.

Den 1 december 1999 lade regeringen fram propositionen Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan (prop. 1999/2000:28). I propositionen föreslås att högskolelagen och högskoleförordningen ändras med innebörden att studentinflytandet ska stärkas och att ambitionsnivån när det gäller

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

kvalitetssäkringen ska höjas. Bland annat föreslås Högskoleverkets kvalitets-säkringar bli periodiskt återkommande och heltäckande på såväl lärosätets-nivå som beträffande program och ämnen. De uppgifter som följer med detta utökade uppdrag för Högskoleverket förstärker ytterligare behovet av att verkets roll inom sektorn är tydlig och oomtvistad.

Sammanfattningsvis menar revisorerna att regeringen bör få i uppdrag att klargöra de väsentliga uppgifterna i Högskoleverkets uppdrag som företrä-dare för nationella intressen i högskolesektorn. Detta uppdrag samt de upp-gifter som följer av uppdraget bör löpande följas upp och utvecklas inom olika områden i regleringsbrevet och i en kontinuerlig resultatdialog.

Av verkets övriga uppgifter rör en stor andel information om högskolan i Sverige och internationellt. Revisorerna har för avsikt att återkomma till dessa frågor liksom till frågor som rör verkets uppföljning och utvärdering i granskningens senare delar.

### 7.3.3 Ompröva vissa av Högskoleverkets aktiviteter

Enligt Riksdagens revisorers uppfattning bör regeringen, som ett led i klargö-randet av Högskoleverkets roll, ompröva den organisatoriska placeringen av vissa aktiviteter och uppgifter som inte passar in i en tydligare myndighets-profil för verket. Revisorerna anser således att det finns klara skäl att om-pröva främst universitetsdatornätet SUNET, regeringens uppdrag med stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

#### *Universitetsdatornätet SUNET*

Datornätet SUNET motsvarar omkring en fjärdedel av verkets ekonomiska omslutning. SUNET har emellertid egen beslutsfunktion och finansieras också med särskilda anslag. Verksamheten är i stor utsträckning spridd i landet och anknytningen till verkets uppgifter är svag. Inga starka skäl talar för att denna verksamhet ska ligga inom Högskoleverket.

#### *Regeringens stöd- och utvecklingsinsatser*

Regeringens uppdrag med ekonomiska stimulanser till stöd- och utveck-lingsinsatser motsvarar omkring 85 % av verkets totala stöd- och utveck-lingsinsatser. Revisorerna menar att värdet av ekonomiska stimulanser all-mänt kan ifrågasättas mot bakgrund av svårigheterna att bedöma resultatet av dessa insatser, något som också verket nyligen har påpekat i en skrivelse till regeringen.

Framför allt måste emellertid insatsernas organisatoriska hemvist inom Högskoleverket omprövas mot bakgrund av en tydligare myndighetsprofil med mer inslag av granskning och kontroll av lärosätenas verksamhet. Om verket samtidigt ska påverka lärosätenas verksamhet med villkorsbundna ekonomiska bidrag finns i längden en klar risk för konflikter på enskilda lärosäten. Sådana konflikter är ett hot mot verkets trovärdighet och auktoritet samtidigt som verkets insatser splittras.

Revisorerna har för avsikt att närmare belysa lärosätenas syn på denna typ av insatser i granskningens senare delar.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Rådet för högskoleutbildning – det tidigare grundutbildningsrådet – kom till för att höja den grundläggande högskoleutbildningens status genom att lärare skulle ges möjlighet att ansöka om externa medel på liknande sätt som forskare. Ansökningarna avser ekonomiskt bidrag till bl.a. pedagogiskt utvecklingsarbete och en ökad internationalisering av utbildningen.

I två utvärderingar av rådets verksamhet (1992 respektive 1995) framhålls den höga kvaliteten i rådets prövning av ansökningar, men också svårigheter med att kommunicera och sprida verksamhetens resultat. Den senare företeelsen är ett generellt problem när det gäller stöd- och utvecklingsinsatser.

Rådet inrättades som försöksverksamhet inom det dåvarande Universitets- och högskoleämbetet efter förslag från Högskoleutredningen. När rådet bildades betonades bl.a. analogin med forskningen och de självständiga forskningsråden. Grundutbildningens status skulle höjas bl.a. genom att duktiga lärare, på samma sätt som forskare, skulle dra pengar till institutionerna. Rådets verksamhet permanentades 1992. Rådet var därefter en självständig myndighet fram till 1995. Då inordnades rådet i Högskoleverket med en egen beslutsfunktion, men med finansiering via verkets ramanslag. Mellan 1996 och 1998 minskade rådets bidragsmedel från 41 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Enligt verket har samtidigt de administrativa kostnaderna för rådets verksamhet ökat under denna period.

Det angelägna i ett fortsatt pedagogiskt utvecklingsarbete framhålls bl.a. i en aktuell tioårsuppföljning av den dåvarande Högskoleutredningens förslag (Westling H. m.fl. 1999 *Börjar Grundbulten rosta?* En debattskrift om grundutbildningen i högskolan). Revisorerna menar emellertid att rådets uppgift dåligt passar in i ett ämbetsverk. Problemet markeras ytterligare om Högskoleverket ges en tydligare profil. Rådet har nu fått nya uppgifter i och med att insatserna också ska omfatta forskarutbildningen. Enligt revisorerna bör därför regeringen i samband med den pågående översynen av myndighetsstrukturen för forskningens finansiering se över möjligheterna att ge rådet en mer självständig ställning, som bättre rimmar med syftet för rådets verksamhet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Bilaga

### Kontakter under granskningsarbetet

#### Högskoleverket

Lars Brandell  
Carin Callerholm  
Caroline Cruz  
Teresa Edelman  
Ingrid Ericsson Söderlund  
Sigbrit Franke  
Carl Hård af Segerstad  
Hans Jalling  
Sara Karlsson  
Åsa Klevard  
Torsten Kälve­mark  
Lars Lustig  
Britta Lövgren  
Ragnhild Nitzler  
Frank Nordberg  
Inger Rydén Bergendahl  
Mariann Samuelson  
Maivor Sjölund  
Lennart Stähle

#### Utbildningsdepartementet

Dan Andersson  
Agneta Bladh  
Eva Carlsson Wåhlberg  
Carin Lindborg  
Karin Odencrantz  
Eva Svensson

#### Universitet och högskolor

Bertil Andersson, Linköpings universitet  
Irene Artaus, Mälardalens högskola  
Arne Ardeberg, Lunds universitet  
Per-Olof Glanz, Malmö högskola  
Kjell Gunnarsson, Malmö högskola  
Jan-Erik Hagberg, Linköpings universitet  
Peter Jönsson, Malmö högskola  
Wanda Klintberg, Malmö högskola  
Raine Larsson, Kristianstads högskola  
Eva Larsson-Ringqvist, Växjö universitet  
Lars Lindström, Mälardalens högskola  
Håkan Linnarsson, Lunds universitet

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga 1



Bengt Lörstad, Kristianstads högskola  
Lena Marcusson, Uppsala universitet  
Margret McKay, Mälardalens högskola  
Mille Millnert, Linköpings universitet  
Ulla Myhrman, Uppsala universitet  
Magnus Neumüller, Mälardalens högskola  
Mats Ola Ottosson, Uppsala universitet  
Mona Pers, Mälardalens högskola  
Lars Rydberg, Linköpings universitet  
Bengt Sandén, Linköpings universitet  
Bo Sundqvist, Uppsala universitet  
Elvy Westlund, Mälardalens högskola

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## Organisationer

Peter Arvebro, Sveriges Förenade Studentkårer  
Lars Ekholm, Sveriges universitets- och högskoleförbund  
Lars Eriksson, Sveriges universitets- och högskoleförbund  
Bert Fredriksson, Sveriges universitetsläraresförbund  
Leif Lindfors, Sveriges universitets- och högskoleförbund

## Övriga

Sonja Dahl, Kommittén för högskolans styrning  
Nils Eklund, Ekonomistyrningsverket  
Ewa Fors, Statistiska centralbyrån, Örebro  
Margareta Hart, Riksrevisionsverket  
Mats Haglund, Statistiska centralbyrån, Örebro  
Lillemor Kim, Kungliga vetenskapsakademien  
Åsa Sohlman m.fl. Kunskapslyftskommittén  
Sture Strömqvist, Statskontoret  
Håkan Westling, professor emeritus, Lunds universitet





Rapport 1999/2000:9

---

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 2

# Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning



## Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ inlett en granskning av högskolan med tyngdpunkt på den grundläggande högskoleutbildningen.

Revisorernas granskning består av fyra delar. Detta är den andra delrapporten. Den är inriktad på den grundläggande högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning. I två kommande delrapporter behandlas lärosätenas prioritering och resursanvändning samt förutsättningar för forskning och utbildning.

Underlag för denna rapport är ett uppdrag till fil.doktor Håkan Regnér och fil.kand. Björn Öckert att redovisa forskningen om den högre utbildningen. Med denna redovisning som grund har revisorerna hållit ett seminarium tillsammans med inbjudna sakkunniga. Övrigt underlag utgörs av intervjuer samt statistik och övriga dokument.

Professor Håkan Westling och fil.kand. Björn Öckert har varit sakkunniga under utarbetandet av denna rapport.

Granskningen har bedrivits inom revisionens andra avdelning. I andra avdelningen ingår Per Rosengren ordförande (v), Bengt Silfverstrand vice ordförande (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Elisabeth Carlsund haft huvudansvar för granskningsarbetet. Även utredningschefen Margaretha Stålfors, tillförordnade utredningschefen Allan Reed och kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet. Därutöver har revisionsdirektören Nils Eklund och fil.kand. Jenny Ikelberg deltagit i delar av arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna den 28 april 2000. Rapporten sänds på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Efter att också övriga rapporter i revisorernas högskolegranskning har behandlats på samma sätt har revisorerna för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen under år 2000.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2



## Sammanfattning

Riksdagens revisorer har inlett en granskning av högskolan med tyngdpunkt på den grundläggande högskoleutbildningen. Granskningen består av fyra delar. Detta är den andra delrapporten. Den är inriktad på högskolans grundutbildning i samhällsekonomisk belysning.

### Stora satsningar och stora förväntningar

I internationell jämförelse satsar Sverige betydande resurser på högskolan. Med dagens investeringar, ca 40 miljarder kronor per år, är högskolan en stor del av landets offentliga sektor och högskolan förväntas fortsätta att växa. Stora förväntningar om social och ekonomisk utveckling samt förbättrad internationell konkurrenskraft har knutits till satsningarna på högskolan. I högskolans verksamhet är grundutbildningen av strategisk betydelse.

### Allvarlig brist på kunskap

Revisorernas granskning har visat på allvarliga brister på kunskap om högskolans grundutbildning i flera avseenden. Bristerna gäller såväl vetenskapliga studier som studier i övrigt och avser både ekonomiska analyser och analyser av högskolans grundutbildning på en mer övergripande nivå.

Vid 1993 års högskolereform ersattes högskolans tidigare nationella linjesystem med en examensordning. Denna skulle bl.a. ge riksdagen och regeringen bättre information om studiernas omfattning och resultat på olika nivåer. Under 1990-talet har emellertid kopplingen mellan studier och examina försvagats. Antalet examina är ett osäkert mått som kan leda till både överskattningar och underskattningar av utbildningens resultat. Antalet kursstudier utanför utbildningsprogrammen har ökat kraftigt, och studenternas intresse för att ta ut en examen har minskat.

Redovisningen av presterade högskolepoäng visar att lärosätena har legat på en relativt hög och jämn prestationsnivå under 1990-talet. Men av denna redovisning framgår inte vilken utbildning som har genomförts på olika nivåer inom olika ämnesområden.

Statsmakternas önskan om ett ökat antal studenter inom områdena teknik och naturvetenskap har hörsammats under senare år. Men det är oklart vilket kompetenstillskott satsningen kommer att leda till. Högskoleverkets uppföljning visar att andelen uttagna examina är extremt låg för högskoleingenjörer.

Sammantaget saknas i dag bra mått för att bedöma grundutbildningens resultat. Även kunskapen om utbildningens effekter i samhället är bristfällig. Revisorerna har också konstaterat att det behövs en öppen dialog mellan lärosätena och regeringen om högskoleutbildningens mer långsiktiga inriktning. Med den betydelse som högskolan ges för samhällsutvecklingen bör regeringen ta fram ett principdokument av officiell karaktär inför arbetet med lärosätenas utbildningsuppdrag. Dokumentet bör hållas öppet för en allmän debatt och också ingå i underlaget för regeringens förslag till riksdagen i anslutning till riksdagens beslut om utbildningsuppdragen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

## Högskoleutbildningens lönsamhet

Enligt befintliga forskningsresultat är avkastningen på högskolans grundutbildning positiv. Med avkastning menas den procentuella inkomstökningen av ytterligare ett år i högskoleutbildning, med hänsyn tagen till utebliven inkomst under studietiden. Utbildningens kostnader beaktas inte. Utbildningen är mer lönsam ju tidigare i livet den genomförs.

Resultaten bygger på genomsnittliga beräkningar för stora grupper. Skillnader mellan olika akademikergrupper har inte studerats. Avkastningen har minskat sedan slutet av 1960-talet, för att därefter återhämta sig. Den skiljer sig också åt mellan olika lärosäten för samma typ av utbildning. Det är inte känt om dessa skillnader är hänförliga till utbildningens kvalitet, till lärosätenas förmåga att dra till sig begåvade och högpresterande studenter eller till andra förklaringar.

## Tecken på bristande effektivitet

Revisorerna konstaterar att det finns tecken på bristande effektivitet i högskolesystemet.

Reglerna för antagning till högskolan leder till köbildningar av olika slag som genomgående missgynnar de yngsta sökande. Denna effekt har snarast blivit tydligare under 1990-talet. Detta är problematiskt bl.a. då utbildningen är mer lönsam ju yngre individerna är vid avslutad utbildning.

Trots riksdagens länge uttryckta önskemål om en minskad social snedrekrytering är högskolans rekryteringsbas fortfarande både snäv och sned. En viss social utjämning har skett på lägre utbildningsnivåer under senare decennier i anslutning till grundskolereformen. Men den sociala skiktningen är fortfarande tydlig och sker ofta tidigt inom grundskolans och gymnasieskolans utbildning. Gymnasieskolans rekryteringsbas för högskolan har också minskat under 1990-talet.

## Revisorernas förslag

Kunskapen om högskolan behöver förbättras.

- Statistiska mått behöver utvecklas.
- Övergripande och ekonomiska analyser av högskolesystemet behöver genomföras.
- Forskningen om högskolan behöver stimuleras.

Kunskap om högskolan behöver föras in i högskolans styrning.

- Som underlag för arbetet med utbildningsuppdragen bör regeringen presentera ett principdokument med analyser av genomförd utbildning och behov av kompetensutveckling.
- Detta dokument bör göras tillgängligt för en bred diskussion innan riksdagen fattar beslut om lärosätenas utbildningsuppdrag.

Antagningsreglerna för högskolans grundutbildning bör ses över.

- Analyser bör göras av de köbildningar som leder till att de yngsta sökande missgynnas.
- Sökbeteendet hos olika åldersgrupper behöver analyseras i fråga om såväl fördelningseffekter som ekonomiska effekter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2



# 1 Revisorernas beslut om att granska högskolan

Våren 1999 beslöt Riksdagens revisorer på eget initiativ att granska högskolan med tyngdpunkt på resursanvändningen.

Granskningen inriktas i huvudsak på den grundläggande högskoleutbildningen och består av fyra delrapporter:

- Högskoleverkets granskande och främjande roll.
- Den grundläggande högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning.
- Lärosätenas prioriteringar och resursanvändning.
- Förutsättningar för forskning och utbildning vid olika lärosäten.

Belysningen av högskoleutbildningen utgår i de två första delarna från ett nationellt perspektiv och i de två senare delarna från ett lärosätesperspektiv. Den 15 december 1999 fastställde revisorerna den första delrapporten *Högskoleverkets granskande och främjande roll*. Den sändes därefter på remiss till berörda myndigheter och organisationer.

Denna delrapport rör högskolans grundutbildning i en samhällsekonomisk belysning. Ett underlag för delrapporten är revisorernas uppdrag till filosofie doktor Håkan Regnéér och filosofie kandidat Björn Öckert att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv beskriva och diskutera den högre utbildningen i Sverige. Uppdraget finns redovisat i rapporten *Högre utbildning i Sverige – En problemorienterad diskussion om utbildningssatsningar*. Denna rapport samt delar av revisorernas första delrapport har legat till grund för ett seminarium om samhällsekonomisk belysning av högre utbildning. I seminariet deltog revisorernas andra avdelning samt inbjudna sakkunniga. Därefter har ytterligare några forskare kontaktats. Synpunkter och dokumentation har också inhämtats från Högskoleverket och regeringen när det gäller initiativ till samhällsekonomiska analyser av högre utbildning. Också företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetsläraresförbund (SULF) och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) har fått möjligheter att lämna synpunkter.

I kapitel 2 presenteras utgångspunkter och perspektiv för revisorernas granskning. Kapitlet inleds (avsnitt 2.1) med en beskrivning av statsmakternas satsningar på högre utbildning och de förväntningar som är knutna till dessa investeringar. Därefter (avsnitt 2.2) redogörs för in- och utflöden i utbildningssystemet. I avsnitt 2.3 berörs styrningen av den högre utbildningen. Kapitel 3 inleds med en redovisning av begrepp och mått som används för att beskriva den högre utbildningen i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Därefter följer problematiserade beskrivningar av de samhällsekonomiska värden i fråga om högre utbildning som Öckert/Regnéér lyfter fram i sin ovan nämnda rapport. Kapitlet avslutas med en kort genomgång av den internationella marknaden för högre utbildning som snabbt håller på att växa fram. I kapitel 4 behandlas revisorernas överväganden, slutsatser och förslag i fråga om högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2

## 2 Den grundläggande högskoleutbildningen

### 2.1 Stora satsningar och stora förväntningar på högskolan

I internationell jämförelse satsar Sverige en relativt sett stor andel av landets resurser på högskoleutbildning. Enligt OECD:s statistik låg Sverige och Finland år 1995 i topp av Europas länder med 1,7 procent av sin bruttonationalprodukt på högskolan. Bland 22 länder i OECD:s statistik redovisade endast fyra länder – Kanada, USA, Korea och Australien – större nationella högskolesatsningar än Sverige och Finland.

Invändningar mot dessa kostnadsjämförelser rör främst inverkan av kostnader för forskning och för studiemedel. Preliminära resultat från en pilotstudie vid OECD tyder på att Sveriges investeringar i högre utbildning är höga även när kostnader för forskning har exkluderats. Däremot behöver bl.a. studiemedlens inverkan på internationella kostnadsjämförelser ytterligare klargöras.

#### 2.1.1 En stor och växande del av den offentliga sektorn

##### *Stora investeringar*

År 1998 var de totala kostnaderna för den svenska högskolan 39,2 miljarder kronor. Av detta utgjorde grundutbildningen drygt 14 miljarder kronor och studiestödet drygt 7 miljarder kronor. Läsåret 1997/98 fanns 305 600 studenter i den grundläggande högskoleutbildningen. Många studerade emellertid på deltid. Omräknade till helårsstudenter motsvarade de studerande individerna 251 000 helårsstudenter budgetåret 1998. Samma år utträttades totalt närmare 46 700 årsverken av högskolans personal, varav undervisande och forskande personal stod för knappt hälften eller 21 800 årsverken.

##### *Kraftig expansion*

Högskoleutbildningen har expanderat mycket kraftigt under efterkrigstiden. År 1945 fanns 13 800 studenter vid dåtidens svenska universitet och fackhögskolor, vilket kan jämföras med dagens över 300 000 högskolestudenter. Dagens högskoleutbildning är därmed av en helt annan karaktär än den som fanns vid krigsslutet. I dag talar man ibland om massutbildning. Högskolans expansion är en följd av att tidigare former av högskoleutbildningar har byggts ut och att utbildningar som har legat utanför högskolan har förts in under högskoleutbildningen.

Expansionen har inte varit jämn över åren. Efter en kraftig expansion under 1960- och 1970-talen var antalet högskolestuderande i stort sett konstant under större delen av 1980-talet. Därefter byggdes grundutbildningen ut kraftigt under 1990-talet. Ökningen var störst under decenniets inledning.

Grundutbildningen förväntas fortsätta att växa. Enligt budgetpropositionen för 2000 är ett övergripande mål att hälften av en årskull ska ha börjat läsa vid högskolan före 25 års ålder. Av 1999 års ekonomiska vårproposition framgår att lärosätena tillförs resurser motsvarande ytterligare 56 000 helårsstudenter för perioden 1999–2002. Enligt Högskoleverkets Årsrapport 1998

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 2

är det emellertid oklart hur stor den faktiska ökningen blir. Under samma period försvinner nämligen tillfälliga medel motsvarande 7 000 helårsstudenter. Enligt verket avgörs den faktiska ökningen under perioden av i vilken utsträckning lärosätena fortsätter att bedriva mer utbildning än vad de statliga anslagen till grundutbildning medger ersättning för.

Under den första hälften av 1990-talet var utbildningens expansion ganska brett fördelad på olika utbildningsområden. Ökningen under de därpå följande åren har emellertid varit inriktad på naturvetenskap och teknik. Mellan åren 1996 och 1998 ökade antalet helårsstudenter med nära 11 000 (från 234 600 till 245 500 helårsstudenter). Denna ökning utgjordes så gott som enbart av studenter inom de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsområdena.

Grundutbildning är således en omfattande och växande verksamhet inom högskolan. Dess betydelse ligger inte bara i att den når så många individer. Grundutbildningen är också strategiskt viktig för den framtida omfattningen och inriktningen av högskolans forskning och forskarutbildning. Den är därmed ingången till den framtida högskolan.

### 2.1.2 Ungdomsutbildning och livslångt lärande

Av Högskoleverkets Årsrapport 1998 framgår att som andel av befolkningen i utbildning var 21–24 år de vanligaste åldrarna för studenter i grundutbildningen detta år. Åldrarna direkt efter gymnasieskolan, 19–20 år, svarade för en avsevärt mindre andel. Mätt med samma mått var åldersgruppen 25–29 år den tredje vanligaste bland de högskolestuderande. I åldrarna över 30 år är andelen högskolestuderande avsevärt lägre. Men andelen över 30 år utgör ändå ganska många studenter. Under 1990-talet ökade också de något äldre studenterna avsevärt mer än de yngsta studenterna. Se tabell 2:1.

**Tabell 2:1**

#### **Högskolestuderande i grundutbildningen i olika åldersgrupper**

Källa: Högskoleverket, Årsrapport 1998

	Höstterminen 1990		Höstterminen 1998	
	<i>Antal studenter</i>	<i>Andel av befolkningen i utbildning</i>	<i>Antal studenter</i>	<i>Andel av befolkningen i utbildning</i>
<b>19–20 år</b>	20 715	9,0 %	28 261	14,1 %
<b>21–24 år</b>	60 946	12,5 %	102 565	23,5 %
<b>25–29 år</b>	39 374	6,4 %	60 165	10,2 %
<b>30–39 år</b>	28 992	2,5 %	47 688	3,8 %
<b>40–49 år</b>	17 275	1,4 %	22 280	1,9 %
<b>50–59 år</b>	3 980	0,5 %	6 228	0,5 %
<b>Alla åldrar</b>	173 501	2,0 %	268 159	3,0 %

Det finns flera förklaringar till åldersfördelningen bland studenterna i grundutbildningen. En viktig förklaring är en medveten ambition i den svenska

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

högskolepolitiken att den som i ungdomen har missat chansen till utbildning ska ha möjlighet att komma igen senare i livet. Satsningar på komvux och relativt generösa studiemedelssystem är några exempel på denna politik. Högskolans antagningsregler är ett annat exempel. (Se avsnitt 2.2.1)

Den vuxenutbildning som för några decennier sedan började utvecklas i såväl Sverige som OECD-området i övrigt och som först benämndes återkommande utbildning går numera under begreppet livslångt lärande. I ett betänkande våren 1999 framhöll Kunskapslyftskommittén behovet av en ytterligare utbyggd högskoleutbildning för att satsningarna på vuxenutbildning ska komma till användning. Liknande synpunkter framfördes också hösten 1999 i en internationell expertrapport till kommittén.

### 2.1.3 Statsmakternas syn på individ- och samhällsnytta

I en rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, i januari 1997, konstateras att svensk utbildningspolitik efter andra världskriget har präglats av starka ideologiska synsätt. Samtidigt konstateras att utbildningspolitiska ställningstaganden inte alltid har byggt på förvärvade erfarenheter eller genomförda utredningar.

I riksdagens behandling av högskolans grundutbildning har 1990-talets utbyggnad åtföljts av uttalanden om utbildningens nytta ur både den enskilda individens perspektiv och ett samhällsperspektiv. I många fall poängteras sambandet mellan dessa perspektiv.

#### *Högskoleutbildning och ekonomisk tillväxt*

Vid riksdagens behandling av 1993 års högskolereform, hösten 1992, framhölls högskoleutbildningens betydelse för att stärka Sverige som kunskapsnation (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103). Detta sågs som avgörande för landets internationella konkurrenskraft. För att Sverige skulle nå samma nivå av högskoleutbildad arbetskraft som konkurrentländerna framhölls behovet av fler högskoleutbildade, särskilt bland de unga. Betydelsen av de mindre och medelstora högskolorna för att vitalisera både näringsliv och kulturliv i landets olika regioner framhölls också.

Utbildningens betydelse för landets ekonomiska tillväxt och internationella konkurrenskraft återkommer fortlöpande vid riksdagens budgetbehandling under återstoden av 1990-talet. Från och med behandlingen av 1994 års budgetproposition betonas också högskoleutbildningens betydelse för återkommande utbildning och livslångt lärande bredvid ungdomsutbildningen. Det livslånga lärandet ses som nödvändigt för att arbetskraften ska kunna möta arbetslivets tekniska utveckling samt de krav på flexibilitet och förändringsförmåga som följer av denna utveckling.

#### *Högskoleutbildning och social utveckling*

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionerna 1994 och 1995 framhölls svårigheterna att förutsäga behovet av framtida yrkeskompetens. Med hänvisning till detta förhållande sågs också i detta fall en allmän kompetenshöjning som viktig för att bidra till flexibilitet och förändringsförmåga.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

När riksdagen behandlade 1997 års budgetproposition framhölls att högskoleutbildningen inte bara skulle bidra till att lösa tekniska, medicinska och miljörelaterade problem. Utbildningen avsågs också bidra till att bekämpa arbetslösheten, öka sysselsättningen och förhindra social utslagning.

Vid ett par tillfällen, bl.a. vid behandlingen av budgetpropositionerna 1995 och 1999, kopplades sociala och ekonomiska motiv för högskoleutbildningen ihop. Utbildningen sågs därvid som ett medel för att skapa en demokratiskt och ekonomiskt effektiv kunskapsnation.

#### *Högskoleutbildningen och de enskilda individerna*

Utbildningens betydelse för de enskilda individerna har ett starkt samband med den ovan angivna synen på utbildningens betydelse för ekonomisk tillväxt och internationell konkurrenskraft samt social utveckling. Därutöver anges också direkt fördelningspolitiska motiv för ökade satsningar på högskoleutbildning.

Vid behandlingen av bl.a. budgetpropositionerna 1994, 1995 och 2000 framhölls utbildningens betydelse för att öka de enskilda individernas möjligheter att påverka sina liv och att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Olika insatser för att minska social snedrekrytering till högskolan framhålls bl.a. i 1997 års budgetproposition. Där betonas betydelsen av högskolans utbyggnad och decentralisering för att rekrytera högskolenybjörjare från mer studieovana hem.

## 2.2 In- och utflöden i utbildningssystemet

En viktig fråga i en samhällsekonomisk belysning av den grundläggande högskoleutbildningen är hur resurserna i utbildningssystemet utnyttjas. Processerna kring resursutnyttjandet kommer att mer ingående behandlas i en kommande delstudie i revisorernas högskolegranskning där också fördelningen inom lärosätena behandlas. Detta kapitel inleds emellertid med en genomgång av hur flödena in i respektive ut ur grundutbildningen redovisas på nationell nivå. Detta är en viktig aspekt på utbildningssystemets effektivitet.

### 2.2.1 Sökandetryck och inflödet till högskolan

Inflödet till högskolan mäts i antalet högskolenybjörjare – dvs. studenter som registreras för första gången. År 1998 fanns totalt 305 600 registrerade studenter i grundutbildningen, varav drygt 20 procent var högskolenybjörjare.

Sökandetrycket är högt. Hösten 1998 erbjöds drygt 40 procent av de behöriga sökande en studieplats. Hösten 1999 hade denna andel ökat något men fortfarande var andelen antagna mindre än 50 procent. Främst ökar andelen antagna bland äldre och bland kvinnor. Mellan höstterminen 1995 och höstterminen 1999 ökade antalet antagna med nära 50 procent i åldrarna över 30 år. Under samma period ökade antalet antagna bara med några få procent i åldrarna under 25 år.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

Studenternas efterfrågan på högre utbildning är en av de variabler som har betydelse för högskolans utbud. Uppgifter om studenternas efterfrågan är emellertid osäkra. Enligt SCB:s beräkningar är det oklart både hur stor den s.k. dolda efterfrågan på utbildning är bland dem som avstår från att söka och hur seriösa de är som söker. Långt ifrån alla antagna accepterar en erbjuden plats. Många infinner sig inte heller när utbildningen startar. SCB:s individdata över antalet sökande gallras också efter två år. Därmed är det inte möjligt att långsiktigt följa individens sökbeteende över tiden.

#### *Antagningsreglerna*

Allmänna riktlinjer för behörighet till högskolans grundutbildning finns i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Sedan höstterminen 1997 har Högskoleverket också föreskriftsrätt när det gäller standardbehörigheter och en del övriga bestämmelser.

För att bli antagen till högskolans grundutbildning krävs grundläggande behörighet varmed avses att den sökande har fullföljt ett program i gymnasieskolan med godkända betyg på kurser omfattande minst 90 procent av de gymnasiepoäng som krävs för ett fullständigt program eller motsvarande kunskaper. Grundläggande behörighet har också den som har fyllt 25 år och som har varit yrkesverksam i minst fyra år samt har kunskaper i engelska och svenska som motsvarar ett fullföljt nationellt program i gymnasieskolan.

För de flesta kurser och utbildningar gäller dessutom särskilda behörighetskrav. Särskilda behörighetskrav för nybörjare i högskolan anges i form av standardbehörigheter. Högskoleverket fastställer standardbehörigheter för utbildningar som leder till en yrkesexamen enligt högskoleförordningen, exklusive konstnärliga utbildningar. Standardbehörigheter för övriga utbildningar beslutas lokalt av respektive lärosäte.

Enligt högskolelagen ska lärosätena så långt som möjligt anta behöriga sökande utan att göra avkall på en hög kvalitet i verksamheten. Om inte alla behöriga sökande kan tas emot ska ett urval göras. Instrument som får användas i urvalsförfarandet är enligt högskoleförordningen betyg, högskoleprov, särskilda prov, tidigare akademiska meriter, arbetslivserfarenhet och särskilda skäl. I praktiken används i urvalsförfarandet till de flesta utbildningar i huvudsak betyg eller högskoleprov.

Tillträdesreglerna har ändrats flera gånger under 1990-talet. Reglerna från 1977 års högskolereform innebar en centralt styrd antagning. Med 1993 års tillträdesregler blev högskolorna självständiga antagningsmyndigheter som ansvarade för utformningen av behörighets- och urvalsregler. År 1997 gjordes tillträdesreglerna ånyo om och blev åter mer enhetliga. Dessa förändringar var en följd av gymnasieskolans nya kurs- och betygssystem samt förändringar inom högskoleutbildningen. Svårigheter att kombinera ett enhetligt regelverk med ett mer differentierat utbildningsutbud och en mer heterogen grupp sökande har därefter medfört ytterligare successiva justeringar av tillträdesreglerna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

Mellan höstterminen 1995 och höstterminen 1999 minskade andelen antagna av de behöriga sökande från 47,1 till 45,7 procent. Höstterminen 1997 var andelen antagna 38,6 procent. Bakom denna svårighet att bereda platser för behöriga sökande döljer sig en obalans som är både geografiskt betingad och betingad av kvalitativa skillnader mellan utbildningens utbud och efterfrågan. Det är t.ex. större efterfrågan på utbildning i Stockholm än i många andra delar av landet. Efterfrågan på IT-utbildning är också större än efterfrågan på lärar- eller ingenjörsutbildningar.

Räknat från början av 1990-talet sjönk först de antagnas medelålder för att därefter åter stiga. Mellan 1995 och 1999 ökade antalet antagna i åldersgruppen över 30 år med närmare 50 procent medan antalet antagna i åldrarna under 25 år endast ökade med några få procent. Under samma period har situationen försämrats för de sökande som kommer direkt från gymnasieskolan, 19-åringarna. Höstterminen 1995 antogs 53 procent av alla sökande 19-åringar. Två år senare hade andelen antagna 19-åringar sjunkit till 36 procent för att ytterligare två år senare, höstterminen 1999, ha ökat något till 42 procent.

I en avhandling 1998, *Val och urval till högre utbildning*, visar Lillemor Kim att förändringar i antagningsreglerna påverkar individens sökbeteende. Utformningen av antagningsregler ger effekter på både åldersfördelning och könsfördelning. Lillemor Kim konstaterar att antagningsreglerna lett till köbildningar av flera slag som främst drabbat yngre sökande. Ett exempel rör arbetslivserfarenhet, som infördes som urvalsgrund i och med 1977 års högskolereform för att bredda den sociala rekryteringsbasen och underlätta för äldre sökande. Denna urvalsgrund bidrog till ökad medelålder hos studenterna. Men det sociala urvalet till högre studier förändrades inte nämnvärt. Däremot bidrog urvalsgrunden till köeffekter. I dag används arbetslivserfarenhet endast som komplement till högskoleprovet. Lillemor Kim framhåller svårigheterna med att kombinera ett stabilt och överblickbart antagningssystem med möjligheter att ta hänsyn till individuella behov och ändrade förutsättningar. I den svenska regelutformningen har man tvingats offra den senare ambitionen, men ändå inte nått framgång med den förra ambitionen. I avhandlingen konstateras avslutningsvis att antagningssystemets köbildningar inte avgör vem som får studera utan vad olika sökande får studera och framför allt när.

Antagningssystemets köeffekter har belysts i flera studier, bl.a. från Högskoleverket 1996 och 1997. Ett exempel rör gymnasieskolans nya målrelaterade betygssystem, där alla elever har teoretisk möjlighet att få högsta betyg. Eleverna kan dessutom tentera upp sina betyg efter skolans slut. Detta kan få till följd att antagningspoängen till eftertraktade utbildningar slår i taket och 19-åringarna konkurreras ut av äldre sökande. Enligt statistik från Verket för högskoleservice hade var fjärde nyantagen höstterminen 1999 gått en termin eller ett år extra på komvux. Också högskoleprovet kan göras om flera gånger. Både betygssystemet och högskoleprovet leder till köbildning. De yngsta sökande missgynnas också av systemet med olika kvoter för studenter från gymnasieskolans gamla och nya betygssystem. I gruppen för studenter

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2

från gamla gymnasieskolan minskar konkurrensen för varje år då de med bättre betyg har kommit in under tidigare år. I gruppen för studenter från nya gymnasieskolan är emellertid konkurrensen fortsatt hög vilket missgynnar dessa ungdomar. Ytterligare ett exempel rör tillgodoräknande av akademiska poäng vid fristående kurser. Dessa poäng ger förtur vid antagning till nya kurser. Regeln infördes för att minska osäkerheten för den ökande andelen studenter som läser på fristående kurser. Men regeln kan också leda till att studenter söker sig till kurser där det är lättare att bli antagen för att få förtur till andra, mer eftertraktade kurser.

I en sammanställning av forskningsresultat om högskoleprovet konstaterar Högskoleverket våren 1996 att inte heller högskoleprovet har haft avsedd verkan, att minska den sociala snedrekryteringen. Provet tenderar att ge ökad poäng för varje gång det görs. De som gör provet flera gånger kommer ofta från hem med hög utbildning. Högskoleprovet har även en viss könsrelaterad slagsida, där män gynnas framför kvinnor. Kvinnor tenderar emellertid att ha något bättre gymnasiebetyg än män.

I en skrivelse från Sveriges universitets- och högskoleförbund till utbildningsministern i december 1999 föreslår förbundet att antagningssystemet ses över, då det inte fått åsyftad effekt när det gäller att minska den sociala snedrekryteringen.

### 2.2.2 Utflödet från högskolan

Det kraftigt ökade inflödet av studenter under 1990-talets början har skapat förväntningar om ett ökat utflöde. Utflödet från högskolan mäts i examina och presterade poäng.

#### *Examina*

Vid 1993 års högskolereform ersattes grundutbildningens tidigare nationella linjesystem med en examensordning. Förändringen innebar att universitet och högskolor gavs större frihet att organisera studierna. Av regeringens förslag till riksdagen (prop. 1992/93:1) framgick att all grundläggande utbildning bör bedrivas i form av kurser, och för utbildning som är avsedd att leda fram till examen bör kurserna få sammanföras till utbildningsprogram. Regeringen beslutar om ovannämnda examensordning, som utgör bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Av examensordningen framgår vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen. En examen kan vara av generellt slag (magister-, kandidat-, högskoleexamen) eller utgöra en yrkesexamen.

Inför riksdagens beslut (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103) angav regeringen flera syften med att införa en examensordning. Denna anger krav och inriktning för olika examina samtidigt som den är ett instrument för kvalitetskontroll och för lokalisering av vissa utbildningar. Införandet av en examensordning sågs också vara i linje med att statsmakterna i större utsträckning skulle inrikta sig på utbildningens resultat. I en mer decentraliserad studieorganisation syftade examensbenämningarna i första hand till att ge information om studiernas omfattning och nivå. Examensordningen ses också som ett allt viktigare instrument för internationella jämförelser. På en

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2



europaisk marknad är det avgörande att ha fullföljt en utbildning och att ha erhållit ett examensbevis, särskilt inom det tekniska området.

Av Högskoleverkets PM 1999-03-12 (*Genomströmningen – ett problem?*) framgår att dagens utbildning alltigenom är baserad på kurser och att ca 60 procent av alla studenter läser på utbildningar som kan leda till en generell examen.

Trots att antalet studenter har ökat kraftigt de senaste tio åren har antalet examina legat på en tämligen konstant nivå. Enligt Högskoleverket visar erfarenheterna under de senaste tio åren tydligt att den genomsnittliga studietiden har förlängts. Examensfrekvensen för en årskull av nybörjarstudenter kan därför avläsas först efter lång tid, cirka tio år. Av dem som påbörjar en högskoleutbildning tar 60 procent en examen inom tio år. Till viss del kan den förlängda studietiden bero på att en del utbildningar har förlängts. En ny fyraårig magisterexamen har också införts under 1990-talet, och det har blivit vanligare med studieuppehåll. Men det finns en osäkerhet kring examensmättet som kan leda till både över- och underskattning av examina och deras betydelse i dagens grundutbildning.

En del studenter tar ut mer än en examen per år. Den treåriga utbildningen för högskoleingenjörer berättigar t.ex. till både en examen som högskoleingenjör och en examen som filosofie kandidat. Andra studenter har en examen från tidigare år. Åter andra studenter tar inte alltid ut en examen som de är berättigade till. Det krävs en aktiv handling för att ta ut en examen. Studiemönstren förändras också. Enligt en enkätundersökning som SCB redovisade våren 1998 har studenternas intresse för att ta ut en examen minskat. Läsåret 1990/91 ansåg 41 procent av högskolenybörjarna att det viktigaste motivet till utbildningen var att studierna ledde fram till en examen. Läsåret 1995/96 hade denna andel minskat till 34 procent, cirka en tredjedel av högskolenybörjarna. I stället hade intresset för ett ämne eller för utbildning i allmänhet fått ökad betydelse.

En tanke med fristående kurser är att underlätta för äldre studenter att återvända till högskolan för att vidareutbilda sig. Inom Högskoleverket menar man att det är naturligt att den kontinuerliga kompetensutvecklingen och det som i dag benämns livslångt lärande inte självklart behöver leda till en examen.

#### *Presterade poäng och prestationsgrad*

Presterade poäng ger information om vad individer, institutioner och högskolor presterar i form av godkända tentamina eller motsvarande på kurser och utbildningsmoment.

- En helårsprestation motsvarar 40 poäng. Antalet helårsprestationer beräknas genom att summan avklarade poäng på en kurs under en viss period divideras med 40.
- Antalet helårsstudenter beräknas genom att antalet registrerade studenter på en kurs under en viss period multipliceras med kursens poängomfattning och divideras med 40.
- Prestationsgraden används som resultatmått och erhålls genom att antalet helårsprestationer divideras med antalet helårsstudenter. Den genomsnitt-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

liga prestationsgraden ligger enligt Högskoleverket på 83 procent med variationer mellan 70 och 100 procent. Av Lillemor Kims *Retorik och realiteter* framgår att lärosätens prestationsgrad har legat relativt högt och konstant under hela 1990-talet.

Begreppen helårsprestationer, helårsstudenter och prestationsgrad ger således information om prestationer av individer och lärosäten i aggregerad form. Av måtten kan emellertid inte utläsas vilken utbildning som har genomförts av enskilda individer på olika nivåer inom olika ämnesområden. Detta begränsar den information som måtten ger om samhällets utbyte av högskoleutbildningen.

#### *Nya resultatmätt*

Ovan framgår att det i dag finns allvarliga brister när det gäller resultatmätt på högskoleutbildningen. Begreppet examination är förknippat med stor osäkerhet som kan leda till både överskattning och underskattning. Fyra av tio studenter tar inte heller ut examen och tendensen tyder på att examensfrekvensen minskar. Inte heller lärosätens prestationsgrad ger tillräcklig information om samhällets utbyte av högskolesatsningarna.

Sedan början av 1990-talet samlar SCB in data från högskolornas och universitetens s.k. LADOK-system. I LADOK finns uppgifter om bl.a. antagning till program eller kurser, registrering på kurser och avklarade poäng. I början var inte alla lärosäten anslutna till LADOK-systemet. I dag är så gott som samtliga lärosäten anslutna. Den insamlade statistiken över individers poängproduktion har haft sådana kvalitetsbrister att den inte har ansetts publicerbar. Men ett arbete med kvalitetssäkring, som nu har inletts, beräknas vara klart hösten 2000. När dessa data är kvalitetssäkrade och samtliga lärosäten är anslutna kommer resultatmätt att kunna erhållas som också speglar studenternas prestationer på olika nivåer och inom olika ämnesområden.

### **2.2.3 Resultatet av 1990-talets satsning på naturvetenskap och teknik**

Som framgår ovan (avsnitt 2.1.1) rör 1990-talets utbyggnad av grundutbildningen till en del teknik- och naturvetenskap, vilket är i enlighet med statsmakternas uttalade önskemål. Mellan läsåren 1993/94 och 1997/98 ökade antalet nybörjare på programmen för civilingenjörsexamen med 12 procent. Under samma period ökade antalet nybörjare på programmen för högskoleingenjörsexamen med 45 procent. Resultatet av dessa satsningar i form av det totala antalet examinerade av en årskull kan avläsas först efter närmare tio år. Av Högskoleverkets PM om genomströmningen i högskolan (1999-03-12) framgår att resultatet av dessa utbildningssatsningar kraftigt skiljer sig åt mellan civilingenjörer och högskoleingenjörer.

#### *Civilingenjörsutbildningen*

Civilingenjörers examensfrekvens har legat relativt konstant under en längre tid trots att utbildningen förlängdes från 160 till 180 poäng fr.o.m. läsåret

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

1987/88. I realiteten innebar emellertid denna förlängning ingen utökning av programmen eftersom den faktiska tiden var längre redan före 1987/88. Civilingenjörsprogrammen motsvarar nu fyra och ett halvt års studier i normal studietakt utan avbrott.

Av Högskoleverkets sammanställning våren 1999 framgår att fem år efter första registrering varierar examensfrekvensen på civilingenjörsprogrammen mellan 24 och 38 procent. Tio år efter första registrering har examensfrekvensen ökat till 69 procent. Det finns en tendens till att examensfrekvensen efter fem år är lägre för dem som har påbörjat utbildningen under 1990-talet. Efter sju år är emellertid skillnaderna obetydliga.

Övergång från civilingenjörstudier till annan högskoleutbildning är inte vanlig, men förekommer. I genomsnitt har 75% av en årskull nybörjare på civilingenjörstudier tagit ut någon högskoleexamen efter tio år.

### *Högskoleingenjörstudier*

Högskoleingenjör är inte något enhetligt begrepp. Examen som högskoleingenjör kan erhållas efter 80 poäng, dvs. två års heltidsstudier i normal studietakt. Sedan utbildningen fördes över till högskolan 1988 från gymnasieskolans dåvarande, fyraåriga tekniska utbildning har emellertid de flesta ingenjörstudier byggts ut till 120 poäng, vilket motsvarar tre års heltidsstudier i normal studietakt utan avbrott. Till skillnad från vad som var fallet för civilingenjörerna innebar denna förändring att utbildningsprogrammen förändrades. Benämningen högskoleingenjör behölls emellertid.

Examensfrekvensen för högskoleingenjörerna ligger betydligt under genomsnittet för högskolan totalt. För den nya normalstudietiden, tre år, har också examensfrekvensen sjunkit under 1990-talet från 30 till 10 procent. Efter fyra års studier hade endast 23 procent av nybörjarna på programmen från 1993 tagit ut en ingenjörsexamen. Efter sju år – mer än den dubbla normalstudietiden – hade fortfarande knappt varannan eller 47 procent av männen och 50 procent av kvinnorna som började 1990 tagit ut en ingenjörsexamen.

Högskoleverket har i huvudsak två förklaringar till den extremt låga genomströmningen på utbildningen till högskoleingenjörer. En förklaring är att studenterna på attraktiva utbildningar rekryteras till näringslivet innan utbildningen är avslutad. En annan förklaring är att studenter som har svårt att finna arbete blir kvar i högskolan och av det skälet inte tar ut någon examen.

Andra förklaringar till den låga genomströmningen kan vara att många studenter läser den treåriga utbildningen, men i stället för att avlägga en högskoleingenjörsexamen tar de ut en kandidatexamen efter tre år. Det kan också finnas skillnader i studenternas grundförutsättningar att klara utbildningen.

Det saknas studier som närmare belyser varför examensfrekvensen är så extremt låg för just högskoleingenjörer.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

#### 2.2.4 Nyttiggörande av utbildningens resultat

Högskoleutbildningens värde för samhällsekonomin är beroende av hur utbildningen nyttiggörs. Detta kan belysas på två sätt. Det ena rör frågan om i vilken utsträckning utbildningen har en inriktning som är relevant för arbetsmarknadens behov. Det andra rör frågan om i vilken utsträckning utbildningen leder till arbete.

##### *Högskoleutbildningens relevans för arbetsmarknadens behov*

Högskoleutbildningens relevans för arbetsmarknaden kan vara av direkt eller indirekt slag. Utbildningen kan svara mot samhällets behov av olika slag av yrkeskompetens. Utbildningen kan också bidra till en allmänt höjd bildningsnivå som kan användas inom flera olika områden på arbetsmarknaden och som också stärker individernas förutsättningar att klara arbetsmarknadens skiftande krav.

Det har visat sig svårt – ibland omöjligt – att göra säkra prognoser om framtida behov av arbetskraft inom olika yrkesområden och att därmed dimensionera yrkesutbildningar rätt.

Statistiska centralbyrån (SCB) kommenterar svårigheterna med utbildningsprognoser i sin publikation *Trender och prognoser '98*. SCB framhåller att beräkningar av framtida behov av olika yrkesgrupper grundas på en förenklad bild av komplicerade samspel mellan en stor mängd faktorer. I princip utgår analyserna från ett oförändrat utbildningssystem och från ett oförändrat beteende hos individerna.

I en rapport till regeringen i juni 1999 konstaterar Högskoleverket att beräkningar av tillgången på arbetskraft ofta är rätt samstämmiga, medan beräkningar av efterfrågan på arbetskraft ofta skiljer sig åt ganska mycket. Dessa skillnader beror på olika antaganden om bl.a. tillväxtens storlek, arbetslöshetstal och branschvis fördelning av tillväxten. Verket framhåller också att beslut om utbildningsinvesteringar inte alltid grundar sig på beräkningar. I en del fall grundas sådana beslut mer på önskemål än på beräkningar. I en del fall måste också politiska avvägningar göras mellan satsningar på olika yrkesgrupper. Här kommer ofta regionalpolitiska hänsyn in. Verket framhåller ytterligare två osäkerhetsfaktorer. Den ena faktorn rör den växande internationella marknaden för utbildning och arbete. Den andra faktorn rör den uppdragsutbildning i högskolan som genomförs vid sidan av statmakternas utbildningsutbud.

Högskoleverket konstaterar sammanfattningsvis att i en samhällsekonomi som i ökande utsträckning präglas av snabba förändringar och internationell inverkan blir det allt svårare att balansera förhållandet mellan utbildning och arbetsmarknad. I en rapport till regeringen i december 1999 framhåller verket att nya kombinationer av utbildningar växer fram på lärosätena. De nya utbildningskombinationerna är ett resultat av efterfrågan från både studenter och arbetsmarknad och rör bl.a. IT-utbildning, entreprenörsutbildning och utbildning om kulturell mångfald. Sådana utbildningar spänner över flera ämnesområden och kan därför inte alltid planeras, genomföras och följas upp med traditionella metoder.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Av SCB:s *Arbetskraftsundersökningar* framgår att det finns ett starkt samband mellan sysselsättning och utbildningsnivå och att sysselsättningen således är förhållandevis hög bland högskoleutbildade. Risken att bli arbetslös halveras nästan för dem som skaffat sig en akademisk utbildning jämfört med dem som enbart har treårig gymnasieutbildning. Också sysselsättningsgraden ökar med höjd utbildningsnivå.

Kunskapen är begränsad om de närmare orsakerna bakom ovannämnda sysselsättningseffekter. Det är också oklart i vilken utsträckning effekterna kvarstår vid en kraftig breddning av högskoleutbildningen. Av en rapport till den s.k. A-kasseutredningen våren 1999 framgår att denna aspekt kan vara svår att bedöma. I rapporten konstateras att omfattningen av okvalificerade arbeten – arbeten som inte kräver yrkesutbildning – minskar mycket långsamt. Våren 1999 utgör okvalificerade arbeten fortfarande nästan en tredjedel av alla arbeten. I konkurrensen om arbetstillfällen går de okvalificerade jobben då till överkvalificerade, som därmed tränger undan andra – mindre kvalificerade. Slutsatsen i rapporten är att arbetslöshetsbekämpningen i första hand är en fråga om ekonomisk tillväxt så att flera arbetstillfällen skapas över hela kvalifikationsskalan.

## 2.3 Styrningen av den högre utbildningen

Statsmakterna kan påverka högskolans grundutbildning genom att påverka högskolans utbud eller genom att påverka individernas olika beslut om utbildning.

### 2.3.1 Styrsystemet

Gällande styrsystem för högskolans grundutbildning skiljer sig från tidigare genom att anslagstilldelningen är prestationsbaserad och beräknas på antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Statsmakterna fastställer mål och ramar och utövar inflytande främst genom kontraktsliknande utbildningsuppdrag till varje lärosäte. I uppdraget anges ett minsta antal helårsstudenter som ska utbildas. I förekommande fall preciseras också hur många av dessa som ska finnas inom olika utbildningsområden. Ersättningen beräknas utifrån det faktiska antalet helårsstudenter och helårsprestationer med hjälp av schablonbelopp för olika utbildningsområden. Det s.k. takbeloppet anger en övre gräns för ersättning. Regeringen lägger fram förslag till utbildningsuppdrag och riksdagen beslutar om dessa.

Lärosätena beslutar om hur resurserna ska fördelas när det gäller grundutbildningens dimensionering och profilering samt studieorganisation. Studenterna erbjuds platser i utbildningen efter ett regelsystem för antagning, som har ändrats flera gånger under 1990-talet. (Se avsnitt 2.2.1.)

Högskoleverket har inga planerande eller styrande uppgifter gentemot lärosätena. Men verket svarar för olika former av kontroll och återrapportering. Verket kan bl.a. påverka enskilda lärosäten genom att bevilja eller dra in examensrätten inom ett visst utbildningsprogram. Uppdraget om återrappor-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

tering omfattar bl.a. statistikansvar för högskoleområdet enligt förordningen (1992:1669) om den officiella statistiken. Verket svarar också för föreskrifter om standardbehörighet i grundutbildningens antagningssystem.

### 2.3.2 Påverkan av utbildningsutbudet

Mekanismerna för högskolans styrning har varit en viktig del inom olika högskolereformer under de senaste decennierna.

I en rapport till Ekonomiska rådet 1994 konstaterar professor Ingemar Ståhl att det i stort sett är omöjligt att styra universitetens verksamhet utifrån vanliga samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler. Enligt Ståhl har företrädarna för de akademiska disciplinerna ett informationsövertag som gör det närmast omöjligt för utomstående att avgöra vad som är lönsam och icke lönsam forskning och utbildning. Det nu gällande styrsystemet – en följd av 1993 års universitets- och högskolereform – utformades medvetet för att ge lärosätena stort utrymme för att besluta om sin verksamhet.

#### *Erfarenheter av styrsystemet*

Vid genomförandet av 1993 års högskolereform tillsatte regeringen en särskild utredare, Dan Brändström, för att följa upp reformen (dir. 1993:143). Utredningen antog namnet RUT-93. I sitt slutbetänkande i februari 1996 konstaterade utredaren att den största förändringen inom högskolans grundutbildning var den kraftiga ökningen av kursstuderande utanför utbildningsprogrammen. Studenternas efterfrågan hade inte haft något avgörande inflytande på utbildningsutbudet. Enligt utredaren borde emellertid detta inte heller primärt vara fallet. I stället betonades behovet av ett systematiskt underlag som tas fram på nationell nivå och görs tillgängligt för en mer allmän diskussion. I detta underlag skulle inte bara studenternas efterfrågan utan också andra faktorer som arbetsmarknadens behov och regionens utveckling vägas in. Slutligen poängterades också det angelägna i att utveckla lärosätenas ekonomiadministrativa system samt system för kontroll och uppföljning så att de fungerar rimligt ur såväl lärosätenas som statsmakternas och externa intressenters perspektiv.

Högskolans styrsystem behandlades också av fil.dr Lars Niklasson i en rapport till ESO i mars 1996. I rapporten konstaterades att det nya styrsystemet skapar möjligheter för ett långsiktigt samarbete mellan statsmakterna och lärosätena. Denna möjlighet hade emellertid inte nyttjats fullt ut. Studenternas efterfrågan hade inte heller fått genomslag i utbildningsutbudet på avsett vis. I rapporten framhålls det ömsesidiga beroendet mellan lärosätena och statsmakterna som ett spelteoretiskt problem. Lärosätena beskrivs som självständiga men beroende av statsmakternas beslut för verksamhetens finansiering. Statsmakterna å sin sida är beroende av att lärosätena presterar god forskning och utbildning till låga kostnader. Kärnan i detta ömsesidiga spel, ett s.k. fångarnas dilemma, är att det gemensamma bästa bara kan uppnås om båda parter väljer ett långsiktigt samarbete med klara spelregler.

Våren 1997 analyserade fil.lic. Sonja Dahl högskolans styrsystem i två skrifter. Den första skriften togs fram på uppdrag av Högskoleverket i febru-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

ari 1997 och den andra togs fram i maj 1997 på uppdrag av utbildningsutskottet. Också i dessa skrifter konstaterade författaren att regeringen inte har utnyttjat möjligheterna att påverka utbildningsutbudet. Utbildningsfrågornas vikt har inte avspeglats sig i handling på statsmaktsnivå. Författaren konstaterar att utbildningsutbudet endast i begränsad omfattning har påverkats av den aktuella politiken via centralplanering eller via efterfrågestyrning. I stället har lärosätenas utbud i stor utsträckning blivit styrande för utbildningens inriktning, s.k. utbudsstyrning. Författaren framhåller att dagens utbildningsutbud fortfarande präglas av den starka tillströmningen av studenter till bl.a. samhällsvetenskap under 1960- och 1970-talen. Också i dessa skrifter efterlyses ett systematiskt och övergripande planeringsunderlag på nationell nivå samt tydliga spelregler som alla inblandade parter förstår.

#### *Användning av samhällsekonomiska analyser*

Regeringens initiativ till samhällsekonomiska analyser av den högre utbildningen är totalt sett begränsade. Av intresse är främst det underlag som har presenterats i anslutning till de treåriga utbildningsuppdrag som infördes samtidigt som högskolans resurstilldelningssystem ändrades 1993.

Det första utbildningsuppdraget avsåg perioden 1993/94–1995/96. När detta uppdrag presenterades för riksdagen framhöll regeringen den stora utmaning som universitet och högskolor stod inför med skärpta utbildningskrav för att möta stegrade krav på kunskap (prop. 1992/93:169). De ökade kunskapskraven avsåg såväl tekniska krav inom industriell produktion som teoretiska kunskapskrav inom privat och offentlig tjänsteproduktion. Ingen analys av den hittills bedrivna högskoleutbildningen eller behovet av fortsatt kompetensutveckling redovisades.

Det andra utbildningsuppdraget avsåg perioden 1997–1999. Uppdraget presenterades i budgetpropositionen för år 1997. Där framhöll regeringen behovet av ett bättre informationsutbyte mellan högskolan och det omgivande samhället samt det angelägna i att högskolan blir tillgänglig för alla i både geografiskt och socialt hänseende. Regeringen framhöll det utökade sysselsättningsbehovet inom främst den kunskapsproducerande sektorn, men också inom den tjänsteproducerande sektorn, samtidigt som sysselsättningen kraftigt minskar inom den varuproducerande sektorn. Dessutom framhölls de krav på nya former och nya kombinationer av kompetens på högre utbildning som följer av samhällets strukturomvandling samt högskolans betydelse för den regionala utvecklingen. Bl.a. hänvisades till resultat från en studie av utbildning och sysselsättning under inledningen av 1990-talet. Inte heller i denna proposition redovisades några mer utförliga analyser eller samhällsekonomiska bedömningar av samhällets satsningar på högre utbildning.

Våren 1999 gav regeringen Högskoleverket i uppdrag att sammanfatta och analysera tillgängligt underlag i fråga om tillgång och efterfrågan på högskoleutbildade. Verket har redovisat uppdraget i två rapporter som omnämns ovan (avsnitt 2.2.4). I övrigt är antalet analyser av högskoleutbildningens samhällsnytta begränsade också inom Högskoleverket.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

I sin rapport påpekar Öckert/Regnér de långa tidsperspektiv som gäller i högskolans verksamhet. Också detta påverkar förutsättningarna för att anpassa högskolans utbud av grundutbildning till statsmakternas och de presumtiva studenternas önskemål.

Av Högskoleverkets uppföljning av examinationsfrekvenser, våren 1999, framgår att resultat av de delar av grundutbildningen som bedrivs i utbildningsprogram och som leder fram till examen kan avläsas först efter cirka tio år. För att klara av större förändringar av utbildningens omfattning eller inriktning krävs dessutom en kompetensuppbyggnad på institutionerna i högskolan. En sådan kompetensuppbyggnad tar lång tid i anspråk. Genomsnittlig tid för forskarutbildningen är sex till sju år och forskningens frontlinjer låter sig sällan styras av grundutbildningens behov.

Möjligheterna att möta förändrade krav på grundutbildningens omfattning och inriktning är således beroende av en långsiktighet – och uthållighet – i satsningarna. Samtidigt krävs ett mått av flexibilitet och lyhördhet i lärosätenas planering av utbildning för att möta krav på nya utbildningskombinationer från studenterna och arbetsmarknaden. Detta framgår bl.a. av Högskoleverkets redovisning av regeringens uppdrag att analysera arbetsmarknadens behov av högskoleutbildade.

### 2.3.3 Påverkan av utbildningens efterfrågan

Statsmakternas möjligheter att påverka högskolans utbud är således formellt begränsade och har i realiteten inte heller nyttjats fullt ut. (Se avsnitten 2.3.1 respektive 2.3.2 ovan.) Statsmakterna kan emellertid också påverka individernas efterfrågan på utbildning. Detta sker i första hand via reglerna för antagning, studiemedel och kvalitetssäkring av utbildningen. I andra hand kan individernas utbildningsbeslut också påverkas via löne- och arbetsförhållanden, där hänsyn också bör tas till effekter av skatter och transfereringar. (Se avsnitten 3.1 och 3.2.)

Antagningsreglerna och dess effekter har behandlats i avsnitt 2.2.1.

Frågan om hur studiestödet påverkar den sociala snedrekryteringen till högre utbildning har under 1990-talet behandlats av *Utredningen om den sociala snedrekryteringen* och av *Studiestödsutredningen*. I Studiestödsutredningens slutbetänkande våren 1996 uppmärksammades särskilt möjligheterna att minska den sociala snedrekryteringen med hjälp av studiestöd. I en studie som redovisades 1992 hade övergången till gymnasieskolan studerats i tre riksrepresentativa stickprov av gymnasister födda 1948, 1953 och 1963. Resultaten visade att studiemedlen hade en klart socialt utjämnande effekt för den första årskullen. Framst reducerades sociala skillnader mellan ungdomar med högre betyg, dvs. utan studiemedel hade betydligt färre ungdomar med högre betyg från lägre sociala skikt gått vidare till högre utbildning. Denna effekt hade dock upphört för den andra årskullen och för den tredje årskullen tenderade studiemedlen att verka i motsatt riktning. Studiemedlens avtagande effekt över tiden förklarades främst med en lägre bidragsdel, ett

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2



högre skulduppräkningsstal och försämrade utsikter för akademiker på arbetsmarknaden under perioden.

Delvis likartade iakttagelser och slutsatser redovisas av Peter Ericson och Joakim Hussénius i en rapport till ESO i april 2000. Där har författarna analyserat högskoleutbildningens lönsamhet med hjälp av simulerade livsinkomst. Resultatet visar på en avkastning på ungefär samma nivå som i tidigare studier, där avkastningen i stället har beräknats med hjälp av årsinkomsten. Resultatet visar också att högskoleutbildning relativt sett är mer lönsam för kvinnor än för män och att kortare utbildningar – mindre än tre år – är mer lönsamma än långa utbildningar. Författarna visar även att det statsfinansiella utbytet av en högskoleutbildning är positivt då offentliga kostnader för studiebidrag och undervisning täcks av ökade skatteintäkter av en högre inkomst. Samtidigt påpekar författarna att det finns skäl att tro att marginalavkastningen på utbildning är avtagande. En analys av studiebidragets långsiktiga fördelningspolitiska effekter visar att resurser omfördelas från lågutbildade till högutbildade, från fattiga till rika och från män till kvinnor. Författarna konstaterar slutligen att det saknas belägg för att studiebidraget väsentligen har påverkat vare sig den totala rekryteringen eller snedrekryteringen till högskolan. Dessa resultat förstärks också av det reformerade studiestödssystem som träder i kraft 2001.

Ytterligare en faktor som kan påverka individernas val rör deras uppfattningar om utbildningarnas kvalitet. Det saknas närmare analyser av denna fråga. Uppfattningen inom Högskoleverket är att frågan hittills har saknat större betydelse. Delvis kan ett sådant förhållande hänga ihop med att kvaliteten länge har tagits för given. Med högskolans decentralisering och med utvecklingen av nya system för kvalitetskontroll samt en mer öppen diskussion om kvalitetsfrågor kan dessa komma att få ökad betydelse för studenternas val av utbildning och lärosäte.

### 2.3.4 Få studier om högre utbildning

*Bristen på analys av högre utbildning framhålls från flera håll*

Öckert/Regnér konstaterar i sin sammanställning att de senaste årens massiva satsningar på högre utbildning inte har utvärderats i nämnvärd utsträckning. Mycket få vetenskapliga studier har genomförts. Därmed har viktiga frågor i anslutning till utbildningssatsningarna och den förda politiken inte blivit belysta. Detta har begränsat möjligheterna att debattera positiva och negativa konsekvenser av utbildningssatsningarna. Tre frågor som särskilt framhålls är konsekvenser av den högre utbildningens decentralisering, utbildningens dimensionering och inriktning samt antagningssystemet. För att främja forskningen om högre utbildning för Öckert/Regnér fram två möjligheter. En möjlighet är riktade forskningsanslag. En annan möjlighet är att inrätta ett fristående institut med uppgift att kontinuerligt utvärdera verksamheten och ge stöd för forskningen.

I slutbetänkandet från RUT-93, våren 1996, framhöll utredaren behovet av tvärgående och mer övergripande analyser av utvecklingen inom utbildningsväsendet och forskningen. Detta sågs som en nödvändig förutsättning

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

för kvalificerat beslutsfattande såväl på politisk nivå som på andra nivåer inom högskolesystemet. I betänkandet konstaterades att ett sådant underlag saknades och att ansvaret för information och analys var splittrat mellan inblandade aktörer. I betänkandet föreslås därför att ett fristående institut skulle inrättas för kvalificerade utredningar och studier av högre utbildning och forskning.

Liknande synpunkter framförs i en rapport från pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet, våren 1997, där författaren framhåller behovet av att den högre utbildningen utvärderas som system på nationell nivå. Av rapporten framgår att innebörden av en sådan systemanalys är att statsmakternas centralt givna ramar och allmänna förutsättningar för lärosätenas verksamhet granskas. Även i denna rapport betonas vikten av ett sådant underlag för statsmakternas beslut och åtgärder. Samtidigt framhålls att denna typ av analyser inte bara bör bedrivas som ett led i beslutsfattandet utan också i fristående former, gärna i samverkan med andra nordiska länder.

Också revisorernas granskning har visat att viktiga frågor som rör utbildningens resultat och effekter inte har analyserats.

Även Högskoleverket har uppmärksammat behovet av forskning om högre utbildning och forskning. Under 1999 avsatte verket en miljon kronor av sitt ramanslag för att beställa studier inom områdena forskningsmiljön vid universitet och högskolor, vad den högre utbildningen syftar till samt metastudier av verkets granskande verksamhet.

#### *Nya former för forskning om högre utbildning*

Formerna för att finansiera och genomföra forskning om högre utbildning håller nu på att förändras.

Förslaget från RUT-93 att inrätta ett fristående institut för studier av högre utbildning och forskning vann aldrig statsmakternas gehör. Våren 2000 har emellertid ett institut för studier av utbildning och forskning (Swedish Institute for Studies in Education and Research, SISTER) inrättats. Syftet är att med vetenskapliga metoder studera utbildning, forskning och innovationsprocessen i ett internationellt jämförande perspektiv samt att främja debatten inom området. Institutet är en förening vars grundare är fyra forskningsfinansierande stiftelser och fyra akademier. Aktuella forskningsområden i utgångsläget är forskarutbildning och forskarkarriär, rekrytering och rörlighet bland högskolans forskare och lärare, högskolans styrformer, gränssnittet skola-högskola och universiteten samt forsknings-landskapet.

Regeringen har också nyligen lagt fram ett förslag om ny organisation för forskningsråden (prop. 1999/2000:81).

## 2.4 Sammanfattning

I internationell jämförelse satsar Sverige betydande resurser på högskolan. Bakom statsmakternas satsningar på en utbyggd högskoleutbildning ligger stora förväntningar. Utbildningen avses bidra till ekonomisk tillväxt och förbättrad internationell konkurrenskraft samt social utveckling och positiva fördelningspolitiska effekter.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

Under efterkrigstiden har högskoleutbildningen expanderat kraftigt. Expansionen är en följd av att tidigare former av högskoleutbildningar har byggts ut och att nya utbildningar har förts in under högskoleutbildningen. I tilltagande utsträckning har högskolan också blivit en del av den vuxenutbildning som benämns livslångt lärande. Expansionen har varit ojämn. Antalet högskolestuderande var i stort sett konstant under större delen av 1980-talet. Men under 1990-talet har utbildningen byggts ut kraftigt.

Det redovisade resultatet av 1990-talets kraftiga expansion av högskolans grundutbildning lämnar många frågor obesvarade. Detta gäller inte minst 1990-talets tekniksatsning. Resultatmåttet för högskolans grundutbildning är behäftade med flera osäkerhetsfaktorer.

Erfarenheterna visar också att reglerna för antagning systematiskt bidrar till köbildning av olika slag som genomgående missgynnar de yngsta sökande. Denna trend har inte brutits trots flera regeländringar under 1990-talet.

Trots de stora satsningarna på högskoleutbildning är forskningen om denna utbildning mycket begränsad. Många frågor om resultat och effekter av dessa satsningar är därmed obesvarade.

Statsmakternas möjligheter att påverka högskoleutbildningen begränsas av gällande styrsystem, som ger stort utrymme åt lärosätens planering och prioritering. Enligt genomförda analyser har dessutom regeringen endast i liten utsträckning nyttjat styrsystemets möjligheter att påverka utbildningsutbudet. Långa tidsperspektiv och lärosätens ansvar för kvalitet och effektivitet i högskolans verksamhet utgör också restriktioner för statsmakternas möjligheter att påverka utbildningsutbudet. Därtill kommer att prognoser om utbildning är förenade med mycket stor osäkerhet.

Ytterst avgörs utbildningens samhällsekonomiska värde av de samlade effekterna av många individers val i ett växelspel mellan enskilda individer och olika samhällsfunktioner – i högskolan och i arbetslivet. På kortare sikt kan statsmakterna påverka individernas val via främst de olika reglerna för antagning, studiemedel och kvalitetssäkring av utbildningen. Erfarenheterna visar att systemen för studiemedel tidigare har bidragit till social utjämning, i första hand mellan elever med högre betyg. Men enligt senare analyser har dessa effekter avtagit och numera har studiemedlen snarast en motsatt effekt när det gäller social utjämning.

## Källor till kapitel 2

Angsmark G./Blomqvist G./ Westling H. 1997 *Universitet och högskolor* (Ur *Budgetpropositioner* för 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 och 2000)

Dahl S. 1997 *Grundläggande högskoleutbildning – Former för politik och planering* Utredningar från riksdagen 1996/97:URD4

Dahl S. 1997 *Grundläggande högskoleutbildning – Politik och planering eller den osynliga handen i full verksamhet?* Högskoleverkets skriftserie 1997:2 S

Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete*

Eklund K. 1999 *Vår ekonomi – En introduktion till samhälls ekonomin*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

Eriksson P./Hussénius J. 2000 *Studiebidraget i det långa loppet* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi Ds 2000:19

Högskoleverket 1996 *Högskoleprovet genom elva forskares ögon* Rapport 1996:22 R

Högskoleverket 1997 *Erfarenheter från antagning till utbildning höstterminen 1997*

Högskoleverket 1998 *Årsrapport 1998*

Fritzell A.1999 *Hur styrs den svenska högskolan? Varför ser styrsystemet ut som det gör?* Högskoleverket 1998:4 S

Högskoleverket 1999 *Den högre utbildningen och arbetsmarknadens behov* Omvärldsanalys för högskolan Arbetsrapport nr 3

Högskoleverket 1999 *Dimensionering av lärarutbildning* Rapport 1999:R

Högskoleverket 1999 *Genomströmningen – ett problem?* PM 1999-03-12

Högskoleverket 1999 *Högskoleutbildade – tillgång och efterfrågan* Omvärldsanalys för högskolan Arbetsrapport nr 9

Högskoleverket 1999 *Årsrapport 1998*

Högskoleverket 2000 *Sökande och antagna bland dem som inte tidigare har studerat i högskolan. Vad har hänt sedan 1995?* PM 2000-02-25

Kim L. 1997 *Utvärdering av högre utbildning på nationell nivå – Systemutvärdering eller kvalitetskontroll?* Arbetsrapport från pedagogiska institutionen, Uppsala universitet

Kim L. 1998 *Val och urval till högre utbildning*

Kim L. 1999 *Retorik och realiteter*

Lustig L. 1997 *Artikel i Svenska Dagbladet*

OECD 1998 *Education at a glance. Indicators*

Riksdagens revisorer 1999 *Högskoleverkets granskande och främjande roll* (Rapport 1999/2000:3)

SCB 1999 *Trender och prognoser '98*

SCB 1999 *Arbetskraftsundersökningen 1998*

SISTER 2000 *Information från Institutet för studier av utbildning och forskning*

SOU 1995:71 *Behörighet och urval*

SOU 1996:21 *Reform och förändring* Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT –93)

SOU 1996:90 *Ursprung och utbildning*

SOU 1996:90 *Sammanhållet studiestöd*

SOU 1997:7 *Byråkratin i backspegeln* Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen

SOU 1999:39 *Vuxenutbildning för alla – Andra året med Kunskapslyftet*

SOU 1999:141 *Från Kunskapslyftet till en Strategi för Livslångt Lärande*

Ståhl I. 1993 *Incitamentsproblem inom svenska universitet och högskolor* (Ur Ekonomiska rådets årsbok 1993. *Studier av svensk utbildning*)

Sveriges universitet- och högskoleförbund 1999 *Breddad rekrytering till högskolan – förslag till utveckling och förändring av antagningsreglerna*. Skrivelse till utbildningsministern, december 1999

Öckert B./Regnér H. 1999 *Högre utbildning i Sverige – En problemorienterad diskussion om utbildningssatsningar*

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

**.  
Bilaga 2**

## 3 Högskoleutbildningen och samhällsekonomin

### 3.1 Högskoleutbildningens samhällsekonomiska värde

I sin rapport konstaterar Öckert/Regnér att utbildningsforskningen visar på betydelsen av utbildning i allmänhet. För den högre utbildningen gäller emellertid särskilda förutsättningar. Endast ett fåtal vetenskapliga studier har gjorts av den högre utbildningen.

Den nationalekonomiska forskningen om högre utbildning utgår ofta från den s.k. humankapitalteorin.

#### 3.1.1 Humankapitalteorin

##### *Teorins grunder*

Öckert/Regnér framhåller att inom den nationalekonomiska forskningen betraktas systemet för högre utbildning ofta som en marknad där studenter efterfrågar en utbildning medan universitet och högskolor bjuder ut den. Individernas utbildningsval handlar om hur mycket de ska satsa på högre utbildning och när dessa satsningar ska göras.

Humankapitalteorin utgår från att individerna betraktar konsekvenser av sitt utbildningsbeslut som kostnader och intäkter. Kostnaderna i en sådan kalkyl utgörs av inkomstbortfall under studietiden samt kostnader för studiematerial och terminsavgifter. Detta inkomstbortfall kan reduceras av studiebidrag och subventionerade studielån. Intäkterna i en sådan kalkyl utgörs av de ökade inkomster som utbildningen beräknas ge under arbetslivet. Enligt teorin väljer en individ att utbilda sig om intäkterna av utbildningsinvesteringen överstiger kostnaderna för investeringen. Utbildningsmarknadens efterfrågan utgörs av summan av alla individers efterfrågan på utbildning. Det samhällsekonomiska värdet av högskoleutbildning är således en funktion av enskilda individers val. Individernas ställningstaganden kommer in i alla led, dvs. vid ansökan om en plats på en högskoleutbildning på olika lärosäten, vid accepterandet av en erbjuden plats, vid utbildningens genomförande och vid nyttiggörandet av utbildningen i arbetslivet. Samhällsnyttan kan på så vis sägas vara följden av ett växelspel mellan enskilda individer och olika samhällsfunktioner – i högskolan och i arbetslivet. Individernas val är i dessa fall beroende av de förutsättningar som samhället ger i varje situation.

Öckert/Regnér framhåller att utbildning är mer lönsam vid unga år än senare i livet, då yngre personer kommer att uppbära en inkomstökning under en längre tid. I övrigt kan humankapitalteorin användas för att studera hur individers utbildningsbeslut påverkas av olika faktorer som skillnader i lönesättning mellan gymnasieutbildade och högskoleutbildade respektive subventioner till högskoleutbildning, t.ex. i form av studiemedel.

Humankapitalteorin har under 1900-talets senare decennier bidragit till att många länder har gjort stora satsningar på utbildning för att öka landets ekonomiska tillväxt och internationella konkurrenskraft. Teorin är också ett viktigt skäl bakom OECD:s ökade engagemang i utbildningsfrågor under samma tid. I sitt betänkande våren 1991 poängterade den svenska Produktivtetsdelegationen det stora behovet av att öka investeringarna i humankapital.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 2

Öckert/Regnér framhåller att generella utbildningsstudier ger mycket begränsad information om effekter av högre utbildning då de vanligen inte särskiljer utbildning på olika nivåer. Generella utbildningsstudier är ofta baserade på representativa tvärsnitt av befolkningen och speglar ofta flera olika utbildningssystem. Resultaten blir därmed svåra att tolka. Många frågor är också specifika för den högre utbildningen, bl.a. utbildningens dimensionering, utbildningens kvalitet, lokaliseringen av lärosäten och studiefinansieringen.

Öckert/Regnér konstaterar också att samhällsekonomiska bedömningar av utbildning är komplicerade och kräver en mängd förenklade antaganden. Deras genomgång koncentreras därför till utbildningens produktivitetseffekter. Dessa utgör en viktig komponent för både privat- och samhällsekonomiska bedömningar av utbildningen.

#### *Andra viktiga faktorer*

Öckert/Regnér konstaterar att marknaden för högre utbildning inte alltid fungerar i enlighet med den teoretiska modellen. Störningarna på utbildningsmarknaden kan vara av flera slag.

Humankapitalteorin förutsätter att individer lönesätts i enlighet med sitt bidrag till produktionen. Individernas benägenhet att utbilda sig kan minska om så inte är fallet. Såväl lönesättning som skatter och transfereringar kan påverka benägenheten att utbilda sig. Ett studiemedelssystem som reducerar inkomstbortfallet under studietiden kan också öka individens benägenhet att utbilda sig.

Högskoleutbildning kan också ge upphov till effekter som inte värdesätts på arbetsmarknaden. Utbildad arbetskraft kan t.ex. främja nya innovationer eller sprida sina kunskaper till utbildade personer. Om studenterna inte värderar sådana effekter vid sina utbildningsval leder inte marknadslösningen till en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Ibland talar man också om utbildningens konsumtionsvärde. Med detta avses individens välbefinnande av att studera.

## 3.2 Grundutbildningens avkastning

Modern forskning studerar utbildningens avkastning, dvs. den procentuella inkomstökningen av ytterligare ett år i högskoleutbildning med hänsyn tagen till utebliven inkomst under studietiden. Utbildningens kostnader beaktas emellertid inte. Det har visat sig svårt att mäta direkta orsakssamband mellan utbildningen och dess effekter. Inom utbildningsforskningen inriktas därför studierna ofta på att mäta skillnader vid förändringar över tiden eller mellan olika individer.

### 3.2.1 Avkastning på högskoleutbildning

Öckert/Regnér redovisar tre studier där avkastningen på högskoleutbildning belyses. I samtliga här redovisade fall jämförs minst treårig högskoleutbildning med treårig gymnasieutbildning. I samtliga fall redovisas endast ge-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

nomsnittlig avkastning för högskoleutbildade då skillnader mellan olika grupper av högskoleutbildade inte har studerats. I de två första fallen jämförs inkomsterna före skatt. I det tredje fallet jämförs inkomsterna såväl före som efter skatt och med hänsyn tagen till studiemedelssystemet. Se tabell 3.1.

**Tabell 3.1**  
**Studier av avkastning på högskoleutbildning**  
 Källa: Öckert/Regnér 1999

Studier	Population	Utfallsmått	Avkastning
<b>Kjellström 1999</b>	Urval av män födda 1948 och 1953	Arbetsinkomst före skatt	5 %
<b>Isacsson 1999</b>	Tvillingar födda 1928–1958	Arbetsinkomst före skatt 1987, 1990 och 1993	3–4 %
<b>Björklund &amp; Kjellström 1994</b>	Urval av män födda 1927–1973	Arbetsinkomst före skatt 1991	5 %
		Arbetsinkomst efter skatt 1991	3 %
		Arbetsinkomst efter skatt och studiemedel 1991	6 %

Studierna speglar den genomsnittliga avkastningen av ytterligare ett år på högskolan för olika utbildningar och olika studieorter vid olika tidpunkter. Öckert/Regnér konstaterar att det därför är svårt att veta exakt vilka förhållanden som bidrar till effekten i avkastning. Kjellström beaktar skillnader mellan individer med olika lång utbildning genom att ta hänsyn till resultatet från intelligenstagningar. Isacsson har studerat enægstvillingar som har valt olika lång utbildning, vilket är fallet för cirka 40 procent av dem. Kjellström & Björklund visar att avkastningen är lägre på nettoinkomsten än på bruttoinkomsten. Men avkastningen stiger kraftigt om effekterna av studiemedel beaktas.

Sammanfattningsvis konstaterar Öckert/Regnér att genomförda studier visar att investeringar i högre utbildning är privatekonomiskt lönsamma. Lönsamheten ökar ju tidigare i livet utbildningen sker. Av genomförda studier kan man emellertid inte dra några slutsatser om högskoleutbildningens samhällsekonomiska lönsamhet då utbildningens kostnader liksom utbildningens eventuella konsumtionsvärde inte har beaktats.

### 3.2.2 Skillnader mellan olika lärosäten

Ovan redovisade studier av avkastningen på svensk högskoleutbildning ger ingen information om skillnader mellan olika lärosäten. Öckert/Regnér menar att sådana skillnader kan uppstå om begåvade och högpresterande studenter söker sig till särskilda lärosäten eller om utbildningens kvalitet varierar mellan olika lärosäten. Skillnaderna kan också förklaras av arbetsmark-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2



nadsläget i olika delar av landet. Denna förklaring förutsätter emellertid att det finns ett klart samband mellan studieort och senare bosättning. Internationellt finns en omfattande litteratur på detta område, men få svenska studier.

Resultatet av fyra svenska studier visar på löneskillnader för samma typ av utbildning vid olika lärosäten. Effekterna kvarstår även om man tar hänsyn till gymnasiebetyg och lokal arbetsmarknad. I studierna ingår endast vissa vanligt förekommande utbildningar, främst ekonomutbildningar.

I en rapport till ESO, hösten 1999, visar professor Kjell Härnqvist att det finns stora skillnader i kvaliteten på C-uppsatser mellan lärosäten av olika kategori och storlek. Slutsatserna grundar sig på sakkunniga bedömningar av totalt 30 C-uppsatser vardera i ämnena historia och nationalekonomi. I studien ingick tre gamla och två nya universitet samt fyra högskolor. Resultaten visade att för uppsatserna i historia var kvaliteten högre från de gamla och de nya universiteten. När det gällde uppsatserna i nationalekonomi fick de nya universiteten lägst omdöme. Det visade sig emellertid att det fanns avvikelser från detta mönster när kvalitetsomdömena ställdes mot studenternas in- gångskvalifikationer i termer av gymnasiebetyg. I historia låg då ett av de gamla universiteten långt under förväntat resultat. Också i nationalekonomi låg ett av de gamla universiteten avsevärt under förväntat resultat. Däremot låg en av högskolorna avsevärt över förväntat resultat i nationalekonomi. Härnqvist framhåller att uppsatserna inom olika institutioner givits olika betydelse som forskningsförberedelse eller fördjupning.

### 3.2.3 Avkastningen har minskat över tiden

Öckert/Regnér konstaterar att enligt flera studier samvarierar lönespridningen med utbildningens avkastning, dvs. med större lönespridning ökar utbildningens avkastning. I ett internationellt perspektiv har Sverige en sammanpressad lönestruktur. Lönespridningen minskade också successivt fram till början av 1980-talet. Därefter har lönespridningen ökat något.

Avkastningen på ytterligare ett år i utbildning uppmättes år 1968 till nästan 16 procent. År 1974 hade motsvarande siffra mer än halverats. Avkastningen minskade därefter i ytterligare tio år och var 1984 omkring 4 procent. Därefter ökade avkastningen något och var 6 procent år 1991.

Enligt Öckert/Regnér kan förändringarna i utbildningens avkastning till viss del förklaras av att antalet högskoleutbildade ökade samtidigt som efterfrågan minskade. Något entydigt orsakssamband har däremot inte kunnat fastställas.

Också SACO har konstaterat en minskad avkastning på högskoleutbildning i två studier som har presenterats 1987 och 2000. I den studie som presenterades i januari 2000 jämförs utvecklingen av brutto- och nettolöner för flera akademiska grupper tre respektive sex år efter examen åren 1975, 1985, 1995 och 1998. Jämförelser görs med en genomsnittlig utveckling av en industriarbetarlön.

Resultatet av SACO:s studie är att under perioden 1975–1998 minskade bruttolönen i värde för samtliga undersökta yrkesgrupper då inflationen var högre än löneökningarna. Bruttolönen utvecklades emellertid sämre för samtliga akademikeryrken än för industriarbetarna. Situationen är likartad

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

om man ser till nettolönen. Under perioden 1975–1998 förbättrade industriarbetarna sin nettolön med 12 procent. Ingen av de undersökta akademikergrupperna hade en bättre utveckling av sin nettolön. Under perioden hade i stället drygt hälften av akademikergrupperna fortfarande sex år efter examen en reallön som var lägre än 1975 års nivå.

### 3.2.4 Marknadsanpassade studieval

Öckert/Regnéer redovisar resultaten av en studie från 1997 där olika faktorer betydelse för efterfrågan på högre utbildning studerats. I studien definieras efterfrågan på högskoleutbildning som andelen högskolenybjörjare i förhållande till gymnasieutbildade under perioden 1967–1991. Enligt resultaten finns en stark marknadsanpassning i studenternas efterfrågan på utbildning.

Resultatet visar att efterfrågan på högskoleutbildning ökar med höjd lön för högskoleutbildade, med gynnsammare studiemedelssystem och med arbetslöshet för gymnasieutbildade. Omvänt minskar efterfrågan på högskoleutbildning med höjd lön för gymnasieutbildade och arbetslöshet för högskoleutbildade.

I en annan studie med data från 10 000 personer födda 1967 konstateras att avståndet till ett lärosäte inte är den avgörande faktorn bakom individers beslut att påbörja en högre utbildning. Dessa resultat är desamma för olika mått på avstånd, som ressträckan, restiden eller fågelvägen i kilometer.

## 3.3 Samband mellan utbildning och tillväxt

I nationalekonomisk forskning framhålls ofta humankapitalet som en tillväxtbefrämjande faktor. Behovet av ett ökat humankapital motiveras då av den tekniska utvecklingen och produktionens internationalisering. Därmed blir investeringar i utbildning som ökar människornas kompetens och förmåga att anpassa sig till nya förhållanden viktiga förutsättningar för tillväxten.

Öckert/Regnéer konstaterar att frågan om sambandet mellan befolkningens utbildning och tillväxt har behandlats i ett flertal studier i flera länder. Standardresultatet är att genomsnittligt högt antal skolår har en positiv inverkan på tillväxten.

I flertalet studier av utbildning och tillväxt har man emellertid inte kunnat finna något belegg för att *förändringen* av antalet skolår skulle påverka tillväxten. Öckert/Regnéer menar att ett sådant samband ändå kan finnas. Detta förklaras med att data som har använts vid dessa studier har varit av dålig kvalitet. Resultaten tyder också på att mätfel kraftigt underskattar utbildningens effekter. Samtidigt framhåller Öckert/Regnéer att inte heller en positiv relation mellan förändringar i ett lands utbildningsnivå och tillväxttakten säger något om eventuella orsakssamband. Det är nämligen svårt att säga om utbildning alstrar tillväxt eller om länder med hög tillväxt satsar mer på utbildning än vad andra länder gör.

I en rapport till Ekonomiska rådet 1999 konstaterar två ekonomer vid Stockholms universitet – Kjetil Storesletten och Fabrizio Zilibotti – att i modern tillväxtteori betonas utbildning som en nyckelfaktor för bibehållen

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

ekonomisk tillväxt. Forskningsresultat visar också att länder med mer välutbildad arbetskraft har en högre tillväxt. Betydelsen av undervisningens kvalitet betonas. Forskarna framhåller att det finns empiriskt stöd för att provresultaten i naturvetenskap och teknik har betydelse för tillväxten. I artikeln framhålls också två olika synsätt i resonemang kring humankapitalteorin. Med det ena synsättet betonas utbildningssatsningar som generellt tillväxtbefrämjande. Med det andra synsättet framhålls mer betydelsen av högre utbildning och forskning. Slutsatsen är att båda synsätten är viktiga, men att goda prestationer inom framför allt högre utbildning behöver belönas mer.

I samarbete med forskare från Nederländerna, Storbritannien och USA har svenska forskargrupper under ledning av professorerna Sverker Sörilin och Gunnar Törnqvist studerat det svenska högskole- och universitetssystemets betydelse för nationell konkurrensförmåga och regional utveckling. Bland annat beaktas frågor som universitetens traditionella roll i ett föränderligt samhälle, incitament för forskare att kommersialisera forskningsresultat, resursfördelning mellan traditionella universitet och regionala högskolor samt samarbetsformer mellan universitet och näringsliv. Flera slutsatser framträder i en rapport som publicerades i april 2000.

Av ovannämnda forskarrapport framgår att utbildning och forskning allmänt förknippas med regional framgång och att växande högskolor är attraktiva för de regioner där de finns. Men från det svenska högskolesystemet har länge framträtt en skepsis mot ett alltför nära samröre med kommersiella och andra externa krafter. Vidare omnämns den s.k. svenska paradoxen, dvs. att svensk forskning är av internationellt hög klass samtidigt som tillväxten i den svenska ekonomin har varit relativt svag, särskilt i näringslivets forskningsintensiva delar. Sveriges export av forskningsintensiva produkter är svag. Mest avkastning ger forskning och utbildning i storstäderna. I Sverige är det, enligt forskarna, strängt taget bara i Stockholmsregionen som ett starkt positivt samband framträder mellan investeringar i högskolan och industriell tillväxt. Forskarna framhåller att detta samband troligen beror mer på tillväxtfrämjande egenskaper inom den stora och täta Stockholmsregionen än på forskningens kvaliteter i regionen. Forskarna konstaterar också att det finns undantag från detta storstadsfenomen och enligt nya forskningsresultat finns ofta systematiska förklaringar till dessa undantag.

Enligt slutsatserna i ovannämnda forskarrapport finns inget stöd för att nya universitet och högskolor överlag vänder en negativ utveckling i en region. Under vissa betingelser kan emellertid högskolor ge betydande regionala samhällseffekter. Som exempel nämns främst Uleåborg, men också Linköping, Lund, Umeå och Karlskrona-Ronneby. Exempel från USA liksom nordiska exempel har visat att förklaringarna till en sådan positiv dynamik snarare finns i den mottagande miljön än i högskolan och dess profil. Forskarna poängterar att bakom varje framgångsrik högskolesatsning finns alltid en unik historia. Några gemensamma faktorer framträder ändå. Det lokala samarbetet mellan politik, näringsliv och entreprenörer betonas liksom en fungerande infrastruktur – i både fysisk och kulturell bemärkelse. Forskarna betonar vikten av sociala nätverk och att relationerna mellan olika aktörer präglas av tillit, en s.k. social väv. För att högskolesatsningar ska ge positiva effekter krävs således en kombination av flera faktorer. Ofta kan dessa fak-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

torer inte påverkas av centrala beslut. Karlskrona-Ronneby framhålls som ett intressant exempel.

Det s.k. Blekingefenomenet, som föregick etableringen av Högskolan Karlskrona-Ronneby, beskrivs närmare våren 1999 av fyra forskare vid högskolans institution för ekonomi och management. Efter några decennier med en vikande tillverkningsindustri och avtagande befolkning inom regionen lyckades man under 1990-talet vända denna utveckling med hjälp av bl.a. satsningar på informationsteknik. År 1997 sysselsatte denna sektor nästan 11 procent av regionens arbetskraft. Motsvarande siffra var drygt 5 procent för landet i genomsnitt. Den nya högskolan har fått betydelse för regionen både genom sin specialisering på telekommunikation och datavetenskap och genom en organisationskultur som bl.a. stimulerar forskare till att samspela med företagen.

### 3.4 Svårt att komma åt social snedrekrytering

Öckert/Regnéer konstaterar i sin rapport att forskningen tyder på att svårigheterna att påverka den sociala snedrekryteringen till högskolan kan förklaras av att den sociala skiktningen sker avsevärt tidigare i livet.

#### 3.4.1 Den sociala selekteringen och skolreformerna

Inom Lunds universitets sociologiska institution har segregering och svensk skola studerats under en lång följd av år, bl.a. i anslutning till skolreformerna under de senaste decennierna. Av en rapport från januari 1989 framgår att den sociala skiktningen sker i flera led, först som en följd av principerna för att organisera skolområden och klasser och därefter som en följd av elevernas val inom klasserna. Elever från högre sociala skikt gjorde teoretiska val i högre grad än elever från lägre sociala skikt. En liknande skiktning fanns mellan elever som gick vidare till teoretiska linjer respektive yrkesinriktade linjer i gymnasieskolan. I rapporten framhålls också att de elever som gick vidare till högskolestudier utgjorde en prestationselit. Men inom denna grupp fortsatte skiktningen i högskolan. Studenter på s.k. prestationsutbildningar rekryterades i högre grad från högre sociala skikt medan studenter på nyare högskoleutbildningar kom från lägre tjänstemannahem och arbetarhem. I en artikel som publicerades 1996 konstaterar docenterna Ingrid Jönsson och Göran Arnman att den formella differentieringen av elever på olika studievägar har minskat efterhand i grundskolans läroplaner 1962, 1969 och 1980. Men elevernas egna studieval har fortsatt att följa ett socialt mönster som får betydelse för framtida studie- och yrkesval. Mönstret har också förstärkts allteftersom utrymmet för elevernas fria val har ökat.

I en forskningsöversikt i januari 2000 konstaterar professorerna Jan O Jonsson och Robert Eriksson att den sociala snedrekryteringen är djupt rotad i alla samhällen. Eriksson menar ändå att erfarenheterna tyder på att under 1900-talet har den sociala snedrekryteringen i Sverige minskat markant på lägre utbildningsnivåer, särskilt under perioden 1930–1970. Som huvudsakliga förklaringar till denna förändring anger forskarna minskade inkomstskillnader och minskad och/eller minskad arbetslöshet samt genomförandet

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

av den obligatoriska, svenska grundskolan. Forskarna menar att även om den sociala utjämnningen inte har varit lika tydlig på högre utbildningsnivåer så ger en minskad påverkan av socialt ursprung på lägre utbildningsnivåer också återverkningar på högre nivåer.

### 3.4.2 Tveksam inverkan av högskolans regionalisering

Ett viktigt motiv till att etablera högskolor på nya orter – efter 1977 års reform – var att minska den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Öckert/Regnér konstaterar emellertid att denna – enligt genomförda studier – inte har påverkats av den högre utbildningens utbyggnad.

I en studie, som avrapporterades 1972, studerades demografiska förändringar vid de traditionella universiteten i anslutning till utökade utbildningsmöjligheter i Umeå, Linköping, Karlstad, Växjö och Örebro. Data om studenter som påbörjade en högskoleutbildning läsåren 1962/63, 1966/67, 1967/68 och 1969/70 användes. Resultaten visade att antalet studenter minskade vid samtliga traditionella universitet i samband med denna decentralisering av den högre utbildningen. Resultaten visade också på en större andel personer utan akademisk bakgrund vid de nya högskoleorterna än vid de traditionella universiteten, vilket kan tolkas som en tendens till minskad snedrekrytering. Öckert/Regnér betonar emellertid att dessa resultat måste tolkas försiktigt då det finns stora metodproblem.

I en annan studie, som avrapporterades 1994, användes data från Folk- och bostadsräkningarna samt Universitets- och högskoleregistret. Data täckte personer i åldrarna 17–24 år för perioden 1968–1990. Här studerades om etableringen av högskolorna i Linköping, Luleå och Östersund hade minskat den sociala snedrekryteringen till högre utbildning. Effekterna skattades genom att andelen studenter från arbetarhem jämfördes med andelen studenter från akademikerhem före och efter etableringen av ovannämnda högskolor. Som jämförelse genomfördes samma typ av studie för personer med samma familjebakgrund, men som inte hade växt upp nära en högskola eller ett universitet. Öckert/Regnér bedömer resultaten i denna studie som mer tillförlitliga. Enligt dessa resultat påverkades inte rekryteringen av personer från arbetarhem av etableringen av nya högskolor.

### 3.4.3 Få universitet och högskolor är aktiva

I februari 2000 avrapporterade Högskoleverket en genomgång av hur landets universitet och högskolor arbetar för att utveckla frågor om bl.a. social och etnisk mångfald. Verket konstaterar i rapporten att få lärosäten är aktiva i den meningen att frågan har utretts eller att policy har fastställts eller lokala regelverk har etablerats. Övriga lärosäten nyttjar inte den offentliga statistik som finns tillgänglig inom området och genomför inte heller egna undersökningar för att kunna bidra med olika former av stöd och information för dem som behöver det. Genomförda åtgärder rör i huvudsak områdena teknik och naturvetenskap. Där uppges rekryteringen till kortare högskoleutbildningar, främst ingenjörsutbildningarna, ha varit mest framgångsrik.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

Enligt Högskoleverket har en svag utjämning skett vid rekryteringen till högskolan under 1990-talet. Av verkets Årsrapport 1998 framgår att under perioden 1990/91–1997/98 ökade andelen nybörjarstudenter från arbetarhem från 10 till 13 procent. Under samma period minskade andelen nybörjarstudenter från akademikerhem och högre tjänstemannahem från 32 till 28 procent.

#### 3.4.4 Kommitté för social och etnisk mångfald i högskolan

Hösten 1999 tillsatte regeringen en kommitté för social och etnisk mångfald inom högskolan (dir. 1999:79).

En särskild utredare utsågs med uppdrag att föreslå åtgärder inom högskolan för att öka mångfalden med avseende på social och etnisk bakgrund bland studenter och lärare för att högskolan bättre ska kunna svara upp mot mångfalden i samhället. Utredaren ska bl.a. lämna förslag till att bredda rekryteringen av studenter samt till att stödja nya grupper av studerande i högskolemiljön.

I januari 2000 lämnade Kommittén delredovisning om invandrare med utländsk, akademisk utbildning. Kommittén ska ha slutfört sitt uppdrag senast den 15 maj 2000.

### 3.5 Högskoleutbildningen och den internationella marknaden

I ett internationellt perspektiv är högre utbildning en av de största tillväxtmarknaderna. Samtidigt blir ekonomin alltmer internationell. Båda dessa trender bidrar till att marknaden för högre utbildning och arbete hastigt håller på att förskjutas från en nationell till en alltmer internationell arena. Denna förändring tar sig många olika uttryck.

#### 3.5.1 Snabbt ökande intresse för utlandsstudier

Studenternas snabbt ökande intresse för utlandsstudier är tydligt i de asiatiska och ostasiatiska länderna. I Australien har organisationen IDP Education Australia – som har till uppgift att främja den internationella rekryteringen av studenter – beräknat att antalet asiater som söker sig till högre utbildning kommer att växa till 45 miljoner omkring år 2010, vilket kan jämföras med 17 miljoner år 1990. Brist på lokal utbildning kommer att medföra att många asiater söker sig till högre utbildning i andra länder. År 1985 läste 20 000 studenter från asiatiska och ostasiatiska länder vid amerikanska universitet. Tio år senare var motsvarande siffra nästan 260 000.

I Europa har EU:s utbildningsprogram Sokrates med högskoledelen Erasmus spelat en viktig roll för ett ökande studentutbyte. Enligt Högskoleverkets Årsrapport 1998 deltog 3 264 svenskar i Sokratesprogrammet läsåret 1997/98. Preliminära uppgifter tyder enligt verket på att antalet utresande svenskar i programmet nu håller på att stagnera medan antalet inresande studenter till Sverige fortsätter att öka. Under slutet av 1998 fanns för första gången en balans mellan in- och utresande studenter i Sverige.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

Den största och snabbast växande andelen svenska utlandsstudenter är emellertid de som åker utanför utbytesprogrammen, s.k. free movers. Läsåret 1997/98 var antalet free movers 19 100. Det totala antalet svenska utlandsstudenter var samma år 25 500, dvs. ungefär lika många studenter som studerar vid Lunds eller Göteborgs universitet, landets två största universitet.

Regeringen har nyligen utsett en särskild utredare att utreda förutsättningarna för att öka antalet studenter från andra länder, särskilt utanför EES-området, vid svenska lärosäten (dir. 1999:100). I utredarens uppdrag ingår att utreda den internationella utvecklingen i fråga om avgiftsfinansiering av utbildning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2000.

### 3.5.2 Utbytet av lärare är mer begränsat

Ett internationellt utbyte av lärare förekommer också både inom och utom EU:s utbytesprogram. Men utbytet av lärare är avsevärt mer begränsat och också lägre än planerat. Enligt Högskoleverkets Årsrapport 1998 beror detta främst på sen information och osäker planering samt på att lärarna har svårare att vara borta, även om det bara rör sig om en till två veckor. Kalenderåret 1998 var antalet utresande lärare 320 och antalet inresande lärare 603.

### 3.5.3 Ökade krav på harmonisering i Europa

Inom ramen för Europasamarbetet växer ett gemensamt system för den högre utbildningen fram.

Vid 900-årsjubileet av universitetet i Bologna, 1988, undertecknade rektorer för europeiska universitet grundläggande principer för universitetens roll i ett föränderligt och i växande utsträckning internationellt samhälle. Deklarationen, som också benämns universitetens Magna Charta, omfattar fyra grundläggande principer. Dessa principer rör universitetens ställning som autonoma institutioner, vikten av att undervisning och forskning inte åtskiljs, vikten av frihet i universitetens forskning och utbildning samt universiteten som den europeiska, humanistiska traditionens förvaltare.

I maj 1998, vid Sorbonnes 800-årsjubileum, lade utbildningsministrarna i Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland fram en deklARATION som avsåg harmoniseringen av den högre utbildningen inom EU. Den har blivit ett betydelsefullt grunddokument för fortsatta diskussioner om förändringar av den högre utbildningen i de europeiska länderna och följdes upp genom ett möte i Bologna i juni 1999 där företrädare för 29 europeiska länder beslöt att verka för en harmoniserad utbildningsstruktur.

Enligt Högskoleverket rör den pågående harmoniseringen av högskoleutbildningen en gemensam trend med två utvecklingslinjer. Den ena linjen rör en akademisk uppgradering av tidigare gymnasiala och postgymnasiala utbildningar som definieras in i högskolesystemet. Den andra linjen rör en reformering av långa, traditionella universitetsutbildningar, som gradvis ersätts av kortare, mer yrkesinriktade utbildningar, en form av professionalisering av universitetsutbildningen.

Harmoniseringen av högskoleutbildningen berör också frågan om avgiftsbeläggning av högre utbildning. I Sverige har principen om en avgiftsfri

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2

högskoleutbildning betraktats som en viktig demokratifråga. Många utländska universitet tar emellertid betalt för bl.a. kurser och utbildningar på distans via Internet. I det svenska högskolesystemet saknas denna möjlighet, vilket minskar incitamenten att utveckla sådan utbildning. Som ovan har nämnts har en utredare nu regeringens uppdrag att bl.a. se över den internationella utvecklingen i fråga om avgifter för högre utbildning. (Se avsnitt 3.5.1.)

#### 3.5.4 Utbildning som handelsvara

Med en växande global utbildningsmarknad har frågan om utbildningens finansiering fått ökad aktualitet.

I den internationella debatten talas i ökad utsträckning om en marknadsorientering av den högre utbildningen. Med en snabbt ökande efterfrågan på högre utbildning har marknadslösningar börjat ses som ekonomiskt nödvändiga. Men marknadslösningar har också drivits fram av ideologiska motiv. I vissa länder har Världsbanken varit pådrivande i dessa frågor.

Frågan om avgiftsfinansiering av högre utbildning har nu aktualiserats i flera länder och handel med examensrätter har blivit allt vanligare. I anslutning till detta har ansvaret för kvalitetskontroll av utbildningarna blivit en kontroversiell fråga. Även Sverige har påverkats av denna utveckling.

I en del länder har den högre utbildningen börjat betraktas som en viktig handelsvara. Storbritannien har t.ex. satt upp som ett mål att landet ska ha 25 procent av den internationella marknaden för högre utbildning år 2005. I USA beräknades de utländska studenterna läsåret 1998/99 bidra med 13 miljarder dollar till den amerikanska ekonomin. Omkring 75 procent av dessa studenter får sin finansiering från källor utanför USA. I Australien räknas försäljning av högre utbildning som ett av de viktigaste inslagen i landets internationella handelsbalans. År 1997 exporterade landet högskoleutbildning till en kostnad motsvarande 17 miljarder kronor. På ett par av landets universitet utgör avgiftsintäkterna från inresande utbytesstudenter upp till 20–25 procent av lärosätenas totala inkomster.

#### 3.5.5 Samhällsnyttan på en internationell marknad

Diskussionen om högskoleutbildningens samhällsekonomiska belysning kan inte föras isolerat från de villkor som följer av en snabbt växande internationell marknad för den högre utbildningen.

En central fråga är hur en samhällsekonomisk belysning av högskoleutbildningen och begreppet individ- och samhällsnytta med högskoleutbildning påverkas av en snabbt tilltagande internationalisering av utbildningen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2



### 3.6 Sammanfattning

Den nationalekonomiska forskningen om högre utbildning är av begränsad omfattning. Denna forskning utgår ofta från den s.k. humankapitalteorin. Resultat föreligger främst i fråga om direkta produktivitetseffekter av utbildningen.

Befintliga forskningsresultat tyder på att utbildningen är privatekonomiskt lönsam. Forskare har inte studerat alla komponenter i utbildningens samhällsekonomiska lönsamhet. Utbildningens avkastning har emellertid minskat över tiden och varierar också mellan olika lärosäten.

Det saknas mått för att över tiden följa studenternas efterfrågan på utbildning. Men en studie som redovisades 1997 visar att studenterna i stor utsträckning gör marknadsanpassade studieval.

Den sociala skiktningen vid val av utbildning sker i huvudsak redan på lägre utbildningsnivåer. Enligt forskningen har en viss social utjämning skett under 1900-talet, särskilt under perioden 1930–1970. Den sociala snedrekryteringen till högre utbildning har emellertid visat sig vara svår att bryta. Forskningsresultat visar på en fortsatt social selektering inom ramen för grundskolans och gymnasieskolans reformerade system. Enligt genomförda studier är också inverkan av högskolans regionalisering tveksam.

Sambandet mellan utbildning och tillväxt har belysts i flera studier och tycks vara starkt. Men inte i något fall har samband kunnat fastställas mellan förändringar i befolkningens utbildning och tillväxten. Det innebär inte att sådana samband är uteslutna. Forskare hänvisar både till mätproblem och att utbildningens positiva effekter kan ha underskattats.

En växande internationell marknad för högre utbildning och arbete har bl.a. tagit sig uttryck i ett snabbt ökande antal utlandsstudenter i Sverige liksom i många andra länder. Allt fler länder börjar se den högre utbildningen som en viktig faktor i ett internationellt handelsutbyte. Det är oklart hur en fortsatt internationalisering av högskoleutbildningen återverkar på utbildningen och bedömningen av utbildningens samhällsekonomiska värde.

#### Källor till kapitel 3

Alsén G./Eriksson P./Nilsson A./Nilsson J.E. 1999 *The University – a Regional Booster?* – The case of Karlskrona-Ronneby

Blunkett D. 2000 *Speech on Higher Education*, 15 February 2000 at Maritime Greenwich University

Härnqvist K. 1999 *En akademisk fråga – en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser* Ds 1999:65

Högskoleverket 1999 *Internationella trender på högskoleområdet* Omvärldsanalys av högskolan. Arbetsrapport nr 2

Högskoleverket 1999 *Årsrapport för universitet och högskolor 1998*

Högskoleverket 2000 *Internationellt om högskolan* Nr 3 och Nr 7, 2000 Red. Torsten Kälvemark

Högskoleverket 2000 *Lärosätenas arbete med jämställdhet, studentinflytande samt social och etnisk mångfald* Högskoleverkets rapportserie 2000:8 R

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2

Högskoleverket 2000 *Sökande och antagna bland dem som inte tidigare har studerat i högskolan – vad har hänt sedan 1995?* PM N. Damm 2000-92-25

Jonsson J. O./Erikson R. 2000 *Understanding Educational Inequality: The Swedish Experience* Paper prepared for L'Année Sociologique

Jönsson I./Arnman G. 1989 *Högskolestudier – det är frågan?* UHÅ Forskning och utveckling för högskolan Arbetsrapport 1989:3

Jönsson I./Arnman G. 1996 *Segregation och svensk skola – En tillbakablick och en reflexion över framtiden.* Ur Andersson G. *Egensinne och mångfald*

Kemps D. 1999 *Higher Education Report for the 1999–2000 Triennium*, Canberra, Department of Education, Training and Youth

*Universitetens Magna Charta*, Bologna 1988

SACO 2000 *En ljusnande framtid...? En rapport om akademikers ekonomiska situation efter examen*

SOU 1991:82 *Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande* Produktivitetsdelegationens huvudbetänkande

Storesletten K./Fabrizio Zilibotti 1999 *Utbildning, utbildningspolitik och tillväxt* Ur *Tillväxt och ekonomisk politik* Ekonomiska rådet

Sörlin S./Törnqvist G. 2000 *Kunskap för välbefinnande – Universiteten och omvandlingen av Sverige* SNS Förlag Universitet, företag, samhälle

Öckert B./Regné H. 1999 *Högre utbildning i Sverige – En problemorienterad diskussion om utbildningsåtgärder*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

## 4 Revisorernas överväganden, slutsatser och förslag

I internationell jämförelse investerar Sverige betydande resurser i högskolan. Till dessa investeringar har statsmakterna knutit stora förväntningar om ekonomiska och sociala effekter i samhället.

Revisorernas högskolegranskning är i huvudsak inriktad på grundutbildningen. Denna är av strategisk betydelse för både dagens och morgondagens högskola. Denna delstudie rör samhällsekonomiska bedömningar av den högre utbildningen. I delstudien belyses vilken kunskap som finns om grundutbildningens resultat och effekter samt hur denna kunskap har använts i regeringens planering och styrning av högskolan.

Revisorerna konstaterar att det finns allvarliga kunskapsbrister om såväl utbildningssystemet som dess resultat och effekter för samhället. Samtidigt finns dock flera tecken på bristande effektivitet i högskolesystemet. De möjligheter att styra högskolan som följde av 1993 års högskolereform förefaller inte heller ha nyttjats i särskilt stor utsträckning.

### 4.1 Bristande kunskap om högskoleutbildningen

Nationalekonomerna Björn Öckert och Håkan Regnéér har sammanställt resultaten av nationalekonomisk forskning om den högre utbildningen som ett underlag i revisorernas granskning. Av deras sammanställning framgår att många frågor om högskoleutbildningen och dess samhällsekonomiska värde lämnas obesvarade.

#### 4.1.1 Dålig kunskap om systemet för högre utbildning

Trots högskolans stora omfattning och expansion konstaterar Öckert/Regnéér i sin sammanställning av forskningen att få vetenskapliga studier har genomförts av högre utbildning. Viktiga utbildningspolitiska frågor har därmed inte blivit belysta, och möjligheterna att diskutera konsekvenser av genomförda utbildningssatsningar har begränsats. Också i revisorernas granskning har det visat sig att det saknas analyser av viktiga frågor kring bl.a. utbildningens resultat.

Bristen på övergripande analyser av högre utbildning har framhållits från flera håll och rör inte enbart vetenskapliga studier. Högskoleverket har nyligen uppmärksammat behovet av forskning om högre utbildning och forskning. I slutbetänkandet från RUT-93, våren 1996, framhöll utredaren att det saknades tvärgående och mer övergripande analyser av utvecklingen inom utbildningsväsendet och forskningen. Även i en rapport från pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet, våren 1997, framhåller författaren behovet av att den högre utbildningen utvärderas som system på nationell nivå, dvs. att statsmakternas centralt givna ramar och allmänna förutsättningar för lärosätenas verksamhet analyseras.

Formerna för forskning om högskolan håller nu på att ändras. Våren 2000 har ett institut för studier av utbildning och forskning (Swedish Institute for Studies in Education and Research, SISTER) inrättats. Regeringen har också

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 2

nyligen lagt fram ett förslag om ny organisation för forskningsråden (prop. 1999/2000:81).

#### 4.1.2 Brister i statistiken

Det finns således oklarheter om högskoleutbildningens och högskolepolitikens effekter. Men det finns också flera oklarheter i fråga om själva resultatet av genomförd utbildning. Utflödet från högskolan mäts i examina och presterade högskolepoäng.

I och med 1993 års högskolereform ersattes högskolans tidigare nationella linjesystem med en examensordning. Denna skulle ge riksdagen och regeringen bättre information om studiernas omfattning och resultat på olika nivåer. Examensordningen sågs också som ett viktigt instrument för kvalitetskontroll och lokalisering av olika utbildningar och för internationella jämförelser av utbildning.

I dag är all grundutbildning kursbaserad. Ovannämnda examensordning innebär att kurserna i vissa fall sammanförs till program som leder till en generell examen eller en yrkesexamen. Nu visar uppföljningen av 1993 års högskolereform och Högskoleverkets uppföljning våren 1999 att antalet kursstuderande utanför utbildningsprogrammen har ökat kraftigt under 1990-talet. Cirka 60 procent av alla studenter läser i dag på utbildningar som leder till en generell examen. Men enligt genomförda studier minskade studenternas intresse för att ta ut en examen under första hälften av 1990-talet. Högskoleverket för i det sammanhanget fram betydelsen av s.k. livslångt lärande och återkommande utbildning. Dessutom visar uppgifter inom verket att examina är ett osäkert mått som kan leda till både överskattningar och underskattningar av utbildningens omfattning och resultat. Sammantaget har denna utveckling lett till att kopplingen mellan studier och examina har försvagats.

Redovisningen av presterade högskolepoäng visar att lärosätenas prestationsgrad har legat på en relativt hög och jämn nivå under 1990-talet. Men det finns flera frågor kring detta förhållande.

En del frågor rör möjligheten att avläsa utbildningens resultat. Vilken utbildning har genomförts på olika nivåer inom olika ämnesområden? Innebär den kraftiga ökningen av kursstuderande att längre utbildningar och utbildning på högre nivåer får stå tillbaka för ett ökat utbud av kortare kurser? Är i så fall detta ett mönster som hänger ihop med en ökad andel äldre studenter eller finns samma mönster hos yngre studenter?

Andra frågor rör examensordningen som verktyg för att kontrollera utbildningens kvalitet och som grund för internationella jämförelser av utbildning, särskilt i skenet av att utbildningsmarknaden nu snabbt blir alltmer internationell.

I ett längre perspektiv fullföljs programutbildningar ungefär i samma utsträckning som tidigare, men den genomsnittliga studietiden har förlängts under 1990-talet. När det gäller 1990-talets satsningar på teknik och naturvetenskap visar Högskoleverkets uppföljning våren 1999 på en extremt låg examensfrekvens för högskoleingenjörer. Efter normalstudietiden på tre år hade endast 10 procent tagit en examen. Efter sju år hade knappt varannan

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

tagit ut en examen. Verket har inte närmare analyserat varför examensfrekvensen är så extremt låg för dessa studerande. Det är således oklart om de huvudsakliga förklaringarna är att studenterna inte behöver fullfölja utbildningen för att få jobb eller om studenterna har stora svårigheter med att genomföra utbildningen eller om det finns andra väsentliga förklaringar.

## 4.2 Tecken på bristande effektivitet i högskoleutbildningen

Trots bristen på kunskap i flera centrala frågor när det gäller högskoleutbildningen samt dess resultat och effekter visar revisorernas granskning att det finns flera tecken på effektivitetsbrister i högskolesystemet. Sådana tecken rör effekterna av antagningsreglerna för ungdomar samt svårigheterna att socialt bredda rekryteringsbasen till högre utbildning. En över tiden minskande avkastning reser också frågor om utbildningens lönsamhet.

### 4.2.1 Är högskoleutbildningen lönsam?

Enligt Öckert/Regnér är samhällsekonomiska bedömningar av högre utbildning komplicerade och kräver en mängd förenklade antaganden. Deras forskningsssammansättning är koncentrerad till utbildningseffekter ur individens perspektiv, där modern utbildningsforskning studerar utbildningens avkastning. Avkastningen anger den procentuella inkomstökning en individ kan förvänta till följd av utbildning, med hänsyn tagen till utebliven inkomst under studietiden. Måttet inkluderar dock inte utbildningens kostnader.

Enligt genomförda studier är avkastningen positiv när treårig högskoleutbildning jämförs med treårig gymnasieutbildning. Avkastningen ökar ju yngre individerna är vid avslutad utbildning. Öckert/Regnér framhåller emellertid att man av dessa resultat inte kan dra några slutsatser om högskoleutbildningens samhällsekonomiska lönsamhet då utbildningens kostnader liksom utbildningens eventuella konsumtionsvärde inte har beaktats.

Det finns också restriktioner kring uppgifterna om högskoleutbildningens privatekonomiska avkastning. Uppgifter finns endast för en genomsnittligt beräknad avkastning. Skillnader mellan olika grupper av högskoleutbildade har inte studerats. Däremot visar några studier på skillnader i avkastning för samma typ av utbildning vid olika lärosäten. Det är inte känt om dessa skillnader främst kan förklaras av skillnader i utbildningens kvalitet eller skillnader i lärosätenas förmåga att dra till sig begåvade och högpresterande studenter eller om skillnaderna har andra förklaringar.

En annan fråga handlar om i vilken utsträckning utbildningens privatekonomiska lönsamhet står i rimlig proportion till utbildningens samhällsekonomiska lönsamhet. Öckert/Regnér gör ingen bedömning av nivån på utbildningens avkastning, men konstaterar att denna har sjunkit sedan slutet av 1960-talet. Också studier som har genomförts av SACO visar på en relativt sett minskad avkastning av högskoleutbildning mellan åren 1975 och 1998.

Det är oklart om ett ökat utbud av högskoleutbildade leder till en generellt minskad privatekonomisk avkastning. Öckert/Regnér för fram detta som en möjlig förklaring till att avkastningen har minskat över tiden. Men något entydigt orsakssamband har inte kunnat fastställas.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

#### 4.2.2 De yngsta missgynnas vid antagningen

Ovan framgår att kunskapen är begränsad när det gäller studier av högskoleutbildningens lönsamhet, i såväl privatekonomiskt som samhällsekonomiskt hänseende. Ett entydigt resultat förefaller emellertid vara att den privatekonomiska avkastningen ökar ju yngre individerna är vid avslutad utbildning. Också för samhället ökar avkastningen i sådana fall då den produktiva tiden för högskoleutbildade blir längre. Mot bakgrund av detta är det problematiskt att antagningsreglerna leder till köbildningar av olika slag som genomgående missgynnar de yngsta sökandena.

Under 1990-talet har flera förändringar genomförts av antagningssystemet. Problemet med att yngre sökande missgynnas förefaller emellertid snarast ha förvärrats. Räknat från början av 1990-talet sjönk först genomsnittsåldern på de antagna. Men under senare år har genomsnittsåldern stigit. Mellan 1995 och 1999 ökade antalet antagna i åldrarna över 30 år med 50 procent. Under samma period ökade antalet antagna i åldrarna under 25 år endast med några få procent.

Att yngre sökande missgynnas vid antagningen är ett effektivitetsproblem för både de enskilda individerna och för samhället. Antalet äldre personer med behörighet till högskoleutbildning kan förväntas öka under de kommande åren till följd av det s.k. Kunskapslyftet. En viktig fråga är därvid hur stor obalans mellan generationerna i högskolan som är rimlig eller acceptabel. Denna fråga ska ses mot bakgrund av att utbildningen är offentligt finansierad. Frågan ska också ses mot bakgrund av att utbildningens samhällsekonomiska värde ökar ju tidigare i livet som utbildningen genomförs. Av OECD:s statistik framgår också att andelen med minst treårig högskoleutbildning i yngre åldrar, 25–34 år, är mycket låg i Sverige i jämförelse med andra länder.

#### 4.2.3 Snäv och sned rekrytering till grundutbildningen

Flera studier har belyst det länge uttryckta önskemålet om att minska den sociala snedrekryteringen till högre utbildning.

Resultaten av genomförda studier tyder på att en viss social utjämning har skett på lägre utbildningsnivåer under senare decennier i anslutning till grundskolereformen. Men forskningen visar också att den sociala skiktningen fortfarande är tydlig och att denna i stor utsträckning sker tidigt i anslutning till olika kurs- och tillval inom ramen för grundskolans och gymnasieskolans utbildning.

Ett viktigt motiv för att etablera högskolor på nya orter var att minska den sociala snedrekryteringen. Öckert/Regné konstaterar emellertid att det samlade resultatet av genomförd forskning inte tyder på att högskolans regionalisering har haft någon socialt utjämnande effekt på rekryteringen till högre studier. Enligt Högskoleverkets uppföljning har emellertid en svag utjämning skett bland nybörjarstudenter under 1990-talet.

Högskoleverket publicerade 1996 en sammanställning av forskningen om högskoleprovet. Enligt dessa forskningsresultat har inte heller högskoleprovet minskat den sociala snedrekryteringen till högskolan. Provresultatet

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

påverkas liksom gymnasiebetygen av den sociala bakgrunden, om än i mindre grad. Vid upprepade provtillfällen förbättras också provresultatet och denna möjlighet nyttjas främst av ungdomar från tjänstemannahem.

Det är således en utmaning för universitet och högskolor att med de krav på kvalitet och effektivitet som gäller för högskoleutbildningen balansera den sociala skiktning som finns bland potentiella och antagna studenter. Uppgiften handlar om att individer med möjligheter och förmåga att tillgodogöra sig högre utbildning också erbjuds en sådan. Uppgiften är särskilt angelägen när det gäller begåvade studenter – och potentiella studenter – från miljöer utan tradition för högre utbildning. Dessa insatser framstår som än viktigare under senare år i och med att gymnasieskolan som rekryteringsbas till högskolan har minskat. Detta framgår av en rapport som Högskoleverket publicerade hösten 1999.

I en rapport om lärosätenas arbete med bl.a. social utjämning har Högskoleverket nyligen konstaterat att endast några få lärosäten arbetar aktivt med dessa frågor. De flesta ansträngningar görs inom de tekniska och naturvetenskapliga områdena. Verket konstaterar att ungdomar från studieovana hem i huvudsak dras till kortare högskoleutbildningar, främst treåriga yrkesprogram som ingenjörsutbildningarna.

### 4.3 Styrningen av högskolans grundutbildning

Sedan 1980-talet har högskolans styrning förändrats mot ett alltmer decentraliserat beslutsfattande. Under 1990-talet har decentraliseringstakten ökat, särskilt som en följd av 1993 års högskolereform. En ny högskolelag trädde i kraft den 1 juli 1993. För grundutbildningen har också införts en ny studieorganisation, en ny examensordning och ett nytt resurstilldelningssystem.

Riksdagen och regeringen utövar inflytande främst genom mål och ramar i kontraktliknande utbildningsuppdrag samt genom en prestationsrelaterad anslagstilldelning. Regeringen lägger fram förslag till utbildningsuppdrag och riksdagen beslutar om dessa. Lärosätena beslutar sedan om hur resurserna ska fördelas och om studieorganisation.

Under 1990-talets senare del har behovet av en avvägning mellan nationella intressen och lärosätenas självständighet betonats alltmer. Sådana resonemang låg bakom riksdagens beslut 1995 att inrätta Högskoleverket med ett nationellt ansvar för bl.a. olika former av kontroll samt uppföljning och utvärdering av högskolans verksamhet. I verkets uppdrag ingår ansvar för den officiella statistiken inom högskolans område.

#### 4.3.1 Styrsystemets möjligheter har inte nyttjats

Dokumenterade erfarenheter av det styrsystem som infördes i och med 1993 års högskolereform tyder på att statsmakternas önskemål om en avvägning mellan lärosätenas självständighet och nationella intressen inte har förverkligats. I olika analyser efterlyses främst ett systematiskt och allsidigt underlag i anslutning till att utbildningsuppdragen läggs fram samt tydliga spelregler för alla parter. I anslutning till riksdagens beslut om utbildningsuppdrag har regeringen emellertid inte presenterat någon mer utförlig och samlad analys

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

av den utbildning som har bedrivits eller kring behovet av fortsatt utbildning. Detta ser revisorerna som en allvarlig brist i högskolans styrning.

#### 4.3.2 Lokalt ansvar och nationella intressen

Grundutbildningen är avgiftsfri, och staten svarar för utbildningens finansiering. Dessa investeringar i utbildningen är förenade med höga ambitioner. Lärosätena har det primära ansvaret för att tillgängliga resurser används väl så att den utbildning som bedrivs svarar mot högskolelagens krav på kvalitet och effektivitet. Detta ansvar är knutet till den nivå där verksamheten bedrivs. Möjligheten att ta hänsyn till nationella behov i ett kortare och ett längre tidsperspektiv bör självfallet kunna vägas in i det ansvar för utbildningen som ligger på institutions- och lärosätetsnivå. Men vissa förutsättningar för verksamheten måste därvid beaktas.

I dialogen mellan regeringen och lärosätena måste hänsyn tas till högskolans långa tidsperspektiv. Mer omfattande förändringar – som förutsätter att ny eller förändrad kompetens ska byggas upp – tar tid. Genomsnittlig tid för forskarutbildning är sex till sju år. Av Högskoleverkets uppföljning framgår också att grundutbildningens resultat i många fall kan avläsas först efter lång tid. Tioårsperspektivet är inte ovanligt. Samtidigt krävs en flexibilitet för att svara mot mer kortsiktiga krav på att anpassa utbildningsutbudet till studenternas och arbetsmarknadens krav.

Tillgänglig information tyder på att lärosätena i flera avseenden har klarat den mer kortsiktiga anpassningen av högskolans utbildningsutbud. Enligt en rapport från Högskoleverket till regeringen i december 1999 finns hos lärosätena en lyhördhet och beredskap att möta krav på nya ämneskombinationer från studenter och arbetsmarknad. Statsmakternas önskan under senare år om ett ökat antal studenter inom områdena teknik och naturvetenskap har också hörtsammats. Så gott som hela expansionen under åren 1996–1998 – cirka 11 000 helårsstudenter – utgjordes av studenter inom dessa områden.

Mer långsiktiga förändringar i högskolans utbildningsutbud har däremot varit svårare att genomföra. Enligt utvärderingar av högskolans styrsystem våren 1997 har lärosätenas eget utbud i stor utsträckning varit styrande för utbildningens mer långsiktiga inriktning. Den aktuella politiken påverkar utbildningsutbudet endast i begränsad omfattning. I skrifterna framhålls att 1960- och 1970-talens starka tillströmning av studenter till bl.a. samhällsvetenskap fortfarande i slutet av 1990-talet präglar högskolans utbud.

Det behövs således en öppen dialog mellan lärosätena och regeringen om högskoleutbildningens mer långsiktiga inriktning. Som underlag för denna dialog bör regeringen presentera ett principdokument. Detta dokument bör vara ett viktigt underlag för regeringen i arbetet med utbildningsuppdragen. Med den betydelse som högskolan ges för samhällsutvecklingen bör dokumentet ha en officiell karaktär. Dokumentet bör också ingå i underlaget för regeringens förslag till riksdagen i anslutning till riksdagens beslut om utbildningsuppdragen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2



Flera faktorer bör ingå i regeringens underlag för arbetet med utbildningsuppdrag. Viktiga frågor är analyser av utbildningssatsningarna under den senaste perioden samt av kompetensbehovet. Att göra preciserade utbildningsprognoser har visat sig vara förenat med stora svårigheter och sådana prognoser slår ofta fel. Däremot bör behovet av olika kompetenser – på kortare och på längre sikt – kunna analyseras med hjälp av scenarier. Ytterligare andra frågor att analysera är problem förenade med rekrytering av studenter. För samtliga faktorer bör strävan vara att utveckla systematiska metoder för att kunna följa upp dessa faktorer över tiden och också att genomföra ekonomiska analyser.

En fråga som på ett påtagligt sätt kan komma att förskjuta grundutbildningens samhällsekonomiska värde är en alltmer internationell utbildningsmarknad. Studenternas rörlighet över nationsgränserna har snabbt ökat under 1990-talet liksom distansutbildningens betydelse. Allt fler länder ser högskoleutbildningen som en handelsvara och riktar sig till en internationell utbildningsmarknad med avgiftsbelagd utbildning. Ett underlag med analyser inför utbildningsuppdragen bör därför också omfatta analyser av hur dessa trender påverkar utbildningens utbud och efterfrågan samt det svenska högskole-systemets beredskap för att möta denna utveckling.

## 4.4 Revisorernas slutsatser och förslag

### 4.4.1 Revisorernas iakttagelser

I internationell jämförelse satsar Sverige betydande resurser på högskolesektorn. Med dagens investeringar, motsvarande cirka 40 miljarder kronor per år, är högskolan en omfattande del av landets offentliga sektor. Stora förväntningar har knutits till dessa satsningar, och högskolan förväntas fortsätta att växa. Högskolans grundutbildning är av strategisk betydelse.

Trots betydande investeringar och stora förväntningar visar revisorernas granskning att det i flera avseenden finns allvarliga kunskapsbrister i fråga om högskolans grundutbildning. Bristerna gäller såväl vetenskapliga studier som studier i övrigt och avser både ekonomiska analyser och analyser av högskolans grundutbildning på en mer övergripande nivå.

- Det finns brister i såväl statistiskt underlag som analyser av in- och utflöden i högskolans grundutbildning. Det är också oklart vilket kompetenstillskott de senaste årens satsning på teknik och naturvetenskap kommer att ge. Enligt Högskoleverkets hittillsvarande uppföljning tar endast en extremt låg andel studenter ut en examen på högskoleingenjörsprogrammen.
- Styrsystemets möjligheter har inte nyttjats. I anslutning till riksdagens beslut om utbildningsuppdrag har regeringen inte redovisat några närmare analyser av i vilken mån utbildningssatsningarna har lett till önskade resultat, enligt riksdagens uttalanden. Regeringen har inte heller redovisat några samhällsekonomiska bedömningar av utbildningssatsningarna.
- Antagningsreglerna till högskolan leder till köbildningar där de yngsta sökandena genomgående missgynnas.
- Räknat på genomsnittet av större grupper med högskoleutbildning bedöms grundutbildningen vara privatekonomiskt lönsam. Beräkningar saknas

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 2

emellertid för enskilda yrkesgrupper. Av redovisade resultat kan inte heller dras några slutsatser om utbildningens samhällsekonomiska lönsamhet, då bl.a. utbildningens kostnader inte ingår i genomförda beräkningar.

#### 4.4.2 Förbättra kunskapen om högskolan

Det behövs en bättre kunskap och mer ekonomiskt inriktade och övergripande analyser av högskolan. Resultatet av de frekventa förändringarna under 1990-talet behöver följas upp för att ge statsmakterna ett bättre underlag för fortsatta beslut.

Högskoleverket bör utveckla statistiska mått så att det blir möjligt att följa in- och utflöden i högskolans grundutbildning.

- För att kunna studera olika effekter av antagningsreglerna över tiden behövs individbaserad information över såväl sökande som antagna till grundutbildningen.
- Verket bör också överväga olika möjligheter att utveckla mått för att följa studenternas efterfrågan på utbildning. Detta är en viktig variabel vid utformningen av regler för antagning. Det är också en viktig variabel för lärosätenas tillämpning av dessa regler och planeringen av utbildningen.
- För att kunna följa upp utbildningens resultat behövs också individbaserad information som visar grundutbildningens resultat på olika nivåer och inom olika ämnesområden.

Högskoleverket behöver också utveckla arbetet med mer övergripande analyser av högskolan på systemnivå, där även ekonomiska analyser bör ingå.

- En central fråga som behöver belysas är examensordningens eventuellt minskade betydelse i grundutbildningen. Vad betyder en sådan förändring för redovisningen av utbildningens resultat, för arbetet med kvalitetskontroll och för internationella jämförelser?
- En annan fråga som närmare bör belysas är resultatet av de aktuella satsningarna på teknik och naturvetenskap. Beror låg examensfrekvens på att studenterna i stor utsträckning rekryteras till näringslivet innan utbildningen är avslutad? Är det i så fall ett tecken på att utbildningen eller delar av den inte behövs? Eller beror den låga examensfrekvensen på att studenterna avbryter utbildningen alternativt går över till annan högskoleutbildning och vad är i så fall skälet till detta?
- Betydelsen av den snabbt ökande internationaliseringen av högskoleutbildningen behöver också belysas. Hur påverkar t.ex. internationaliseringen behovet av nya typer av analyser vid utbildningens planering och finansiering?

Regeringen bör ta initiativ till övergripande och ekonomiska analyser av i vilken mån utbildningssatsningarna har bidragit till att uppfylla riksdagens uttalade mål för dessa satsningar. Såväl svenska som utländska forskare kan anlitas för sådana uppdrag. Regeringen bör också ta initiativ till att utveckla bättre och tillförlitliga mått för internationella kostnadsjämförelser av högskolans verksamhet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2

Det är också angeläget att stimulera forskningen om högskoleutbildningen för att mer långsiktigt kunna följa förändringar som påverkar bl.a. utbildningens utbud och efterfrågan samt utbildningens kvalitet och finansiering. Denna forskning är särskilt angelägen i en verksamhet som är föremål för så frekventa förändringar som fallet har varit under 1990-talet.

#### 4.4.3 Nyttja kunskapen i högskolans styrning

Högskoleutbildningen är en stor och växande del av den offentliga sektorn och ses som central för samhällets ekonomiska och sociala utveckling. Regeringens möjlighet att inom ramen för gällande styrsystem hävda nationella intressen har emellertid inte nyttjats fullt ut.

Inför regeringens arbete med utbildningsuppdragen behövs därför ett underlag med analyser av resultatet av genomförd utbildning. I underlaget bör ingå analyser av trender när det gäller den högre utbildningens utbud och efterfrågan liksom analyser av utvecklingen av olika kompetensprofiler. I dessa analyser bör också den snabbt växande internationella utbildningsmarknaden och ekonomiska konsekvensbedömningar ingå. Underlaget bör dokumenteras och göras tillgängligt för en bred diskussion innan riksdagen fattar beslut om utbildningsuppdrag.

#### 4.4.4 Se över antagningsreglerna

Reglerna för antagning till högskolans grundutbildning har förändrats vid flera tillfällen under 1990-talet. Den långsiktiga trenden med köbildningar som missgynnar ungdomar har emellertid inte brutits.

Regeringen bör ta initiativ till en grundlig översyn av antagningsreglerna där sökbeteendet hos olika åldersgrupper analyseras. Därvid bör bedömningar göras av vilka konsekvenser som är rimliga för dels olika grupper, dels de sökande totalt med hänsyn till ambitionen att antalet och andelen högskoleutbildade bör öka. Det behövs också ekonomiska analyser av vilka konsekvenser olika sökbeteenden får för samhällsekonomin. Därvid kan även dimensioneringen av grundutbildningen behöva omprövas.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

## Bilaga

### Kontakter under granskningsarbetet

#### Högskoleverket

Lars Brandell  
Carin Callerholm  
Niclas Damm  
Carl Hård af Segerstad  
Hans Jalling  
Torsten Kälvmemark  
Lars Lustig  
Inger Rydén Bergendahl

#### Finansdepartementet

Jessica Bylund  
Fredrik Wiklund

#### Utbildningsdepartementet

Dan Andersson  
Nils Harding  
Karin Odencrantz  
Eva Svensson

#### Universitet och högskolor

Robert Eriksson, Institutet för social forskning, Stockholms universitet  
Peter Fredriksson, Uppsala universitet  
Ann Fritzell, Stockholms universitet  
Ingrid Jönsson, Lunds universitet  
Anders Nilsson, Högskolan Karlskrona-Ronneby  
Jan-Evert Nilsson, Högskolan Karlskrona-Ronneby  
Håkan Regnér, Institutet för social forskning, Stockholms universitet  
Gunnel Stenqvist, Södertörns högskola  
Gunnar Törnqvist, Lunds universitet  
Björn Öckert, Institutet för social forskning, Stockholms universitet

#### Organisationer

Johan Hagberg, Sveriges Förenade Studentkårer  
Johan Mårtensson, Sveriges Förenade Studentkårer  
Lars Ekholm, Sveriges universitets- och högskoleförbund

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

·  
Bilaga 2

Lars Eriksson, Sveriges universitets- och högskoleförbund  
Bert Fredriksson, Sveriges universitetslärarförbund

## Övriga

Dan Brändström, Riksbankens jubileumsfond  
Sonja Dahl, utbildningsutskottet  
Marja Lemne, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)  
Ingemar Lind, Kommittén för högskolans styrning  
Hans Modig, Kommittén för högskolans styrning  
Karin Arvemo Notstrand, Statistiska centralbyrån, Örebro  
Hans-Erik Olsson, Statistiska centralbyrån, Örebro  
Lillemor Kim, Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER)  
Anders Persson, Utredningen om social och etnisk mångfald i högskolan  
Åsa Sohlman, Kunskapslyftskommittén  
Sverker Sörlin, Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER)  
Håkan Westling, sakkunnig rådgivare

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 2



Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

·  
Bilaga 3

---

## Grundutbildningens högskolemässighet



## Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ inlett en granskning av högskolan med tyngdpunkt på den grundläggande högskoleutbildningen.

Revisorernas granskning består av fyra delar. Detta är den tredje delrapporten. Den är inriktad på grundutbildningens högskolemässighet. I en fjärde delrapport under hösten 2000 kommer högskolans resursanvändning att behandlas.

Ett väsentligt underlag för denna rapport är diskussioner med företrädare för åtta lärosäten. Dessa diskussioner har inriktats på faktorer av betydelse för att genomföra en utbildning som uppfyller högskolelagens krav på att högskoleutbildning ska bygga på vetenskaplig grund samt på beprövad erfarenhet.

Professor Håkan Westling och fil.kand. Björn Öckert har varit sakkunniga under utarbetandet av denna rapport.

Granskningen har bedrivits inom revisionens andra avdelning. I andra avdelningen ingår Per Rosengren ordförande (v), Bengt Silfverstrand vice ordförande (s), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektören Elisabeth Carlsund haft huvudansvar för granskningsarbetet. Även revisionsdirektören Nils Eklund, utredningschefen Margaretha Stålfors och kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna den 21 september 2000. Rapporten sänds på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Efter att alla delrapporter i revisorernas högskolegranskning har remissbehandlats har revisorerna för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen under hösten 2000.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

•  
Bilaga 3





## Sammanfattning

Krav som avser en högskolemässig utbildning infördes i den första högskolelagen 1977. Samtidigt vidgades begreppet högskoleutbildning till att omfatta all utbildning efter gymnasieskolan.

### En högskolemässig grundutbildning

Enligt nu gällande lagstiftning ska högskolans utbildning bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Lagen ger utrymme för olika tolkningar om var tyngdpunkten ska ligga i skilda utbildningar. Vidare ska ett samband mellan högskolans utbildning och forskning främjas. Utbildningen ska också ordnas så att studenternas förmåga till självständig och kritisk bedömning, till självständig problemlösning och till informationsutbyte på vetenskaplig nivå utvecklas.

Det huvudsakliga ansvaret för utbildningens kvalitet ligger på varje enskilt lärosäte, där detta ansvar delas av studenter och övrig personal. Men under 1990-talet har också utvecklats ett system för nationell kontroll av grundutbildningens kvalitet. I dag svarar Högskoleverket för dessa prövningar. Enligt ett riksdagsbeslut våren 2000 ska den nationella kontrollen kraftigt byggas ut.

### Stora förändringar i högskolesektorn under 1990-talet

Grundutbildningen har expanderat kraftigt. Sedan 1990 har högskolans grundutbildning ökat med ca 70 %. Det är de s.k. små och medelstora högskolorna som har expanderat mest. Expansionen har emellertid varit ojämn. Under perioden 1989/90–1997/98 ökade antalet registrerade studenter med 86 % medan antalet lärare bara ökade med 17 %.

Under 1990-talet har också de finansiella villkoren för högskolesektorn förändrats. Anslagen till forskning och forskarutbildning har inte ökat i samma omfattning som anslagen till grundutbildning. Men nya, externa forskningsfinansiärer har tillkommit och andelen externt finansierad forskning inom högskolesektorn har sedan början av 1980-talet ökat från en tredjedel till hälften. Därmed har lärosätena öppnats mer utåt mot det omgivande samhället samtidigt som möjligheterna till inomvetenskapliga prioriteringar har minskat.

Det är svårt att få tillförlitliga och relevanta uppgifter om kostnader och besparingar för högskolans grundutbildning. Dessa frågor behandlas i en separat rapport i revisorernas högskolegranskning. En slutsats där är emellertid att grundutbildningens anslagsnivå har minskat under 1990-talet samtidigt som högskolesektorns åtaganden och kostnaderna för dessa åtaganden har ökat.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

## Erfarenheter från åtta lärosäten

Frågor som rör krav på en högskolemässig grundutbildning har diskuterats med företrädare för åtta lärosäten. De besökta lärosätena skiljer sig starkt åt i flera avseenden. Skillnaderna rör bl.a. lärosätenas ålder, utbildningens omfattning och tillväxt samt omfattningen av forskning och tillgången till disputerade lärare. Vid diskussionerna framträder ändå många likheter som rör både synen på högskolemässighet och de processer som lärosätena har att hantera för att bedriva en högskolemässig utbildning.

Lärarnas kompetens och aktiva del i forskningen framhålls som den mest väsentliga faktorn för att leva upp till högskolelagens krav på en högskolemässig utbildning. Men många efterlyser också en öppnare och mer utvecklad diskussion om hur kravet på beprövad erfarenhet ska värderas och viktas gentemot kravet på vetenskaplig grund.

Utöver väl kvalificerade lärare behöver lärosätena ha tillgång till ekonomiska resurser och intresserade studenter för att genomföra en högskolemässig utbildning. Mellan dessa tre variabler uppträder emellertid flera obalanser. Dessa obalanser inträffar ofta samtidigt, vilket försvårar lärosätenas prioriteringar. I sådana situationer riskerar kortsiktiga krav som rör lärosätenas utbildningsuppdrag att ta över långsiktiga krav som rör de viktiga frågorna med forskning och kompetensutveckling. Detta är ett allvarligt hot mot möjligheterna att på sikt bedriva en utbildning med god högskolemässig kvalitet.

Lärosätenas eget ansvar för utbildningens kvalitet betonas ofta. Frågan är särskilt angelägen i en tid av stark expansion och återhållen resurstilldelning. Många insatser pågår för att följa upp och säkra kvaliteten. Men systemen har svagheter när det gäller de lägre utbildningsnivåerna (A- och B-nivå). Möjligheten för studenter och andra intresserade att få information från lärosätena om olika utbildningars högskolemässiga kvalitet är också mycket begränsad.

Generellt sätts stor tilltro till värdet av den nationella kvalitetskontroll som har byggts upp under 1990-talet. Denna kontroll ses som väsentlig både för att klargöra innebörden av högskolelagens krav på högskolemässighet och för att vara kvalitetsdrivande under högskolans fortsatta expansion. Men kritik och invändningar har också riktats mot Högskoleverket för bl.a. oklara budskap och förfaringssättet vid indragning av examensrätter.

## Revisorernas förslag

Revisorernas förslag rör tre områden:

- Högskolelagens krav på vetenskaplig grund och forskningsanknytning i all grundutbildning bör förtydligas. Samtidigt bör kravet på beprövad erfarenhet i vissa yrkesutbildningar utvecklas.
- Lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme bör främjas. Regeringen bör redovisa till riksdagen i vilken omfattning och på vilket sätt intentionerna i 1993 års högskolereform har uppfyllts.
- Lokala system för redovisning av högskolemässigheten i olika utbildningar bör utvecklas.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

# 1 Revisorernas beslut om att granska högskolan

Våren 1999 beslöt Riksdagens revisorer på eget initiativ att granska högskolan med tyngdpunkt på resursanvändningen.

Granskningen inriktas i huvudsak på den grundläggande högskoleutbildningen och består av fyra delstudier:

- Högskoleverkets granskande och främjande roll.
- Den grundläggande högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning.
- Lärosätenas prioritering och resursanvändning.
- Förutsättningar för forskning och utbildning.

Belysningen av högskoleutbildningen utgår i de två första delarna från ett nationellt perspektiv medan de två senare delarna också berör lärosätenas perspektiv. Revisorerna fastställde den första delrapporten – *Högskoleverkets granskande och främjande roll* – den 15 december 1999 och den andra delrapporten – *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning* – den 28 april 2000. Dessa rapporter har därefter sänts på remiss till berörda myndigheter och organisationer.

Högskolelagen föreskriver att all högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Enligt högskolelagen ska det också finnas ett nära samband mellan forskning och utbildning. I denna delrapport behandlas inte frågor som rör konstnärlig grund. I övrigt behandlar rapporten frågor med anknytning till dessa krav på högskolans utbildning. I rapporten används det samlade begreppet högskolemässighet som benämning för dessa krav.

Denna delrapport är inriktad på hur förutsättningarna att motsvara riksdagens krav på högskolemässighet varierar mellan olika lärosäten samt hur lärosätena hanterar dessa skilda förutsättningar. Rapporten är avgränsad till denna centrala kvalitetsaspekt i högskolans grundutbildning. Många andra kvalitetsaspekter kan läggas på utbildningen. Men de behandlas inte här.

Vid genomförandet av denna delstudie har gemensamma frågeställningar kring förutsättningar för forskning och utbildning – det som brukar benämnas grundutbildningens högskolemässighet – diskuterats med företrädare för åtta olika lärosäten. Frågeställningarna redovisas i bilaga 1. Samma frågeställningar har också diskuterats med företrädare för Högskoleverket och Utbildningsdepartementet. Även företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges universitetslärares förbund (SULF), Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) samt studentkåren vid Uppsala universitet har fått möjligheter att lämna synpunkter. Diskussioner har också förts med olika sakkunniga inom området. Urval av lärosäten och delstudiens genomförande redovisas närmare i inledningen av kapitel 3.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

## 2 Krav på en högskolemässig grundutbildning

Tidigare under Riksdagens revisorers granskning av högskolan har revisorerna konstaterat att högskoleutbildningen har expanderat mycket kraftigt under efterkrigstiden (rapport 1999/2000:9, avsnitt 2.1.1). Expansionen har varit ojämn över åren och har två huvudsakliga orsaker. Tidigare former av högskoleutbildningar har byggts ut. Samtidigt har utbildningar som tidigare låg utanför högskolan förts in under högskoleutbildningen.

Parallellt med att utbildningen har byggts ut har den också spridits geografiskt och universitets- och högskolesektorn har reformerats.

Vid andra världskrigets slut fanns knappt 14 000 högskolestuderande. Av dessa deltog ca 9 300 i traditionell akademisk utbildning vid universiteten i Uppsala och Lund eller vid högskolorna i Göteborg och Stockholm samt vid Karolinska institutet. Därutöver läste ca 4 600 studenter vid fackhögskolor. År 1999 studerade drygt 300 000 studenter vid 13 universitet och 23 högskolor med statlig huvudman. Riksdagens beslut om en högskolelag med bl.a. krav på en högskolemässig grundutbildning ska ses mot bakgrund av denna utveckling.

Kraven på högskolemässighet samt högskolesystemets förutsättningar att leva upp till dessa krav har formulerats i olika riksdagsbeslut, men statsmakterna har inte närmare utvecklat innebörden. Men frågor med anknytning till statsmakternas krav har belysts inom forskningen. Successivt har det också utvecklats en nationell kontroll av grundutbildningens högskolemässighet. I detta kapitel belyses gällande krav på högskolemässighet via riksdagens beslut och forskningens behandling av frågan. Kapitlet avslutas med en beskrivning av den nationella kontroll av högskolemässigheten som har utvecklats under 1990-talet.

### 2.1 Riksdagens krav

År 1988 undertecknades Bolognaöverenskommelsen eller Universitetens Magna Charta. Där anges som en av fyra grundläggande principer:

Undervisningen och forskningen vid universiteten får inte åtskiljas om utbildningen ska kunna motsvara förändrade behov, samhällets krav och vetenskapliga framsteg.

Bolognaöverenskommelsen är inte rättsligt bindande, men har kommit att räknas som de europeiska universitetens rättighetsförklaring.

#### 2.1.1 Högskolereformen 1977

Våren 1975 fattade riksdagen beslut om en omfattande reformering av högskoleutbildningen (prop. 1975:9, UbU 1975:17, rskr. 1975:179). Reformen sågs som ett fullföljande av reformerna av förskolan, grundskolan och gymnasieskolan.

En huvuduppgift vid högskolereformen var att öka högskoleutbildningens tillgänglighet. En annan uppgift var att bredda och differentiera högskolans utbildningsutbud. Utbildningens organisation skulle också demokratiseras

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

och rekryteringen av studenter skulle bli mer allsidig. Därutöver skulle principen om återkommande utbildning främjas.

#### *Nytt högskolebegrepp*

Med 1975 års riksdagsbeslut om högskolans reformering infördes ett nytt högskolebegrepp. Högskoleutbildningen skulle omfatta all eftergymnasial utbildning, inklusive forskarutbildningen. Med grundläggande högskoleutbildning avsågs den högskoleutbildning som utgjorde grund för forskarutbildningen. Högskolan blev ett samlingsbegrepp för utbildning och därtill hörande forskning. Med detta beslut kom flera yrkesutbildningar som tidigare hade legat utanför högskolan att ingå i högskoleutbildningen.

Med hänvisning till högskolans vidgade samhällseliga betydelse föreslog samtidigt regeringen att grundläggande bestämmelser om högskolan skulle anges i en högskolelag. Riksdagen instämde i detta.

#### *Krav på en högskolemässig grundutbildning*

Vid 1975 års riksdagsbeslut framhölls att högskoleutbildningen skulle vila på vetenskaplig grund.

Kravet på kritisk skolning betonades. All högskoleutbildning borde bidra till att skapa självständighet i förhållande till de värderingar som de studerande möter under utbildningen och i den kommande yrkesutövningen.

Riksdagen betonade att inom hela högskolan borde finnas ett samspel mellan grundläggande högskoleutbildning och forskning/forskarutbildning. Universitetslektorer eller motsvarande skulle ges möjlighet att delta i forskning/forskarutbildning. Särskilda medel skulle ställas till förfogande för universitetslektorer vid högskoleorter utan fast forskningsorganisation.

Vid riksdagsbeslutet framhölls att högskoleutbildningen skulle ge studenterna möjlighet att bedöma den egna utbildningens och den kommande yrkesverksamhetens betydelse samt konsekvenserna för samhället. Riksdagen såg ingen motsättning mellan dessa krav och kraven på yrkesförberedelse i högskoleutbildningen.

#### *Den första högskolelagen*

Våren 1977 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag om en högskolelag (prop. 1976/77:59, UbU 1976/77:20, rskr. 1976/77:246). Förslaget byggde i allt väsentligt på 1975 års reformbeslut. Högskolelagen (1977:218) trädde i kraft den 1 juli 1977.

Lagens inledande del avsåg högskolans uppgifter.

- Enligt 2 § skulle högskolans *utbildning bygga på vetenskaplig grund*. Utbildningen skulle också anordnas så att de studerande förvärvar *kunskaper och färdigheter* samt utvecklar sin förmåga att *kritiskt bedöma* företeelser av skilda slag.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

- Enligt 3 § skulle högskolans *forskning syfta till* att vinna ytterligare *kunskaper* och till att finna vetenskaplig grund för utbildning och annan verksamhet.
- Enligt 5 § skulle högskolans verksamhet anordnas så att ett *samband mellan utbildningen, forskningen och utvecklingsarbetet främjas*.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

### 2.1.2 Ökad frihet och ökat ansvar med 1993 års reform

#### *Frihet för kvalitet*

På grundval av Högskoleutredningens förslag, *Frihet, ansvar och kompetens* (SOU 1992:1) föreslog regeringen våren 1992 att högskolans grundutbildning skulle reformeras (prop. 1992/93:1). Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag hösten 1992 (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

Regeringen framhöll i sin proposition att den tilltagande internationella konkurrensen skärper kvalitetskraven på all forskning och utbildning. Lärosätena skulle ges bättre förutsättningar att möta dessa utmaningar genom en större frihet från direkt statligt inflytande. Avgörande för Sveriges framtida utveckling var att öka antalet högskoleutbildade och att höja kvaliteten inom utbildning och forskning. Samtidigt betonades vikten av incitament till kreativ konkurrens mellan universitet och högskolor.

De nya riktlinjerna medförde flera förändringar för högskolesektorn. Den tidigare enhetligheten skulle luckras upp. Ett samband mellan ökad frihet och ökad kvalitet betonades. Friheten skulle vara norm. Det som inte var uttryckligen reglerat i högskolelagen eller högskoleförordningen skulle vara fritt för högskolorna att inrätta och organisera efter egna beslut. Av hänsyn till rätts-säkerheten – för studenter och lärare – måste emellertid vissa frågor vara centralt reglerade.

#### *En ny högskolelag*

Med 1993 års reformbeslut infördes också en ny högskolelag (1992:1434) som trädde i kraft den 1 juli 1993. När det gällde grundläggande mål och förutsättningar för högskolans verksamhet fanns flera likheter med den föregående högskolelagen. Men i den nya lagen framträdde också nya och förändrade bestämmelser om krav på högskolemässighet.

- Av lagens 1 kapitel 2 § framgår att all högskoleutbildning ska vila på *vetenskaplig eller konstnärlig grund* samt på *beprövad erfarenhet*. Den tidigare lagens krav på vetenskaplig grund har således breddats.
- Av lagens 1 kapitel 3 § framgår att högskolans verksamhet ska bedrivas så att det finns ett *nära samband mellan forskning och utbildning*. Samma bestämmelse fanns i den tidigare lagen.
- I lagens 1 kapitel 4 § infördes en helt ny bestämmelse om att verksamheten ska anpassas så att *hög kvalitet* nås och att tillgängliga resurser ska utnyttjas *effektivt*.
- Enligt lagens 1 kapitel 9 § ska den grundläggande högskoleutbildningen utveckla studenternas förmåga till *självständig*

Bilaga 3

*och kritisk bedömning.* Utbildningen ska också ge studenterna för-  
måga att *självständigt lösa problem*, att *följa kunskapsutvecklingen*  
och att delta i *informationsutbyte på vetenskaplig nivå*. Krav på hög-  
skolemässighet utvecklas således i den nya lagen.

### 2.1.3 Ändrade villkor för utbildning och forskning

Under 1990-talet genomgick högskolesektorn flera andra förändringar som har betydelse för arbetet med grundutbildningens högskolemässighet.

#### *Ett högskoleverk för nationella intressen*

Myndighetsstrukturen inom högskolesektorn ändrades den 1 juli 1995 (prop. 1994/95:165, bet. 1994/95:UbU17, rskr. 1994/95:386). Högskoleverket inrättades. Det nya verket fick ansvar för nationella intressen inom sektorn med utgångspunkt i de gällande principerna för högskolans styrning. De utvärderingsinsatser som hade inletts inom det dåvarande Kanslersämbetet skulle fortsätta inom Högskoleverket. Riksdagen framhöll det väsentliga i att utbildningens och forskningens kvalitet granskades och bedömdes i ett internationellt perspektiv.

#### *Universitetsbegreppet ändras*

Vid riksdagens behandling av budgetpropositionen för 1997 ändrades lärosätenas rätt att benämnas universitet (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100). Efter en kvalitativ bedömning av Högskoleverket fick regeringen besluta om att en högskola skulle få benämnas universitet. Riksdagen framhöll verkets erfarenhet av kvalitetsprövningar, bl.a. när det gällde prövningar av examensrätter och prövningar av rätten att inrätta en professur. Rätten att benämnas universitet skulle tilldelas det statliga lärosäte som

- har en grundutbildning och forskning som är väl etablerad och av god vetenskaplig kvalitet
- har en tillräcklig omfattning av grundutbildningen och utbildningen inom ett antal ämnesområden
- har en tillräcklig omfattning av forskningsverksamheten och forskning inom ett antal ämnesområden
- har goda infrastrukturella förutsättningar (bibliotek m.m.) för att bedriva grundutbildning och forskning
- har goda internationella kontakter inom grundutbildning och forskning
- uppfyller kraven för att självständigt inrätta professurer och att utfärda doktorsexamen.

#### *Resurser till forskning och forskarutbildning*

Hösten 1996 – vid behandlingen av 1997 års budgetproposition – ställde sig riksdagen också bakom regeringens förslag om fasta forskningsresurser till mindre och medelstora högskolor. Resurserna skulle fritt disponeras av

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3



respektive högskola så att denna kunde utveckla forskningen under eget ansvar. Riksdagen såg det som angeläget att forskningen vid mindre och medelstora högskolor kunde byggas ut i ett regionalt utvecklingsperspektiv.

Hösten 1997 fastställde riksdagen nya principer för att fördela medel till forskning och forskarutbildning (prop. 1997/98:141, bet. 1997/98:UbU3, rskr. 1997/98:12). Den tidigare fakultetsindelningen skulle ersättas av fyra större vetenskapsområden, nämligen humanistisk-samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde. Syftet var att underlätta egna prioriteringar för universitet och högskolor samt att ge bättre förutsättningar för tvärvetenskapligt samarbete.

Mindre och medelstora högskolor skulle få rätt att ansöka om forskningsresurser inom ett eller flera vetenskapsområden. Inom dessa vetenskapsområden gavs högskolan rätt att anordna forskarutbildning och utfärda doktorexamen. Högskoleverket skulle pröva rätten till vetenskapsområden. Denna rätt skulle ges till en högskola som hade uppnått tillräcklig bredd och specialisering på sin grundutbildning och forskning i ett antal närliggande ämnen inom något av de fyra vetenskapsområdena. Forskningen behövde emellertid inte spänna över hela vetenskapsområdet.

Varje universitet och högskola med rätt att anordna forskarutbildning skulle inrätta minst en fakultetsnämnd. I övrigt fick lärosätena själva avgöra vilka fakultetsnämnder som skulle finnas inom lärosätet.

#### *Ändrad tjänsteorganisation för högskolans lärare*

Hösten 1997 ställde sig riksdagen också bakom regeringens förslag till en ändrad tjänsteorganisation och nya karriärvägar för högskolans lärare. I högskolan skulle endast finnas en karriärväg.

Arbetsuppgifterna på alla nivåer skulle innehålla både forskning och utbildning och kompetensen skulle prövas successivt. Högskoleförordningen skulle ändras i ett par avseenden när det gällde lärartjänsterna.

Lärosätena skulle inte längre behöva Högskoleverkets tillstånd för att anställa professorer. Tillsvidareanställda lektorer med professorskompetens gavs rätt att ansöka om en professur. Prövningen skulle ske på samma sätt som vid ett anställningsförfarande för professur, med bl.a. minst två sakkunniga. Bestämmelser om lektors kompetens skulle också föras in i högskolelagen. Som adjunkt kunde dessutom anställas den som hade avlagt examen från grundläggande högskoleutbildning eller med motsvarande kompetens och som hade visat pedagogisk skicklighet.

#### *Reformerad forskarutbildning*

Forskarutbildningen är av central betydelse för högskolan. Doktorander deltar i viss mån i grundutbildningens undervisning. Doktorander utför även en stor del av högskolans forskning. Det är också genom forskarutbildningen som högskolans behov av att rekrytera disputerade lärare ska tillgodoses. Hösten 1997 fattade riksdagen beslut om en reformering av forskarutbildningen (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:UbU7, rskr. 1997/98:109).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

Bakgrunden till riksdagens beslut var flera problem med forskarutbildningens utformning och effektivitet, framför allt inom humanistiska, teologiska och samhällsvetenskapliga fakulteter. Genom riksdagens beslut infördes kvantitativa mål för examination inom forskarutbildningen. Graden av måluppfyllelse skulle utgöra grund för statsmakternas resurstilldelning. Samtidigt skärptes reglerna för antagning när det gällde forskarutbildningens finansiering.

#### 2.1.4 Kvalitetsutveckling och studentinflytande i högskolan

Våren 2000 ställde sig riksdagen bakom regeringens förslag att utveckla arbetet med högskoleutbildningens kvalitet och att öka studenternas inflytande i högskolan (prop. 1999/2000:28, bet. 1999/2000:UbU12, rskr. 1999/2000:180).

##### *En utökad kontroll av högskoleutbildningens kvalitet*

Riksdagens beslut om kvalitetsutveckling i högskoleutbildningen omfattar flera delar.

Kraven skärps när det gäller lärosätenas eget arbete med att säkra utbildningens kvalitet. Ambitionsnivån höjs också avsevärt när det gäller Högskoleverkets kontroll och utvärdering av såväl lärosätenas kvalitetsarbete som av utbildningens kvalitet. I propositionen betonas att utbildningens kvalitet skapas i högskolans vardag och att nationella utvärderingssystem främst syftar till att mobilisera de inre krafterna i högskolans kvalitetsarbete.

Målen för den högre utbildningen ska ses över. Detta motiveras med arbetslivets ökade krav på färdigheter utöver det ämnes- och yrkesspecifika kunnandet. Främst betonas den ökade betydelsen av kommunikationsfärdigheter i vid mening och av den förändringsberedskap som utbildningen kan bidra till.

Högskoleverket ska få i uppdrag att utveckla kriterier för att bedöma utbildningens kvalitet i förhållande till de allmänna målen för högskoleutbildningen. Kvalitetskriterierna måste formuleras med stor öppenhet då utbildningens allmänna mål kan nås på olika sätt.

Lärosätenas arbete med kvalitetssäkring ska vidareutvecklas utifrån utbildningens mål och med hjälp av de kriterier för kvalitetssäkring som Högskoleverket utarbetar.

Högskoleverket avses återkommande granska samtliga lärosätens kvalitetsarbete och årligen redovisa resultatet av dessa granskningar till regeringen.

Högskoleverket får också i uppgift att inom en period av sex år utvärdera ämnen och program i samtliga utbildningar för generella examina och yrkes-examina, inklusive forskarutbildningen. I utvärderingarna prövas också examenstillstånd. Om utbildningar visar dålig kvalitet vid dessa utvärderingar riskerar högskolorna att förlora sitt tillstånd att utfärda examen. Som riktlinje bör emellertid gälla att ett lärosäte alltid ska ges möjlighet till rättelse innan en examensrätt dras in.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

### *Studenternas inflytande ökar*

Vid sitt beslut betonade riksdagen att kvalitetsarbetet i högskolan är en gemensam angelägenhet för personal och studenter. Studenternas ökade inflytande markeras genom ändringar i både lag och förordningar.

I högskolelagen införs två allmänna bestämmelser om ökat studentinflytande. Högskolorna ska verka för att studenterna tar aktiv del i arbetet med att utveckla utbildningen. Studenterna ska också ha rätt att utöva det inflytande som behövs för att på ett effektivt sätt kunna delta i och påverka arbetet i högskolan.

I högskoleförordningen och förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet införs också bestämmelser om studentinflytande. Bl.a. ges studenterna rätt att ingå i beslutande och beredande organ som är av betydelse för studenternas situation. Kursvärderingar bör vara obligatoriska.

## 2.2 Forskningens behandling av riksdagens krav

Innebörden av riksdagens krav på en högskolemässig grundutbildning med bl.a. kravet på forskningsanknytning har belysts i flera forskarrapporter. I detta avsnitt återges tre rapporter som tillsammans speglar resultatet av avsevärt flera forskares insatser. De två första rapporterna rör olika aspekter på innebörden av begreppet högskolemässighet. Den tredje rapporten belyser vetenskapens eller högskolemässighetens gränsmarker.

### 2.2.1 Innebörden av forskningsanknuten utbildning

I skriften *Forskningsanknytning genom disputation* går professor Stefan Björklund igenom och problematiserar olika preciseringar av innebörden av högskolelagens krav på en forskningsanknuten undervisning. Genomgången grundas på hur dessa frågor har belysts inom forskningen.

#### *Olika preciseringar av forskningsanknuten utbildning*

En precisering av forskningsanknytning handlar om att undervisningen ska överensstämma med aktuella forskningsresultat. Här framhålls vikten av att den teoretiska diskussionen inom ämnet beaktas liksom insikten att den vetenskapliga kunskapen är under ständig förändring. I en uppsats (*Faktorer som indikerar kvalitet i grundläggande högskoleutbildning*) har författaren också framhållit betydelsen av att hänsyn tas till detta vid ställningstagande till examinationens form och innehåll.

Forskningsaktiva lärare är en vanlig precisering av en forskningsanknuten utbildning. Författaren ifrågasätter inte denna precisering. I stället påpekar han att pedagogisk talang hos lärarna aldrig kan ersätta kontakt med forskningsfronten. Samtidigt framhålls att detta inte ger någon garanti för att högskolelagens krav på forskningsanknytning är uppfyllda. Av betydelse är också den läromiljö som skapas via tillgången till bibliotek samt

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

undervisningens omfattning och former. Framför allt betonas vikten av att studenterna får arbeta på ett självständigt sätt.

Tillgången till teoretisk kunskap inom ett ämne eller ämnesområde är en annan vanlig precisering. Etablerade ämnen har väl utstakade kunskapsområden medan tillgången till teoretisk kunskap kan vara problematisk inom nya ämnen och ämnesområden. Författaren framhåller vikten av en teoretisk kärna och någon form av beständighet när nya ämnen skapas. Samtidigt betonar författaren att omsorgen om etablerade ämnen inte utgör någon anledning att motverka försök att skapa nya ämnen.

Metodundervisning är ytterligare ett vanligt exempel på forskningsanknytning. Här varnar författaren för en metodundervisning utan anknytning till de problem som ska studeras.

Flera preciseringar av forskningsanknytning rör attityder till kunskap. Under begreppet kunskapsberedskap framhåller författaren vikten av att den senast kända kunskapen inom ett område ses som en grund för att pröva ny kunskap inom området. Högskoleutbildning handlar därmed om att studenterna inte bara erhåller en förmåga att tänka fritt, som man ofta säger i högtidliga sammanhang, utan *också* rätt. Med detta menas att föreställningar bör avvisas då goda skäl saknas och att föreställningar bör accepteras då goda skäl kan anföras. Högskolelagens skrivningar om kritiska bedömningar handlar därmed snarare om ett självständigt tänkande i förhållande till olika företeelser, inte om ett mer allmänt avståndstagande. Författaren framhåller vikten av att studenternas nyfikenhet stimuleras liksom att studenterna tränas i att se och formulera intressanta problem.

#### *Forskningsanknytning genom disputation*

Björklund framhåller hur erfarenhetsgrundade observationer av företeelser i vår omvärld länge sågs som den fasta grunden för vår kunskap. Ett sådant s.k. positivistiskt förhållningssätt till kunskap syftade till att rensa bort spekulationer och påståenden som inte kunde bevisas eller som präglades av värderingar. Men Björklund framhåller hur denna uppfattning numera kritiserats av många forskare.

Mycket i denna kritik är berättigad. Men kritiken drivs ibland till en relativistisk ståndpunkt, som gör all kritik och argumentation omöjlig. Författaren framhåller att frånvaron av en absolut säker grund för vår kunskap inte gör det meningslöst att kritiskt pröva om ett påstående har bättre stöd än ett annat. I stället utgör en sådan fortgående prövning av olika påståenden själva innebörden av vetenskapens kritiska och rationalistiska arbetsätt.

Med disputation menar författaren en process där ett kritiskt och rationalistiskt arbetsätt kombineras med en dialog. Genom disputationen avförs ståndpunkter som inte är hållbara medan det är lärarens sak att i en dialog hjälpa studenten fram till en form av sanning.

Björklund konstaterar också att det är praktiskt omöjligt att kritiskt pröva all kunskap. S.k. förtrogenhetskunskap kräver förståelse som förvärvas genom praktisk erfarenhet. Förtrogenhetskunskap kan innebära att studenten tillägnar sig ett sätt att förhålla sig till andra människor, t.ex. inom vården.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

Innebörden kan också vara att studenten tillägnar sig ett praktiskt handlag för att kunna utöva ett yrke. Författaren betonar att denna förtrogenhetskunskap inte konkurrerar med vetenskaplig kunskap, utan kompletterar den.

Författaren varnar samtidigt för benämningen tyst kunskap, som ibland används för att freda ett kunskapsområde från kritik. Utrymmet för det kritiska samtalet underskattas ofta. Ett för högskolan intressant extremfall är de konstnärliga utbildningarna. Björklund ägnar därför ett avsnitt i sin bok åt att diskutera utrymmet för en rationell argumentation i estetiska frågor.

### 2.2.2 Balans mellan olika aspekter av kunskap

Högskolelagens krav på att all högskoleutbildning ska bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet ger utrymme för olika tolkningar om var tyngdpunkten ska eller kan ligga inom skilda utbildningar. Detta har belysts i Arbetslivsdelegationens slutbetänkande, *Individen och arbetslivet*. Där diskuteras de krav som riktas mot högskoleutbildningen från nya grupper av studenter i anslutning till högskoleutbildningens expansion.

I en del av detta slutbetänkande redovisar professor Ingela Josefson vikten av att ta vara på och integrera olika aspekter av kunskap i högskolans skilda yrkesutbildningar. Tonvikten i högskoleutbildningen har länge legat på påståendekunskap – ovan benämnd vetenskaplig kunskap. Denna kunskap kan ofta förmedlas via regler, riktlinjer och förhållningssätt där studenterna tränas i att se likheter och att kategorisera. Under de senaste 20 åren har emellertid också en annan typ av kunskap – förtrogenhetskunskapen – analyserats och beskrivits inom arbetslivsforskningen. Författaren påpekar att företeelsen inte är ny. För 2500 år sedan framhöll Aristoteles mänsklig praxis som ett självständigt kunskapsområde med egna premisser, en slags praktisk klokhet.

Förtrogenhetskunskap handlar om praktiska företeelser i olika yrken som de yrkesverksamma behöver bli förtrogna med för att bli goda yrkesutövare. Det kan handla om tandläkarens eller kirurgens handlag och det kan handla om vårdpersonalens förmåga att bemöta patienter i olika situationer. Det kan också handla om forskarens eller utredarens förmåga att skriva en god svenska.

Arbetslivsforskarnas intresse för förtrogenhetskunskapen anknöt först till datoriseringen och dess konsekvenser för arbetslivet. Denna aspekt på kunskap har emellertid också visat sig ha stor betydelse inom olika vårdyrken. Där är förmågan att handla omdömesgillt och lyhört i svåra situationer avgörande för möjligheterna att ge adekvat hjälp till svårt sjuka människor och deras anhöriga. Ingela Josefsson framhåller behovet av en balans mellan förtrogenhetskunskap och påståendekunskap.

Arbetet med att integrera de tidigare lärarseminarierna i högskolekulturen belyser betydelsen av att kunna ta vara på och balansera olika kunskapsaspekter. I en utvärdering av ett program för kompetensutveckling av universitetsadjunkter vid Linköpings universitet konstaterar Sven G Hartman att man nått tämligen goda resultat med programmet. I en slutkommentar konstaterar han samtidigt att yrkesutbildning kräver att den beprövade erfarenheten är närvarande på ett tydligt sätt i universitetet och att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

universitetsadjunkterna står för denna erfarenhet. Slutsatsen är att universitetsadjunkter behövs bredvid andra lärarkategorier i högskolans utbildning. I ett inlägg i Comenius – personaltidning för Lärarhögskolan i Stockholm – framför lärarhögskolans rektor, Eskil Franck, ett liknande resonemang. Han betonar kunskapssökandet som en sporre för att få en djupare förståelse för de erfarenheter vi bär med oss. I detta kunskaps-sökande bottnar den beprövade erfarenheten i en egen delaktighet i yrkeslivet medan vetenskapens företrädare kan betrakta saker och ting utan att själva ha varit delaktiga. Författaren betonar att båda dessa aspekter på kunskap behövs för att bidra till kunskapssökandet inom området lärande.

### 2.2.3 Att lära av misstagen

I skriften *Högskolans lågvattenmärken* redovisar professor Sven Ove Hansson m.fl. forskningsprojektet Högskolan vid vetenskapens gränsmarker. Redovisningen bygger på dels en litteraturgenomgång av fall som strider mot god vetenskap, dels ett antal fallstudier där flera forskare har medverkat. Litteraturoversikten omfattar litteratur som är tillgänglig på engelska eller något nordiskt språk och som är utgiven under 1900-talet.

Författaren framhåller att samtidigt som forskningen är och måste vara en kreativ process måste de nya idéerna hela tiden utsättas för kritisk granskning, av forskaren själv och av forskarkolleger. Framgången för nya idéer består just i att de blir allmänt accepterade bland forskare.

Projektets syfte var att öka kunskapen om hur den vetenskapliga kvaliteten kan säkras i högskolans undervisning och forskning. Den ökade kunskapen skulle erhållas genom att studera fall där kvalitetskontrollen hade brustit och där den vetenskapliga kvaliteten starkt kunde ifrågasättas.

#### *Förklaringar till misstagen*

I slutsatserna framhålls att den – dystra – bild som framträder av högskolan i projektet inte är representativ, snarare unik. Som den intressanta frågan framhölls emellertid vilka mekanismer som hade lett fram till att forskning och undervisning med sviktande vetenskaplig kvalitet hade kunnat passera i högskolan. Frågan rymde två delfrågor. Den ena frågan handlar om förklaringar till att enskilda personer inom högskolan ibland väljer att ägna sig åt verksamhet som strider mot grundläggande vetenskapliga metodkrav. Den andra frågan handlar om förklaringar till att enskilda tillkortakommanden inte hade korrigerats i den kollegiala process med kritiska prövningar som är ett kännemärke för vetenskaplig kvalitet. Tre huvudsakliga förklaringar ges i slutsatserna.

- En förklaring rör forskare som passerar över sina ämnesgränser utan att ta hjälp av forskare från det andra ämnet. Författaren framhåller att god tvärvetenskap handlar om att forskare från de berörda ämnena samarbetar.
- En annan förklaring rör bristande handledning av forskarstuderande.
- En tredje förklaring handlar om att examensuppsatser av – emellanåt mycket – bristande kvalitet släpps igenom.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

I slutsatserna betonar författaren särskilt vikten av att högskolans utbildning är aktuell och håller hög vetenskaplig kvalitet. Brister i dessa avseenden riskerar att fortplantas uppåt i högskolans forskarhierarki.

#### *Hur misstagen kan förebyggas*

Författaren betonar att lösningen på konstaterade problem inte i första hand handlar om ökad toppstyrning och polisiära metoder utan om att vetenskapens egna kontrollmedel används. Främst nämns betydelsen av en kritisk granskning och en öppen diskussion i kombination med kontroll och ibland upprepning av genomförda undersökningar.

De uppdagade problemen rör i flera fall bristande handledning av både doktorander och av studenter som skriver uppsatser inom grundutbildningen. I det senare fallet betonas behovet av skärpt uppmärksamhet på att uppsatserna är vetenskapligt korrekta samt att de uppfyller grundkrav på att vara både tydliga och språkligt korrekta. Däremot behöver uppsatserna varken vara vetenskapligt nyskapande eller elegant skrivna. Dessutom framhålls behovet av kompletterande handledning då doktorander eller studenter inom grundutbildningen väljer uppgifter som går över ämnesgränser. Ett nationellt kvalitetsråd föreslås för varje ämne för att granska ett antal slumpvis utvalda uppsatser varje år.

Behovet av att disputerade forskare som går över ämnesgränser samverkar med forskare inom berörda områden framhålls också.

Slutligen framhålls vikten av ökat utrymme i såväl forskarutbildningen som grundutbildningen åt moment som utvecklar metodkunskap och kritiskt tänkande. Här nämns bl.a. vetenskapsfilosofi, vetenskapsteori, källkritik, experimentella metoder och grunderna för statistisk hypotesprövning.

## 2.3 Nationell kontroll av högskolemässighet

### 2.3.1 Balansgången mellan högskolans frihet och ansvar

Statsmakterna har i flera sammanhang ställt sig bakom synsättet att varje enskilt lärosäte har det huvudsakliga och slutgiltiga ansvaret för verksamhetens kvalitet. Under 1990-talet har emellertid också ett nationellt system för att granska kvaliteten i högskolans grundutbildning växt fram.

Professor Håkan Westling m.fl. belyser i debattskriften *Börjar grundbulten rosta?* – hösten 1999 – flera faktorer som påverkar balansgången mellan frihet och ansvar i högskolan. Behovet av en nationell kontroll av grundutbildningens högskolemässighet kan hänföras till den tudelning mellan grundutbildning och forskning som inleddes redan 1958. Då infördes universitetslektorat som var renodlade för undervisning. En successiv avreglering av högskolan i kombination med högskoleutbildningens kraftiga expansion under 1990-talet har också bidragit till ett ökat intresse från statsmakternas sida. Med 1993 års högskolereform genomfördes flera förändringar som påverkade både lärosätenas frihet och den nationella kontrollen av högskolans grundutbildning. Det tidigare linjesystemet ersattes med en examensordning. Ett nytt resurstilldelningssystem med

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

prestationsrelaterad resurstilldelning infördes också. I anslutning till en omfattande sanering av statsfinanserna, som genomfördes samtidigt med dessa förändringar, fick även högskolan känna av en minskad resurstilldelning i relation till antalet studenter. Denna resursminskning sammanföll i tiden med grundutbildningens kraftiga expansion.

### 2.3.2 Utvecklingen av en nationell kvalitetskontroll

Den nationella kontrollen av kvaliteten i högskolans grundutbildning inleddes av regeringen våren 1992. Då f.d. universitetskanslern Carl-Gustaf Andrén fick i uppdrag att pröva examinationsrätten för en framtida magisterexamen. Uppdraget redovisades i *Magisterexamen vid vissa högskolor* (Ds 1992:127). Med utgångspunkt i de förutsättningar och kriterier som där angavs har prövningen av magisterexamensrätter vidareutvecklats. Ansvaret lades först på det dåvarande Kanslersämbetet som inrättades den 1 juli 1992. Kanslersämbetet, liksom ansvaret för kvalitetsgranskningen, gick över till Högskoleverket när detta inrättades den 1 juli 1995.

Reglering av examensrätter infördes 1993.

- Enligt högskolelagen (1992:1434) föreskriver regeringen om vilka examina som får avläggas inom den grundläggande högskoleutbildningen.
- Enligt högskoleförordningen (1993:100) får endast sådana examina avläggas som anges i högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen. Där anges tre generella examina inom grundutbildningen, nämligen magisterexamen, kandidatexamen och högskoleexamen. I examensordningen anges också vilka yrkesexamina som får avläggas.
- I lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina anges vilka krav som gäller för att få utfärda vissa examina. Tillstånd för enskilda lärosäten att utfärda examina lämnas av regeringen efter yttrande av Högskoleverket. Av samma lag framgår att tillstånd att utfärda examina får återkallas.
- Av Högskoleverkets författningssamling (HSVFS) framgår vilka universitet och högskolor som har rätt att utfärda olika examina.

Parallellt med prövningarna av examensrätter har ytterligare två former av nationell kontroll utvecklats. Den ena formen handlar om nationella utvärderingar av olika ämnen, hela utbildningsprogram eller särskilda aspekter såsom examination. Totalt har verket avrapporterat ca 15 nationella utvärderingar. Den andra formen handlar om granskning och bedömning av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete. Dessa bedömningar avser hela lärosäten. Vid utgången av 1998 hade samtliga universitet och högskolor bedömts. En andra omgång av bedömningar av kvalitetsarbete pågår för närvarande. Efter att regeringen hösten 1999 hade lagt fram sin proposition om ett kraftigt utökat granskningsuppdrag för Högskoleverket fattade verkets beslut om en förenkling och ändrad inriktning av denna granskningsomgång. Verkets bedömningar ska grundas på lärosätenas egen redovisning av hur kvalitetsarbetet har utvecklats sedan den föregående

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3



granskningsomgången. Lärosätena genomför självvärderingar inför denna redovisning till verket. I den nya granskningsomgången har lärosätena fått möjlighet att välja mellan en förenklad bedömning utan platsbesök och en bedömning med platsbesök av en särskild bedömaregrupp. Platsbesök ska genomföras på ungefär hälften av lärosätena.

Efter riksdagens beslut om ändrat universitetsbegrepp och ändrade regler för resurser till forskning och utbildning, hösten 1996 (se avsnitt 2.1.3), har Högskoleverkets kvalitetsgranskning utvidgats. I verkets uppgifter ingår nu också att yttra sig om rätten för ett lärosäte att få benämnas universitet. I verkets uppdrag ingår också att tillstyrka eller avstyrka ansökan från lärosäten att erhålla resurser för forskarutbildning och forskning inom ett vetenskapsområde.

## Källor till kapitel 2

Björklund S (1991) *Forskningsanknytning genom disputation* Acta universitatis Upsaliensis

Björklund S (1993) *Faktorer som indikerar kvalitet i grundläggande högskoleutbildning* Ur *Utbildning och demokrati*. Tidskrift för didaktik och utbildningspolitik 3/1993

Ds 1992:127 *Magisterexamen vid vissa högskolor*

Franck E (1999) Artikel i *Lärarhögskolans tidning Comenius* 9/1999

Hartman S G (1998) *Kompetensutveckling av universitetsadjunkter* Erfarenheter av ett utvecklingsprogram. Kvalitetsarbete vid Linköpings universitet

Hanson S O/Sandin P (2000) *Högskolans lågvattenmärken* Natur och Kultur

Högskoleverket (1998) *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor* PM Lars Petersson

Högskoleverket (2000) *Fortsatta kvalitetsbedömningar* Reg.nr 644-215-00

Josefson I (1999) *Kunskapsutveckling med högskolans hjälp* Ur *Individen och arbetslivet – Perspektiv på det samtida arbetslivet kring sekelskiftet 2000*. Slutbetänkande från Arbetslivsdelegationen (SOU 1999:69)

Kanslersämbetet (1995) *Att granska för att främja* Redovisning av Kanslersämbetets verksamhet 30 juni 1995

Westling H m.fl. (1999) *Börjar grundbulten rosta?* Rådet för högskoleutbildning 1999

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

## 3 Hantering av högskolemässigheten på åtta lärosäten

### 3.1 Urval av lärosäten och genomförande

Vid urvalet av lärosäten för att diskutera frågor kring kraven på en högskolemässig utbildning har strävan varit att välja ut lärosäten som i flera avseenden är sinsemellan olika. Ett kriterium för urval var således att få med såväl nya lärosäten som etablerade lärosäten med lång erfarenhet. Ett annat kriterium var att få med såväl stora som små lärosäten. Ytterligare ett kriterium var att lärosäten i såväl landets södra som i landets norra delar skulle ingå. Följande åtta lärosäten har besökts:

- Uppsala universitet
- Linköpings universitet
- Karlstads universitet
- Mitthögskolan
- Högskolan i Karlskrona/Ronneby
- Högskolan Dalarna
- Mälardalens högskola
- Södertörns högskola.

Rapportens syfte är inte att leda fram till bedömningar av högskolemässigheten i utbildningarna på de besökta lärosätena. I stället rör frågorna förutsättningarna för att klara de krav på högskolemässighet i grundutbildningen som har beskrivits i avsnitten 2.1 och 2.2. Det handlar således om att identifiera och beskriva processer av betydelse för att leva upp till dessa krav. Huvudfrågan är hur lärosätena hanterar de problem som hänger samman med minskade anslag samtidigt som kostnaderna har ökat och högskolesektorns åtagande har utökats. Med dessa förutsättningar ska grundutbildningen byggas ut under beaktande av högskolelagens krav på effektivitet och kvalitet. Högskolelagens krav på konstnärlig grund behandlas inte här. De frågor som utgjort underlag för diskussionerna med lärosätena framgår av bilaga 1. Frågorna rör

- högskolemässighetens innebörd
- samband mellan högskolemässighet och resurser
- examinationens betydelse
- distansutbildningens betydelse
- system och strukturer för att säkra och redovisa högskolemässigheten
- Högskoleverkets nationella kontroll av högskolemässigheten.

Frageställningarna rör i huvudsak utvecklingen under 1990-talet. Ett av de åtta lärosätena är nytillkommet under denna tidsperiod. På varje lärosäte har diskussioner förts med dels universitets- eller högskoleledningen, dels lärare/forskare från utbildningsområden med både höga och låga s.k. prislappar för tilldelning av anslagsmedel.

Totalt har diskussioner förts med 43 personer vid besöken på lärosätena. Av dessa personer är 5 rektorer, 3 prorektorer, 4 tillhör lärosätenas administ-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

rativa ledning samt 31 personer är lärare/forskare. I denna kategori tillhör 15 områdena teknik eller naturvetenskap, 14 områdena humaniora-samhällsvetenskap och 2 tillhör områdena medicin/hälsa, vård och omsorg. Inom Uppsala universitet har också studentkåren kontaktats, då denna inte är ansluten till Sveriges förenade studentkårer, SFS.

### 3.2 Generella tendenser under 1990-talet

Ovan har nämnts att de åtta lärosäten som besökts under granskningen har valts ut för att vara sinsemellan olika. I högskolesystemet kan emellertid några generella tendenser urskiljas under 1990-talet. Dessa tendenser påverkar alla – i varierande grad – förutsättningarna för högskolemässighet på samtliga lärosäten. En tendens rör den ökande andelen externt finansierad forskning. En annan tendens rör minskad lärartäthet och otillräcklig återväxt av lärare i högskolesystemet. En tredje tendens rör en ökad klyfta mellan gymnasieskolan och högskolan.

Enligt lärosätenas prognoser kommer totalt sett 98 % av riksdagens beslutade anslag till grundutbildning år 2000 att utnyttjas. Detta framgår av Högskoleverkets promemoria i augusti 2000 om delårsrapporter från universitet och högskolor. Det finns variationer mellan lärosätena i hur dessa anslagsmedel utnyttjas. Generellt är medelsutnyttjandet sämre på små och medelstora högskolor än på universitet och fackhögskolor. Av verkets promemoria framgår att det också i detta avseende finns flera avvikelser.

Revisorerna har inte studerat hur anslag till grundutbildning fördelas till olika lärosäten och inte heller hur anslagsmedlen totalt sett nyttjas av lärosätena. Denna delrapport är avgränsad till hur man inom olika lärosäten använder tillgängliga resurser för att bedriva en högskolemässig utbildning.

#### 3.2.1 Ökad andel externt finansierad forskning

I internationell jämförelse satsar Sverige mycket på forskning och utveckling (FoU). Under perioden 1989–1997 ökade Sveriges FoU-satsning som andel av bruttonationalprodukten (BNP) från 2,17 % till 3,85 %. Under samma period minskade motsvarande andel inom OECD-området från ett genomsnitt på 2,32 % till ett genomsnitt på 2,17 %. År 1997 satsade Sverige den största andelen av sin BNP på FoU bland 14 OECD-länder. Företagssektorn står för den största andelen av FoU inom Sverige.

Av en rapport från Högskoleverket 1999 framgår att landets totala utgifter för FoU uppgick till 67 miljarder kronor 1997, varav företagen svarade för 75 % och högskolesektorn för 22 %. Sedan början av 1980-talet har också andelen externt finansierad forskning inom högskolesektorn ökat från en tredjedel till hälften. Verket konstaterar i rapporten att med tilltagande externfinansiering ökar lärosätenas möjligheter att samverka med det omgivande samhället. Men samtidigt begränsas möjligheterna att utifrån inomvetenskapliga kriterier bestämma över forskningens inriktning.

Den ökade andelen externt finansierad forskning inträffade samtidigt som grundutbildningen expanderade kraftigt under 1990-talet. Professor Bo Sundqvist konstaterade i en artikel 1998 att det växande gapet mellan fakultets-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

anslagen och anslagen till grundutbildning har minskat möjligheterna till en forskningsanknuten grundutbildning.

### 3.2.2 Minskad lärartäthet och dålig återväxt av lärare i högskolan

I en uppföljning av Högskoleutredningen, hösten 1999, konstateras att högskolans student/lärarkvot ökade från 10:1 till 15:1 under perioden 1989/90–1997/98. Medan antalet registrerade studenter under perioden ökade med 86 % från 164 000 till 306 000 ökade antalet lärare/forskare enbart med 17 % från 18 000 till 21 060. Den minskade lärartätheten har betydelse för både lärarnas arbetsmiljö och undervisningens kvalitet.

Mot bakgrund av bl.a. denna utveckling och fortsatta expansionsmål för högskoleutbildningen redovisade Högskoleverket våren 2000 en fallstudie av fyra ämnen vid åtta lärosäten. I rapporten framhåller verket fyra tendenser:

- Den faktiska undervisningstiden ligger i de flesta fall långt under Högskoleutredningens rekommenderade miniminorm på nio timmar per vecka.
- Enligt både institutionsledningarna och enskilda lärare saknar lärarna tillräckligt med tid för egen forskning och kompetensutveckling.
- Lärarnas arbetsbelastning är hög med en genomsnittlig veckoarbetstid på 49 timmar. Verket hänvisar till andra studier som visar på ökade långtidssjukskrivningar under 1990-talet, främst bland adjunkter.
- Enligt institutionsledningarna saknar dessa både resurser och befogenheter för det ansvar som följer av politiska beslut eller av beslut från lärosätets ledning.

I rapporten framhåller verket att om dessa tendenser är generella för hela landet kan de vara uttryck för kvalitetssänkningar.

Flera röster höjs också för att tillskottet av nya forskare/lärare är klart otillräckligt med hänsyn till stora pensionsavgångar och en fortsatt expansion av grundutbildningen i början av 2000-talet. Behovet av en utökad forskarutbildning betonas bl.a. i två olika debattinlägg av professorerna Sverker Sörlin och Bo Sundqvist i en antologi 1998 samt av Kungliga Vetenskapsakademien i en rapport om svensk forskarutbildning våren 2000.

### 3.2.3 Ökande klyfta mellan gymnasieskolan och högskolan

I Riksdagens revisorers pågående högskolegranskning konstaterades i en rapport hösten 1999 att klyftan mellan gymnasieskolan och högskolan ökar. Inför läsåret 1997/98 var antalet högskolenyborjare 65 000 medan antalet ungdomar som lämnade gymnasieskolans studieförberedande program var 30 000. Problemet var ännu tydligare för de högskoleutbildningar som bygger på gymnasieskolans naturvetenskapliga program.

En studie som avrapporterats av SCB och Högskoleverket våren 2000 visar att denna tendens håller i sig. Andelen med en längre, studieförberedande gymnasieutbildning fortsatte att minska bland högskolenyborjarna fram till läsåret 1998/99. Mellan läsåren 1993/94 och 1998/99 minskade denna andel från 60 % till 50 %. En allt mindre andel av högskolenyborjarna har också naturvetenskaplig/teknisk gymnasieutbildning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

Dessa tendenser ska ses mot bakgrund av att lärosätena enligt sina utbildningsuppdrag främst ska bygga ut högskoleutbildningar som på dessa gymnasieskolans naturvetenskapliga program. (Se avsnitt 3.5.1.)

### 3.2.4 Minskad resurstilldelning till grundutbildningen

I Riksdagens revisorers högskolegranskning konstaterades i en rapport hösten 1999 att kostnader och besparingar i högskolans grundutbildning är svåra att uppskatta. Beräkningar som har genomförts inom bl.a. Högskoleverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund samt av tidigare högskolerektorn fil. dr Lillemor Kim tyder på att resurstilldelningen per student minskade med ca 15–20 % under perioden 1994/95–1997.

Frågor om högskolans resurser behandlas i en separat rapport i den pågående högskolegranskningen (*Resursanvändning inom högskolan*). En slutsats i nämnda rapport är att grundutbildningens anslagsnivå har minskat under 1990-talet. I sitt budgetarbete har regeringen emellertid inte genomfört någon analys av den samlade effekten av kostnadsökningar och utökade åtaganden för högskolesektorn under samma period.

## 3.3 Stora skillnader i förutsättningar mellan olika lärosäten

Redovisningen i detta avsnitt syftar till att belysa de åtta lärosätenas skilda förutsättningar i arbetet med att åstadkomma en högskolemässig grundutbildning. Skillnaderna har i många fall historiska förklaringar. I en del fall har yrkesutbildningar med begränsad forskningsanknytning, ofta lärarutbildningar, varit utgångspunkten för lärosätets grundutbildning. I andra fall härstammar grundutbildningen från utbyggda forskningsprogram. Lärosätenas ålder varierar från Uppsala universitet som tillkom 1477 till Södertörns högskola som bildades för fyra år sedan, 1996.

### 3.3.1 Grundutbildningens omfattning och förändring

Grundutbildningens omfattning och förändringen under de senaste tre åren framgår av tabell 3.1.

Med registrerade studenter menas individer som registrerats för studier. Med helårsstudenter menas antal registrerade studenter på ett kurstillfälle multiplicerat med kursens poäng och under en viss period och dividerat med 40. Tabellen visar att universiteten hyser stora andelar av studenterna i grundutbildningen. Men väsentliga delar av grundutbildningens expansion under de senaste åren har varit förlagd till s.k. små och medelstora högskolor.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

**Tabell 3.1**

**Grundutbildningens omfattning och förändring**

Källor: Lärosätenas årsredovisningar 1999

	<i>Helårs- studenter 1996</i>	<i>Registrer. stud. 1999</i>	<i>Helårs- studenter 1999</i>	<i>Förändr. i procent av antal elårsstud. Sedan 1996</i>
<i>Uppsala universitet</i>	20 190	37 000	19 200	- 4,9 %
<i>Linköpings universitet</i>	11 620	20 000	15 300	+ 31,7 %
<i>Karlstads universitet</i>	6 560	9 150	7 420	+ 13,1 %
<i>Mälardalens högskola</i>	5 540	13 000	7 800	+ 37,2 %
<i>Högskolan i Karlskrona/ Ronneby</i>	1 260	3 300	2 560	+ 103,2 %
<i>Södertörns högskola</i>	460	6 000	4 930	+ 971,7 %
<i>Högskolan Dalarna</i>	3 500	8 000	3 880	+ 10,8 %
<i>Mithögskolan</i>	9 090	11 020	9 760	+ 7,4 %

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

**3.3.2 Forskningens omfattning och finansiering**

Högskoleverket publicerade 1999 en rapport om forsknings- och utvecklingsarbete inom den svenska högskolesektorn. Enligt rapporten var lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning totalt 16,8 miljarder kronor år 1998. Andelen externt finansierad forskning var totalt ca 50 % med stora variationer mellan olika lärosäten. Också villkoren vid extern forskningsfinansiering kan variera.

Mest omfattande var forskningen vid äldre universitet och fackhögskolor. Sammantaget svarade dessa för närmare 95 % av de totala forskningsintäkterna. Men forskningen växer – relativt sett – snabbast vid de mindre högskolorna som tidigare saknade fasta forskningsresurser. Mellan budgetåren 1993/94 och 1998 ökade deras forskningsintäkter med drygt en halv miljard kronor. På dessa lärosäten motsvarar detta en ökning av forskningen med nästan 250 %.

Fördelningen av forskningsintäkter och externt finansierad forskning framgår av tabell 3.2.

**Tabell 3.2****Forskningsens omfattning samt andel extern finansiering på åtta lärosäten 1998**

Källa: Forskning och utvecklingsarbete i Sverige med fokus på högskolesektorn – basfakta. Högskoleverket 1999

	<i>Forsknings- intäkter i miljoner kronor (m kr)</i>	<i>Lärosätets andel av högskole- sektorns forskning</i>	<i>Andel externt finansierad forskning</i>
<i>Uppsala universitet</i>	2 073 mkr	12,3 %	46 %
<i>Linköpings universitet</i>	946 mkr	5,6 %	54 %
<i>Karlstads universitet</i>	96 mkr	0,6 %	56 %
<i>Mälardalens högskola</i>	38 mkr	0,2 %	43 %
<i>Högskolan i Karlskrona- Ronneby</i>	54 mkr	0,3 %	48 %
<i>Södertörns högskola</i>	118 mkr	0,7 %	73 %
<i>Högskolan Dalarna</i>	60 mkr	0,4 %	58 %
<i>Mitthögskolan</i>	110 mkr	0,7 %	49 %

Inom Södertörns högskola finansieras forskningen inom humaniora och samhällsvetenskap i huvudsak med medel från Östersjöstiftelsen. Denna stiftelse ska enligt riksdagsbeslut stödja forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen. Riksdagen har också preciserat att Södertörns högskola ska vara mottagare av stiftelsens medel till sådan forskning.

**3.3.3 Disputerade lärare**

Enligt Högskoleverkets *Årsrapport 1998* utförde högskolesektorns lärare – professorer, lektorer, adjunkter och forskarassistenter – totalt närmare 16 000 årsverken detta år. Över hälften av dessa årsverken utfördes av lärare med doktorsexamen. Därutöver bidrog också doktorander, forskningsingenjörer och laboratoriepersonal etc. med FoU-insatser motsvarande ca 3 000 årsverken.

Jämfört med 1995/96 hade andelen årsverken av lärare med doktorsexamen ökat med 2 procentenheter. Ökningen var tydligast inom gruppen högskolor. Vid vårdhögskolorna hade andelen fördubblats från 8 till 16 %. Inom samma lärosäte kan inte obetydliga skillnader förekomma mellan olika utbildningar och ämnesområden. Ovan har framhållits (avsnitt 2.2.2) att högskolelagens krav på vetenskaplig grund samt på beprövad

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

erfarenhet ger utrymme för olika tolkningar om var tyngdpunkten ska eller kan ligga inom olika utbildningar. Utbildningsprofilen inom ett lärosäte kan därmed ha viss betydelse för andelen disputerade lärare. Fördelningen mellan de åtta besökta lärosätena framgår av tabell 3.3.

**Tabell 3.3**

**Fördelning av lärare med och utan doktorsexamen på åtta besökta lärosäten 1998**

Källa: Högskoleverkets Årsrapport 1998

	<i>Antal årsverken av lärare</i>	<i>Årsverken utförda av disputerade lärare</i>	<i>Andel</i>
<i>Uppsala universitet</i>	1 464	981	67,0 %
<i>Linköpings universitet</i>	1 106	583	52,7 %
<i>Karlstads universitet</i>	450	142	31,6 %
<i>Mälardalens högskola</i>	348	101	29,0 %
<i>Högskolan i Karlskrona-Ronneby</i>	118	46	39,0 %
<i>Södertörns högskola</i>	104	81	77,9 %
<i>Högskolan Dalarna</i>	199	41	20,6 %
<i>Mitthögskolan</i>	433	91	21,0 %

### 3.4 Innebörden av en högskolemässig utbildning

Genomgående uppger man på alla besökta lärosäten att lärarnas kompetens och forskning är avgörande för att högskolelagens krav på en högskolemässig utbildning ska kunna uppfyllas. Men detta innebär inte att kraven på forskningens djup och bredd är likriktade inom olika ämnen.

#### 3.4.1 Lärarnas kompetens och forskning avgörande faktorer

##### *Långsiktig kompetensuppbyggnad*

Flera lärosäten – även s.k. små och medelstora högskolor – betonar att man eftersträvar spetskompetens. Men också på sådana lärosäten finns nyanser. Kompetenskraven kan vara skilda för lärosätets profilämnen jämfört med ämnen som främst har sitt berättigande som – i och för sig – viktiga delar i större programutbildningar. Språk är exempel på sådana ämnen.

Inom andra lärosäten ser man forskningen mer som viktig för att skapa en levande kunskapsmiljö inom regionen än för att ta fram spetskompetens.

Genomgående framhålls att disputerade lärare inte är någon garanti i sig för en högskolemässig utbildning. Lärarna måste också själva vara aktiva i kunskapsbildningen – dvs. forskningen – för att kunna förmedla ett

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3



vetenskapligt förhållningssätt med kritisk prövning och en beredskap att ta till sig ny kunskap.

Flera problem anges med att rekrytera kvalificerade lärare. Många påpekar en allmän och tilltagande brist på disputerade. För få disputerar i förhållande till utbildningens expansion. Bristen på disputerade lärare är tydligare inom vissa områden. Det handlar bl.a. om lärare/forskare inom systemvetenskap och datakunskap där industrin är en svår konkurrent till högskolan. Det handlar också om utbildningar, där det saknas vetenskapliga traditioner och därmed både disputerade lärare och forskning. Här nämns både lärarutbildningar, vårdutbildningar och ingenjörutbildningar som exempel. Inom dessa områden arbetar man mycket med kompetensutvecklingsprogram och nätverk mellan olika lärosäten. Problemen beskrivs emellanåt som svårbemästrade.

#### *Forskningsprofil och kompetensutveckling hör ihop*

Utveckling av forskningsprofiler betonas genomgående för att klara en långsiktig kompetensutveckling. Detta är emellertid problematiskt till följd av den ökande andelen externt finansierad forskning. Flertalet både företrädare för lärosätenas ledningar och enskilda lärare/forskare påpekar det riskfyllda i att bygga långsiktig kompetens på kortsiktig, extern finansiering. Behovet av en stabil finansiering av både forskningen och forskarutbildningen framhålls som centralt för att klara en långsiktig kompetensutveckling inom lärosätet.

Ett särskilt problem utgör ämnen, bl.a. inom teknikområdet, där förändringstakten är så snabb att tillräcklig kunskap och kompetens inte hinner byggas upp. De vetenskapliga metoderna förändras inte. Men den forskningsanknytning som rör ny kunskap blir problematisk, särskilt på högre utbildningsnivåer. Exempel på sådana nya områden är elektronik och biokemi.

#### *Utbildningens expansion skapar både möjligheter och hinder*

Utbildningens expansion har medfört ökade möjligheter att rekrytera mer kvalificerade lärare inom flera områden. Men expansionen beskrivs av flertalet som ett problem i sig. Kortsiktiga ambitioner med att klara utbildningsuppgifterna i kombination med nedskärningar och en produktionsdrivande resurstilldelning riskerar att ta över långsiktiga ambitioner med att bygga upp och utveckla kompetens. Lärosätena ersätts bl.a. i enlighet med fullgjorda helårsprestationer. Med helårsprestationer menas summa avklarade högskolepoäng på en kurs eller delkurs under en viss period dividerat med 40.

### **3.4.2 Ständig kamp för ett vetenskapligt förhållningssätt**

Flera lärare/forskare framhåller att högskolemässigheten med ett vetenskapligt förhållningssätt till kunskap hela tiden måste försvaras. Inte minst gäller detta gentemot studenterna.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

På flera lärosäten anges att de största omsorgerna om studenterna i dessa avseenden rör dem som studerar inom s.k. programutbildningar och på högre utbildningsnivåer. Där anser många lärare/forskare också att det är lättare att få studenternas gensvar i arbetet med en kritisk, rationell inställning till kunskap. På lägre utbildningsnivåer är många studenter inte mogna för ett sådant synsätt. En del lärare/forskare uttrycker det som att det finns ett väldigt sug från studenterna efter eviga och odiskutabla sanningar. Men flera lärare/forskare framhåller den stora skillnaden mellan olika studenter i dessa avseenden.

Betydelsen av lärarens eget förhållningssätt till kunskap betonas, också på lägre utbildningsnivåer. Återigen framhålls vikten av att bygga upp och utveckla lärarnas kompetens.

### 3.4.3 Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet

På flertalet lärosäten aktualiseras frågan om hur kravet på högskolemässighet ska tolkas för yrkesutbildningar som har integrerats i högskolan efter 1977 års reform.

Frågan om hur man ska göra avvägningar mellan kravet på vetenskaplig grund och kravet på beprövad erfarenhet diskuteras mycket. Exempel ges på spänningar och konflikter när akademiska krav börjar ställas på utbildningar som tidigare var rena yrkesutbildningar, främst de tidigare lärarseminarierna. Inom andra områden, bl.a. ingenjörsutbildningar, yttrar man sig positivt över att få in reflexion kring kunskapsbildningen inom området.

För att bedöma vetenskaplig grund och forskningsanknytning finns nu utvecklade kriterier och verktyg. Men sådana har inte utvecklats för att bedöma det som i högskolelagen benämns beprövad erfarenhet. Därmed befarar man en form av akademisk slagsida när denna aspekt ska bedömas i bl.a. yrkesutbildningar.

På flera lärosäten efterlyser man en öppnare och mer problematiserad diskussion kring kraven på vetenskaplig grund och på beprövad erfarenhet.

## 3.5 Flera likheter i lärosätenas arbete med högskolemässighet

Ovan framgår att lärosätena skiljer sig starkt åt när det gäller förutsättningar att leva upp till högskolelagens krav på en högskolemässig utbildning. Vid diskussionerna med lärosäten framträder emellertid flera likheter både i fråga om synen på dessa frågor och i fråga om de processer som ska hanteras för att högskolelagens krav på en högskolemässig utbildning ska vara uppfyllda.

### 3.5.1 Många obalanser som hakar i varandra

Vid grundutbildningens planering ska tillgängliga ekonomiska resurser användas för att rekrytera kompetenta lärare och intresserade studenter till en utbildning som uppfyller kraven på högskolemässighet. Ett genomgående problem är att dessa tre variabler i många fall inte följs åt. Flera obalanser ska hanteras.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

### *Forskningen släpar efter*

På flera lärosäten framhåller lärarna/forskarna att uppdraget med grundutbildningen ger allt mindre tid för egen forskning. Länkarna mellan forskning och utbildning riskerar då att bli allt lösare. På ett lärosäte ser man ett klart problem med att antalet medicinstudenter ökar kraftigt medan forskningen släpar efter.

### *Brist på studenter till utbildningar inom naturvetenskap och teknik*

På många lärosäten är bristen på sökande studenter till utbildningar inom områdena teknik och naturvetenskap påtaglig. Dessa utbildningar är högt prioriterade av statsmakterna. Enligt regleringsbrev för 1997–2000 skulle under denna period på sju av de åtta besökta lärosätena antalet helårsstudenter inom det tekniska och naturvetenskapliga området utgöra mellan en tredjedel och hälften av det totala antalet helårsstudenter. Regleringsbrevens krav var också att under perioden skulle denna andel ytterligare öka i en totalt sett tilltagande utbildningsvolym. Men trots väl meriterade lärare/forskare har man – ibland stora – problem med att fylla angivna s.k. utbildningsplatser. Detta blir ett hot mot utbildningens ekonomi och mot den kompetens på lärosätena som har utvecklats inom området.

### *Ofinansierade kostnadsökningar ger studenterna mindre lärartid*

Besparingar och ofinansierade kostnadsökningar påverkar både dyra utbildningar med stora inslag av laborationer och billigare utbildningar där tillströmningen av studenter är stor och produktionskraven höga. Enligt budgetunderlaget på ett av de besökta lärosätena har grundutbildningens lönekostnader ökat med nästan 30 % sedan 1993 medan intäkterna via grundutbildningsanslaget har varit oförändrade eller minskat. Lönerna svarar för ca 70 % av lärosätets totala kostnader. Lärosätets ledning bedömer att cirka hälften av denna ofinansierade kostnadsökning har kunnat klaras med hjälp av rationaliseringar medan den resterande delen av ofinansierade kostnadsökningar går ut över undervisningen. Detta är ett hot mot lärarnas/forskarnas ambitioner med att klara kraven på en högskolemässig utbildning.

Flera lärare/forskare betonar vikten av seminarier samt att studenterna får handledning och återkoppling på enskilda arbeten som väsentligt för grundutbildningens högskolemässighet. Bristande handledning framhålls också av professor Sven Ove Hansson som en viktig förklaring till att den vetenskapliga kvaliteten inte hade kunnat upprätthållas i det ovan refererade projektet Högskolans lågvattenmärken (se avsnitt 2.2.3). Samtidigt framhåller lärare/forskare på de besökta lärosätena att handledningen är ett mycket resurskrävande arbetsmoment.

Med ökande skillnader mellan utbildningens kostnader och intäkter har undervisningsgrupperna blivit större, och det blir allt svårare att få tillräckligt med lärartid till seminarier och handledning. Detta betonas också av företrädare för Sveriges förenade studentkårer. Där menar man att

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

storföreläsningar håller på att ta över helt inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området.

#### *Ofinansierad forskarutbildning*

Forskarutbildningen är viktig för tillgången på lärare. Under sin utbildning svarar doktoranderna också för en del av grundutbildningens lärarkompetens, inte minst i utbildningar med många laborativa inslag. Forskarutbildningen bidrar även till att bygga upp forskningsmiljöer som är viktiga länkar mellan forskning och utbildning. Men för att klara de examensmål som sätts upp för forskarutbildningen krävs extern finansiering.

#### *Svårt att finansiera smala ämnen*

Smala ämnen, bl.a. språk, är viktiga inslag i många breda utbildningsprogram och i lärarutbildningen. Också här har man i många fall kompetenta och väl meriterade lärare/forskare. Men smala ämnen bär ofta inte sina kostnader till följd av begränsad efterfrågan från studenterna. De måste därför i många fall finansieras med stöd från bredare och mer efterfrågade utbildningar som inte är prioriterade av statsmakterna.

#### *Tidsmässiga obalanser*

Av tabell 3.1 framgår att grundutbildningen har befunnit sig i kraftig – tidvis mycket kraftig – expansion på sju av de åtta besökta lärosätena. Även om utbildningen är kursbaserad rör många utbildningsprogram tidsperioder som är tre år eller längre. Lärosäten under expansion måste därför planera och investera för perioder som spänner över flera år medan anslagsmedlen är ettåriga. En tidsmässig obalans kan då uppstå mellan utgifter i form av mer långsiktiga investeringar i lokaler och lärare/forskare samt intäkter i form av ettåriga anslagsmedel.

#### *Obalanserna hakar i varandra*

Dessa obalanser uppträder inte var för sig utan i många fall samtidigt. Lösningen på en obalans medför ofta konsekvenser för en annan. Det gör lärosätenas prioriteringssituation svåröverskådlig och komplicerad. Kortsiktiga problem och lösningar riskerar då att ta över så att långsiktiga problem och lösningar skymms eller måste prioriteras bort. Exempel på långsiktiga problem är forskningens profilering och lärarnas kompetensutveckling. Ovan framgår att dessa faktorer anges som klart viktigast för en högskolemässig utbildning.

### **3.5.2 Är distansutbildningen en lösning?**

Vid överläggningarna med de åtta lärosätena diskuterades i vilken mån distansutbildningen erbjuder lösningar eller ytterligare problem för lärosätenas möjligheter att genomföra en högskolemässig utbildning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

I flera fall är distansutbildningen ännu av begränsad omfattning. Erfarenheterna tyder ändå på att distansutbildningen kan ha fördelar när det gäller högskolemässigheten. Utbildningsformen förutsätter att den enskilda studenten är aktiv under utbildningen och kommunicerar med läraren och andra studenter via det skrivna språket. Detta ger god träning och den enskilda studenten uppmärksammas. Men här ligger också en begränsning då utbildningsformen förutsätter att läraren är mer eller mindre kontinuerligt tillgänglig via sin dator. Utbildningsformen ställer stora krav på lärarresurser. Initialt kräver också distansutbildningen stora investeringar.

För tentamen får studenten i många fall komma till det ansvariga lärosätet och tentera tillsammans med studenter som följer traditionell utbildning.

Distansutbildningens målgrupper är i stor utsträckning de som ryms under benämningen livslångt lärande. Lärosätenas uppföljningar visar emellertid att jämfört med studenter i traditionellt bedriven utbildning har de som läser på distansutbildning ett lägre intresse av att fullfölja utbildningen med tentamen. Genomströmningen i distansutbildningen är lägre än i traditionell utbildning, vilket ger en sämre finansiering med dagens system för resurstilldelning.

Sammantaget tyder erfarenheterna på att distansutbildningen har högskolemässiga fördelar inom många områden. Utbildningsformen förutsätter aktiva studenter, som också blir förhållandevis mycket uppmärksammade och bekräftade av lärare och andra studenter. Men med de grupper som hittills har rekryterats till distansutbildningen är denna dåligt lämpad för dagens system för resurstilldelning.

### 3.6 Lärosätenas kontroll och redovisning av högskolemässigheten

Lärosätenas eget ansvar för utbildningens kvalitet betonas ofta. I ett skede där utbildningen kraftigt expanderar samtidigt som resurserna stramas åt är det av intresse att belysa vilka system lärosätena har för att säkra och redovisa utbildningens kvalitet. Information från sådana kontrollsystem kan fylla två väsentliga funktioner. Informationen kan fungera som stöd och vägledning för lärosätets ledning liksom för lärare och forskare om vilken kvalitet utbildningen har i olika avseenden. Informationen kan också fungera som en form av produktpassad varuinformation från lärosätet till studenter, blivande studenter och andra i omgivningen som har intresse av utbildningens kvalitet. Detta förutsätter att lärosätet tar ansvar för att det finns överblickbar och lättillgänglig information om relevanta kvalitetsaspekter i olika utbildningar.

#### 3.6.1 Kvalitetskontroll i utbildningen

##### *Examinationen*

Form och innehåll för examination framhålls genomgående som en viktig del av inlärningen. Inom ett lärosäte framhålls att kvalitetsavstämningar bör ske på examensnivå inte på kursnivå.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

Inom ett par lärosäten har man arbetat mycket aktivt med att utveckla examinationens form och innehåll, ofta i samverkan med andra lärosäten. Inom andra lärosäten anser man att examinationen har utvecklats negativt under 1990-talet. Allt färre lärare ska examinera allt fler studenter.

En vanlig modell är att man använder sig av s.k. duggentor (t.ex. upp till fem högskolepoäng) i kombination med skrivna examensarbeten. Inom flera lärosäten påpekar man att studiemedelssystemet styr lärare och studenter i denna riktning.

De flesta är i princip positiva till extern examination, dvs. kunskapskontroll under medverkan av bedömare utanför den egna institutionen, företrädesvis från andra lärosäten. Men detta tillämpas knappast alls. Man hänvisar till både ekonomiska och praktiska hinder. Det finns också en skepsis när det gäller möjligheterna att kommunicera över olika kulturgränser kring examinationen.

På några lärosäten framhåller man att extern examination inte har framförts som något krav från lärosätets studenter. Landets centrala studentorganisation (SFS) betonar emellertid vikten av en rättssäker examination. Där ser man gärna en utveckling mot mer av externa examinatore och mot att handledare och examinatore är åtskilda vid redovisningen av projekt- och uppsatsarbeten. En liknande uppfattning framförs av Uppsala studentkår.

### *Avlagda examina*

Några lärosäten känner väl igen den bild som framträder på nationell nivå med en förhållandevis låg andel avlagda examina i förhållande till antalet registrerade studenter och antalet nybörjarstudenter. Man ser det som ett klart bekymmer. Studenterna avbryter utbildningen tillfälligt eller mer definitivt eller går över till andra lärosäten före examen. Olika åtgärder har prövats för att behålla studenterna fram till examen. Andra lärosäten kan visa en klart mer positiv bild av sin examination.

### *Uppsatser, projektarbeten och examensarbeten*

Mycket varierande praxis framträder i diskussionerna om studenternas skriftliga arbeten.

En skillnad rör uppsatskraven. Inom en del utbildningar är uppsatskravet obligatoriskt redan på A-nivå eller nybörjarnivå. Inom andra utbildningar uppträder detta krav först på C-nivå, dvs. efter ett års heltidsstudier. I sådana fall krävs som regel i stället skriftliga projektarbeten. Ofta genomförs dessa som grupparbete. Det är en öppen fråga hur man i sådana fall försäkrar sig om högskolemässigheten hos enskilda studenter.

Från Uppsala studentkår framförs att det vetenskapliga förhållningssättet måste komma in tidigare i grundutbildningen, t.ex. genom att metodinslag läggs in på utbildningens A- och B-nivå.

Det är också skillnader i uppsatsernas behandling. Det är inget genomgående mönster att handledaren/läraren lämnar över bedömningen av uppsatsen till en kollega. Men i flera fall – dock långt ifrån alla – bedöms uppsatsen av

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

någon mer person än handledaren/läraren. (Som framgår av definitionen ovan är detta emellertid inte liktydigt med extern examination.)

Uppsatser, projektarbeten och examensarbeten seminariebehandlas som regel med studenter och lärare. På högre utbildningsnivåer förekommer också avstämning av större utbildningsavsnitt, s.k. symposieveckor. Studenterna får då presentera och försvara sina arbeten både muntligt och skriftligt.

#### *Nätverk*

I många fall betonas vikten av lokala, nationella och internationella nätverk. Nätverken är ofta ämnesinriktade och kan avse olika aspekter, t.ex. examination.

Nätverken ger referenspunkter för olika typer av avstämningar. Lärarna/forskarna framhåller att man via nätverken stämmer av kvaliteten i den egna utbildningen. I den meningen kan de fungera som kontrollstationer. Via nätverken utvecklas också samverkan kring utbildning och examination, ofta på högre utbildningsnivåer.

### **3.6.2 Redovisning av kvalitetskontroll i utbildningen**

Kursvärderingar är det vanliga sättet att följa upp och redovisa olika aspekter på utbildningens kvalitet. Utvärderingarna ger studenternas syn på utbildningen direkt efter genomförd kurs. Lärarnas syn på utbildningen följs inte upp med samma regelbundenhet. Aspekter som rör utbildningens högskolemässighet ingår ofta inte explicit i blanketternas frågor. En erfarenhet från ett lärosäte där man följer upp studenterna också efter genomförd utbildning är att studenterna först efter några år reflekterar över aspekter som rör högskolemässigheten.

Kursvärderingarna hanteras olika. I något fall sammanställs de kursvis och diskuteras regelbundet av kurs- och programansvariga. Men i många fall är det oklart hur kursvärderingarna används. Vanligen saknas sammanställningar och analys. Det är därmed svårt att få en överblick och kunna följa utvecklingen av utbildningens starka och svaga sidor över tiden.

Utöver kursvärderingar förekommer också flera exempel på självvärderingar och expertvärderingar, s.k. peer reviews.

Inte i något fall ges exempel på någon mer systematiserad och lätt tillgänglig information om högskolemässigheten i olika utbildningar på lärosätena. Några exempel ges emellertid på att man nu håller på att bygga upp system för att mer kontinuerligt kunna följa utbildningens kvalitet, inklusive aspekter på högskolemässighet.

## **3.7 Nationellt bedriven kvalitetskontroll**

### **3.7.1 Erfarenheter av nationell kvalitetskontroll**

Högskoleverkets kvalitetskontroll finns beskriven i revisorernas rapport *Högskoleverkets granskande och främjande roll* (rapport 1999/2000:3) avsnitt 4.2.3. Inom de åtta lärosäten som har besökts i denna del av revisorernas

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

högskolegranskning finns fleråriga erfarenheter av nationellt bedriven kvalitetskontroll av grundutbildningen med både positiva och negativa besked.

På de åtta lärosätena har Högskoleverket t.o.m. juni 2000 prövat totalt 103 ansökningar om examensrätter och 3 ansökningar om vetenskapsområden. Verket tillstyrkte ansökningar om vetenskapsområden i två fall och avstyrkte i ett fall. Regeringen fattar beslut om vetenskapsområden. Utfallet av prövningen av examensrätter framgår av tabell 3.4.

**Tabell 3.4**

**Prövning av examensrätter vid åtta lärosäten t.o.m. juni 2000**

	Beviljade examensrätter	Beviljade med villkor	Avslagna Examensrätter	Summa
Ny prövning av examensrätter	62	1	13	76
Omprövning av examensrätter	15	13	4	32
Summa	77	14	17	108

I revisorernas ovannämnda rapport (*Högskoleverkets granskande och främjande roll*) redovisas utfallet av verkets prövning av examensrätter fram t.o.m. juni 1999 (i rapportens tabell 4.3). Av den redovisningen framgår att fram t.o.m. juni 1999 var andelen avslag för offentliga utbildningsanordnare i genomsnitt ca 25 % av ansökta examensrätter. På de nu besökta lärosätena är andelen avslagna examensrätter fram t.o.m. juni 2000 endast 16 %.

### 3.7.2 Synpunkter på den nationellt bedrivna kvalitetskontrollen

#### *Nationell kontroll behövs*

På de besökta lärosätena är inställningen till en nationell kvalitetskontroll av högskoleutbildningen i huvudsak positiv. Kommentarer till det sätt på vilket den nationella kontrollen har bedrivits är också i huvudsak positiva. Flera skäl anges.

Högskolelagens krav på högskoleutbildningen behöver förtydligas och problematiseras. För detta behövs en nationell auktoritet. I många fall menar man att granskningarna av examensrätter har varit kvalitetsdrivande och viktiga för det egna lärosätets utveckling. Den dominerande uppfattningen är också att prövningarna av examensrätter har fungerat bra. Högskoleverket har varit tydligt i sina utlåtanden och tvingat fram en fördjupning av utbildningen. Många uttalar sig också positivt om att granskningarna alltmer inriktas på kvalitet och inte stannar vid att bedöma kvalitetsarbetet.

Ett par exempel ges där verkets kvalitetskriterier för examensrätter har använts i lärosätens eget arbete med kvalitetskontroll. I ett fall ledde en sådan intern granskning till att man bestämde sig för att avstå från att nyttja en examensrätt då man hade blivit av med erforderlig lärarkompetens.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3



Även om grundinställningen är positiv finns det också uttalanden som är kritiska – tidvis mycket kritiska – till Högskoleverkets agerande vid kvalitetsbedömningar.

Företrädare för utbildningar som har fått examensrätter indragna ifrågasätter inte grunderna för detta. Men i några fall ifrågasätts förfaringssättet när examensrätten drogs in, dvs. att lärosätena inte givits möjlighet till rättelse.

Vanligtvis ifrågasätts inte verkets krav på forskningsanknytning vid kvalitetsprövningar. Vid ett lärosäte anser man dock att verkets krav är lågt ställda. Men vid några lärosäten menar man att verket har fått en slagsida åt traditionella, akademiska krav i sina bedömningar. I stället efterlyses en öppnare och mer problematiserad diskussion om hur högskolelagens krav på beprövad erfarenhet ska viktas och värderas i olika utbildningar gentemot kravet på vetenskaplig grund.

En annan fråga gäller behovet av tydligare redovisade utgångspunkter för – särskilt nya typer av – kvalitetsgranskningar. Därmed ges lärosätena bättre möjligheter att i förväg själva kunna avgöra om de är mogna för att söka en examensrätt eller inte.

Ytterligare en fråga gäller kopplingen mellan verkets eget granskningsuppdrag och verkets uppdrag till sakkunniga vid genomförandet. De principiella utgångspunkterna för en granskning i lag och förordningar liksom verkets uppdrag till sakkunniga bör vara klart redovisat för lärosätena. Status på sakkunnigrapporten bör också klart framgå vid verkets beslut i ett granskningsärende.

Från ett par lärosäten riktas stark kritik mot hur verket har förfarit vid en granskning av sex lärosätens ansökan om rätt att få utfärda civilingenjörsexamen. Endast ett lärosäte gavs denna rätt. Invändningar rör flera av de ovan nämnda synpunkterna. Man är också kritisk till att resonemanget i de sakkunnigas rapport är oklart. Samma fenomen, tillgång till och rekrytering av lärare, bedöms t.ex. olika på skilda lärosäten utan att orsaken till detta klargörs i rapporten. Man efterlyser bedömningar med tydligare och bättre sammanhållna resonemang än vad som var fallet vid denna prövning.

### Källor till kapitel 3

Högskoleverket (1999) *Forskning och utvecklingsarbete i Sverige med fokus på högskolesektorn – basfakta* Av Onni Tegner

Högskoleverket (1999) *Årsrapport för universitet och högskolor 1998*

Högskoleverket (2000) *Prövning av civilingenjörsexamen vid sex högskolor*

Högskoleverket (2000) *Är grundutbildningens kvalitet i farozonen?* Högskoleverkets arbetsrapporter 2000:12AR

Högskoleverket (2000) *Ökad volym i grundutbildningen* Högskoleverkets PM 2000-08-31 Stig Forneng

Karlstads universitet (1999) *Rapport angående verksamhet och ekonomi med förslag till resultatförbättrande åtgärder* Bo Hidén & Bernt Landström

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

Kim L (1999) Retorik och realiteter – Om resurser och utbildningskapacitet i högskolan under nittioalet Akademikerfakta, SACO

Kungliga Vetenskapsakademien (2000) Svensk forskarutbildning i internationell belysning Författad av Lillemor Kim

Riksdagens revisorer (1999) Högskoleverkets granskande och främjande roll Rapport 1999/2000:3

Riksdagens revisorer (2000) *Högskoleverkets prövning av examensrätter och vetenskapsområden på åtta lärosäten* PM Elisabeth Carlsund

SCB (2000) Nybörjare, registrerade och examina 1998/99 UF 20 SM 0001

Sundqvist B (1998) Den obetalda notan för grundutbildningen – expansion till varje pris Ur *Framtiden x 20* Tjugo inlägg om högskoleutbildning och forskning SULF:s skriftserie

Sörlin S (1998) *Forskarutbildning på nya villkor* Ur *Framtiden x 20* Tjugo inlägg om högskoleutbildning och forskning SULF:s skriftserie

Westling m.fl. (1999) *Börjar grundbulten rosta?* En debattskrift om grundutbildningen i högskolan Rådet för högskoleutbildning 1999

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

## 4 Revisorernas överväganden och slutsatser

Drygt 20 år har gått sedan lagstadgade krav på en högskolemässig utbildning infördes. Under den senaste tioårsperioden har också stora förändringar inträffat i högskolesektorn.

Nya forskningsfinansierare har tillkommit och andelen externt finansierad forskning har ökat. I dag finansieras omkring hälften av högskolans forskning med externa medel. Med dessa förändringar har lärosätena öppnats mer utåt mot det omgivande samhället samtidigt som lärosätenas eget handlingsutrymme och möjligheterna till inomvetenskapliga prioriteringar har minskat.

Grundutbildningen har expanderat kraftigt. Sedan 1990 har högskolans grundutbildning ökat med ca 70 %. Det är de s.k. små och medelstora högskolorna som har expanderat mest. Expansionen har emellertid varit ojämn. Under perioden 1989/90–1997/98 ökade antalet registrerade studenter med 86 % medan antalet lärare bara ökade med 17 %.

Det har visat sig svårt att erhålla tillförlitliga och relevanta uppgifter om kostnader och besparingar i högskolans grundutbildning. Dessa frågor behandlas i en separat rapport i revisorernas högskolegranskning. En slutsats där är emellertid att grundutbildningens anslagsnivå har minskat under 1990-talet. I sitt budgetarbete har regeringen emellertid inte genomfört någon analys av den samlade effekten av kostnadsökningar och utökade åtaganden för högskolesektorn under samma period. Under utarbetandet av denna rapport har revisorerna inte studerat hur anslag till grundutbildning fördelas till olika lärosäten och inte heller hur anslagsmedlen totalt sett nyttjas av lärosätena.

Under 1990-talet har också en nationell kontroll utvecklats av den högskolemässiga kvaliteten i högskolans grundutbildning.

Mot bakgrund av dessa förändringar har revisorerna sett det som värdefullt att granska hur lärosätena ser på och hanterar de lagstadgade kraven på högskolemässighet i grundutbildningen. Till grund för rapporten ligger bl.a. diskussioner med företrädare för åtta lärosäten. (Se vidare avsnitt 3.1.) De åtta lärosätenas förutsättningar att leva upp till kraven på högskolemässighet är mycket olika. Trots detta framträder flera likheter i de processer de har att hantera. Revisorernas överväganden och slutsatser rör

- innebörden av kravet på högskolemässighet
- obalanser i förutsättningarna att leva upp till kravet på högskolemässighet
- lärosätenas egen kontroll och redovisning av högskolemässighet i olika utbildningar
- lärosätenas syn på en utvecklad nationell kontroll av högskolemässighet.

### 4.1 Innebörden av en högskolemässig grundutbildning

Enligt 1993 års högskolelag ska all högskoleutbildning vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Liksom i den tidigare högskolelagen ställs också krav på ett nära samband mellan högskolans forskning och utbildning. Högskolans utbildning ska dessutom utveckla studenternas förmåga till självständiga och kritiska bedömningar, till att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

självständigt lösa problem samt till att följa kunskapsutvecklingen och delta i informationsutbyte på vetenskaplig nivå.

#### 4.1.1 Forskningsanknytning och beprövad erfarenhet

Statsmakterna har inte närmare utvecklat innebörden av högskolelagens krav på högskolemässighet. Inom forskningen har emellertid olika aspekter av frågan belysts. Begreppet forskningsanknuten utbildning kan preciseras på olika sätt.

- En vanlig precisering är att undervisningen ska överensstämma med aktuella forskningsresultat, dvs. senast kända kunskap inom området.
- En annan vanlig precisering är kravet på forskningsaktiva lärare, vanligen att de har disputerat och är aktiva med forskning.
- Ytterligare en vanlig precisering rör tillgången till en teoretisk bas av kunskap inom det aktuella området.
- Vanliga preciseringar rör också metodundervisning samt attityder och förhållningssätt till kunskap. Vikten av självständiga och kritiska bedömningar betonas. En förmåga att tänka både fritt och rätt. Med detta menas ett resonerande förhållningssätt där påståenden bör avvisas då goda skäl saknas och påståenden bör accepteras då goda skäl kan anföras. Den senast kända kunskapen inom området blir då utgångspunkten för denna kritiska prövning, ett vetenskapligt förhållningssätt till kunskap.

En kritisk prövning av kunskap förutsätter tillgång till teoretiskt baserad, s.k. påståendekunskap. Annorlunda förhåller det sig med förtroghetskunskap. Denna kunskapsaspekt kan beskrivas som ett slags praktisk klokhet. Förtroghetskunskap tillägnas genom långvarig träning som ger förtrogenhet med t.ex. ett förhållningssätt eller ett praktiskt handlag i yrkesutövningen. Inom arbetslivsforskningen betonas behovet av en balans mellan dessa båda aspekter på kunskap.

#### 4.1.2 Försvar av en forskningsanknuten utbildning

På de besökta lärosätena betonas genomgående lärarnas kompetens och forskning som avgörande för att leva upp till kraven på en högskolemässig utbildning. Nära förbundet med lärarnas/forskarnas kompetensutveckling är lärosätenas satsning på olika forskningsprofiler. Men också när dessa krav är uppfyllda finns det problem.

Lärarnas och studenternas grundläggande inställning till kunskap och sätt att förhålla sig till kunskap är utmärkande för ett vetenskapligt förhållningssätt. I detta ligger att resonemang och påståenden ständigt måste prövas kritiskt och omprövas. Detta är ett utmärkande drag i det som brukar benämnas en högskolemässig utbildning.

Flera lärare/forskare ger exempel på den ständiga kamp som måste föras för ett vetenskapligt förhållningssätt till kunskap med en kritisk och rationell prövning. Detta förhållningssätt stämmer inte alltid överens med studenternas förväntningar på sin utbildning. Långt ifrån alla studenter är mogna och

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

öppna för en sådan inställning till kunskap när de börjar sin högskoleutbildning.

#### 4.1.3 Oklarhet kring begreppet beprövad erfarenhet

Ett annat problem rör det begrepp som i högskolelagen benämns beprövad erfarenhet. Frågorna rör begreppets innebörd samt hur detta begrepp ska viktas och värderas gentemot andra krav på högskolemässighet i olika yrkesutbildningar. Inom yrken med stora inslag av praktisk utövning framför många farhågor för en teoretisk slagsida då det saknas utvecklade kriterier och verktyg för beprövad erfarenhet. Många efterlyser ett klargörande av detta begrepp och en mer öppen och problematiserad diskussion om begreppets innebörd.

## 4.2 Många obalanser i kravet på en högskolemässig utbildning

För att anordna högskoleutbildning krävs kompetenta lärare, intresserade studenter och ekonomiska resurser. Högskolelagen föreskriver att tillgängliga medel ska nyttjas så att hög kvalitet nås. Detta är en ständig utmaning och balansgång för lärosätena då kompetenta lärare, intresserade studenter och ekonomiska resurser i många fall inte följs åt.

### 4.2.1 Att matcha lärare–studenter och ekonomiska resurser

Ett genomgående problem är bristen på sökande studenter till många av de naturvetenskapliga och tekniska utbildningar som statsmakterna prioriterar i lärosätenas utbildningsuppdrag. Däremot finns i många fall väl kvalificerade lärare för dessa utbildningar. Ofta är det också lätt att hitta intresserade finansärer till forskning inom dessa områden.

Inom andra områden är bristen på kvalificerade lärare ett problem. I en del fall handlar det om bristande tillgång till lärare på nationell nivå i förhållande till studenternas efterfrågan. IT-utbildningar är exempel på sådana områden.

Bristen på kvalificerade lärare kan ha flera förklaringar. Utbildningen kan röra en ung vetenskap med få disputerade forskare. Utbildningen kan också röra ett område där lärosätena konkurrerar med industrin om kvalificerade forskare, t.ex. systemvetenskapen.

Inom andra områden – bl.a. inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området – finns många utbildningar med väl kvalificerade lärare/forskare och många intresserade studenter, men brist på medel. Medelsbristen kan hänföras till både låga ersättningsbelopp i resurstilldelningen och statsmakternas önskemål om att hålla igen dessa utbildningar.

Ett särskilt problem är s.k. smala utbildningar. Ofta handlar det om språk-utbildningar. De fyller en viktig funktion som moment i större programutbildningar och inom lärarutbildningen. Inom dessa utbildningar har man i många fall väl kvalificerade lärare/forskare men för få studenter för att utbildningarna ska kunna bära sina kostnader.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

#### 4.2.2 Tidsmässiga obalanser

Utbildningar och lärosäten som befinner sig i kraftig expansion måste planera och investera för mer än ett år i taget. Men anslagsmedlen är ettåriga. Man kan då få en tidsmässig obalans. Initialt höga investeringar anges också som ett hinder för att utveckla distansutbildningen, trots att den erbjuder många andra fördelar.

Generellt riskerar kortsiktiga krav och ambitioner med att klara utbildningsuppgifterna att det mer långsiktiga arbetet med att utveckla forskningsprofiler och lärarkompetens begränsas. Detta långsiktiga arbete är emellertid centralt för att klara en högskolemässig utbildning. På sikt kan således kortsiktig måluppfyllelse bli kontraproduktiv. Den ökade andelen externt finansierad forskning medför dessutom en ytterligare betoning av kortare tidsperspektiv.

#### 4.3 Lärosätenas kontroll och redovisning av högskolemässigheten

Lärosätena bär det huvudsakliga ansvaret för att högskolans utbildning är högskolemässig. Ansvaret delas av studenterna och lärosätenas personal. Utöver uppgiften att utveckla utbildningen handlar detta ansvar om vilken information som lärosätena har tillgänglig om kvalitetsaspekten högskolemässighet i utbildningen.

Många insatser pågår för att utveckla kvalitetskontrollen vid utbildningens genomförande. (Se avsnitt 3.6.1.) På lägre utbildningsnivåer (A- och B-nivå) behövs emellertid en skärpt uppmärksamhet om utbildningens högskolemässighet särskilt i de fall man inte har obligatoriska uppsatskrav på dessa nivåer.

När det gäller information för studenter och utomstående om utbildningens högskolemässighet är studenternas kursvärderingar det vanligaste verktyget. I många fall behandlar dessa utvärderingar emellertid inte explicit aspekter som rör utbildningens högskolemässighet. Lärarnas syn på utbildningens högskolemässighet och hur man arbetar med den saknas också i många fall. Systematiska sammanställningar och andra analyser av kursvärderingarna saknas ofta. För en utomstående är det därmed svårt att få en överblickbar information om olika utbildningars högskolemässiga kvalitet, en form av god och varuanspassad produktinformation. Revisorerna menar att sådan information fyller flera viktiga funktioner.

- Möjligheten ökar för den enskilde studenten att välja utbildningar som passar de egna önskemålen om utbildning och samtidigt håller god högskolemässig kvalitet.
- Informationen kan bidra till ett ökat kvalitetsmedvetande och därmed vara kvalitetsdrivande inom lärosätet.
- Den allmänna trovärdigheten ökar för lärosätets eget arbete med att hålla god högskolemässig kvalitet. I konkurrensen om lärare, studenter och forskningsmedel är lärosätets anseende viktigt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

- Öppna deklARATIONER från lärosätet om den högskolemässiga kvaliteten vid utbildningens genomförande och examination kan utgöra en motvikt mot utomstående, mindre initierade bedömare.

#### 4.4 Nationell kontroll av högskolemässighet

Under 1990-talet har en nationell kontroll utvecklats av utbildningens högskolemässighet. Vid diskussionerna med lärosätena är grundinställningen till denna utveckling positiv, främst inom små och medelstora högskolor. Flera skäl anges.

- I ett expanderande högskolesystem behövs en nationell auktoritet med en sanktionerande eller ackrediterande funktion.
- En övergång från granskning av lärosätenas kvalitetsarbete till granskning av utbildningens kvalitet ser flertalet som en positiv utveckling.
- Flera exempel lämnas på att främst examensrättsprövningarna har varit kvalitetsdrivande i lärosätenas arbete, både direkt och indirekt.

Omdömena om det sätt på vilket verket hittills har skött detta uppdrag är också i huvudsak positiva. Några efterlyser emellertid en utveckling av verkets granskningsarbete. Man framhåller att när lärosätena utvecklar sina system för att kontrollera och redovisa kvaliteten behöver också verket utveckla sin granskarkompetens. I anslutning till det kraftigt vidgade granskningsuppdrag som verket har fått efter riksdagens beslut våren 2000 har verket också inlett ett arbete med att utveckla sin granskningsverksamhet. I detta utvecklingsarbete har verket inhämtat synpunkter från lärosätena.

En synpunkt som framförs av flera är att verket är alltför traditionellt akademiskt i sina granskningar av yrkesutbildningar. Många uttrycker sig positivt om verkets utveckling av kriterier och verktyg för att bedöma vetenskaplig grund. Detta menar många har varit ett bra stöd för utbildningarnas utveckling på lärosätena. Men flera – både företrädare för lärosätena och enskilda forskare/lärare – är samtidigt kritiska till att begreppet beprövad erfarenhet inte har utvecklats och ägnats samma intresse.

Det finns också mer kritiska röster. Några poängterar vikten av att Högskoleverket ska granska för att främja, inte för att fälla. Lärosätena bör t.ex. ges möjlighet till rättelse innan examensrätter dras in.

Den starkaste kritiken rör en aktuell prövning av sex lärosätens rätt att utfärda civilingenjörsexamen. Kritiken gäller i huvudsak oklarheter i de sakkunnigas rapport. Invändningarna rör en otydlig redovisning av grunderna för de sakkunnigas och verkets slutsatser. Samma fenomen – bristen på kompetenta lärare – bedöms t.ex. olika för olika lärosäten utan att orsaken till dessa bedömningar klagörs i de sakkunnigas rapport som utgör grund för verkets bedömning.

Revisorerna menar att verket måste ta kritik av detta slag på allvar. Kritiken i det aktuella fallet rör oklarheter i ett dokument med långtgående rättsverkan. De sakkunnigas rapport utgör själva grunden för verkets ställningstagande vid prövningen av rätten att utfärda de aktuella examina. Men rapporten har också en mer långtgående betydelse.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

I sitt granskningsarbete har verket en grannlaga uppgift. Utfästelser i förväg kan inkräkta på verkets möjligheter att göra en självständig bedömning. Resultatet av verkets kvalitetsgranskning är därmed den huvudsakliga vägledning som finns för lärosätena om vilka kvalitetskrav som ska vara uppfyllda vid högskolesektorns tillväxt och utveckling. På sådana dokument måste ställas stora krav på tydlighet.

## 4.5 Revisorernas slutsatser

### 4.5.1 Klargör kraven på högskolemässighet

Revisorerna konstaterar att högskolelagens krav på högskolemässighet behöver preciseras. Studenterna har oklara förväntningar på innebörden av en forskningsanknuten undervisning och innebörden av begreppet beprövad erfarenhet behöver utvecklas. Högskolans utbildning expanderar nu kraftigt. Nya utbildningar växer fram. Ambitionen har också länge varit att nå nya grupper av studenter. Det är då särskilt angeläget att lagen ger ett gott stöd för både lärosätena och Högskoleverket om vilka kvalitetskrav som gäller.

Regeringen har aviserat att målen för den högre utbildningen ska ses över. I anslutning till detta menar revisorerna att det är angeläget att innebörden av högskolelagens krav på högskolemässighet klargörs.

Behovet av klargörande rör två frågor. Den ena frågan handlar om att all högskoleutbildning – även yrkesutbildningar med praktisk inriktning – ska baseras på en teoretisk bas av kunskap och ett förhållningssätt till denna kunskap med kritisk prövning, reflexion och självständigt tänkande. Den andra frågan handlar om att yrkesutbildningar i varierande grad också ska bygga på beprövad erfarenhet. Här kan arbetslivsforskningen om förtrogenhetskunskap och det förhållningssätt till kunskap som är förknippat med denna aspekt på kunskap vara en utgångspunkt.

### 4.5.2 Slå vakt om lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme

Problemen med obalanser – både i tiden och över tiden – och kortsiktiga tidsperspektiv är uppenbara på samtliga besökta lärosäten.

Revisorerna har i en tidigare rapport i sin högskolegranskning konstaterat att högskolans tidsperspektiv är långa. Ett tioårigt perspektiv är ofta nödvändigt. Mot bakgrund av detta ser revisorerna med stort allvar på att kortsiktiga problem och lösningar tar över på bekostnad av långsiktig kompetensutveckling i ett expanderande högskolesystem.

Revisorerna är klara över att det inte finns enkla och entydiga lösningar på problemen med obalanser. Men det behövs en skärpt uppmärksamhet kring dessa problem och motverkande krafter. Det är angeläget att slå vakt om lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme. Detta ligger också helt i linje med intentionerna bakom 1993 års högskolereform, som riksdagen fattade beslut om hösten 1992.

Regeringen bör i sin styrning av lärosätena på olika sätt vinnlägga sig om att motverka kortsiktiga planeringsperspektiv. Detta gäller såväl vid utformning av utbildningsuppdrag som vid forskningens finansiering. Regeringen

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3



bör redovisa till riksdagen på vilket sätt och i vilken utsträckning intentionerna bakom 1993 års högskolereform – om ett ökat handlingsutrymme för lärosätena – har uppfyllts.

#### 4.5.3 Utveckla lokala system för redovisning av högskolemässighet

Grundutbildningen expanderar och berör allt fler lärare och studenter. Nya utbildningar utvecklas och ambitionen är att högskolan i högre utsträckning ska nå nya grupper av studenter. Utbildningens samhälleliga betydelse ökar.

Mot bakgrund av detta menar revisorerna att det måste ställas större krav på en mer strukturerad och systematisk redovisning av utbildningens högskolemässiga kvalitet. Redovisningen behöver inte vara omfattande. Det bör i stället vara lätt att överblicka vilken information som finns via tillgängliga sammanställningar och analyser.

En viktig aspekt handlar om hur kravet på vetenskaplig grund och forskningsanknytning tillgodoses i utbildningen, via t.ex. disputerade och forskande lärare eller forskarmiljöer. En annan aspekt handlar om hur studenterna genom t.ex. uppsatsarbeten på olika nivåer tränas och förkovras i självständigt arbete samt i förmågan att problematisera och att kritiskt pröva tillgängliga kunskapskällor. Ytterligare en aspekt rör på vilket sätt och i vilka former, via t.ex. seminarier, det reflekterande och kritiska samtalet förs i utbildningen. Dessa aspekter kan belysas via olika moment i både utbildningens genomförande och utbildningens examination. Revisorerna vill särskilt framhålla betydelsen av att examinationens roll – såsom examinationens form, innehåll och inslag av extern examination – klargörs vid lärosätenas redovisning av grundutbildningens högskolemässighet.

Revisorerna föreslår att lärosätena ges i uppdrag att inom olika utbildningar utveckla system för en mer systematisk information om utbildningens högskolemässiga kvalitet. Redovisningen bör vara lokalt förankrad och knyta an till enskilda utbildningar. Men lokala och nationella nätverk som finns inom olika utbildningsområden bör i förekommande fall kunna fungera som arenor och stöd för att utveckla detta arbete.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 3

## Bilaga 1

### Frågor till lärosäten

## Förutsättningar för forskning och utbildning

### Frågor att diskutera med företrädare för xx universitet/högskola den xx xx 2000

#### 1 Begreppens innebörd

Enligt högskolelagen ska utbildningen i högskolan vila på *vetenskaplig eller konstnärlig grund* samt på *beprovad erfarenhet*. Det ska också finnas ett *nära samband mellan forskning och utbildning*. Dessa begrepp kan ha anknytning till olika faktorer i högskolans verksamhet, som former för undervisning och examination, kompetens hos undervisande och forskande personal och undervisningsgruppernas storlek.

- Vilka faktorer har tillmätts störst betydelse inom xx universitet/högskola för att leva upp till lagens krav?
- Vilka faktorer har varit mest problematiska för att leva upp till lagens krav?
- Har synsättet och hanteringen av dessa frågor förändrats i och med grundutbildningens expansion? Hur?

#### 2 Samband mellan resurser och ovannämnda begrepp

I vilken utsträckning och hur har man inom xx universitet/högskola sett högskolelagens krav när det gäller ovannämnda frågor som en resursfråga?

- Skillnader mellan olika ämnesområden?
- Förändringar över tiden i och med grundutbildningens expansion?
- Inverkan av olika finansieringsformer?

#### 3 Betydelsen av examina och examinationsformer

I 1989 års högskoleutredning lyftes examinationens betydelse fram för kvaliteten i högskolans grundutbildning. Framför allt betonades vikten av examination inom breda kursavsnitt och medverkan av externa examinators. Vid Högskoleutredningens uppföljning hösten 1999 (*Börjar grundbulten rosta?*) konstaterades att extern examination knappast förekommer inom dagens

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 3

grundutbildning. Riksdagens revisorer har också konstaterat i sin högskolegranskning att examinationen i sig har fått minskad betydelse under 1990-talet.

- a) Vilka är erfarenheterna inom xx universitet/högskola?
- b) Har man inom xx universitet/högskola betraktat 1990-talets utveckling i detta avseende som ett problem när det gäller högskolelagens krav i ovannämnda avseende? På vilket sätt? Hur hanteras frågorna?

## 4 Distansutbildningens betydelse

Distansutbildningen ökar nu snabbt både nationellt och internationellt.

- a) Hur påverkas förutsättningarna att leva upp till högskolelagens krav i ovannämnda avseende vid distansundervisning? Vilka är erfarenheterna inom xx universitet/högskola?
- b) Hur hanteras frågorna? Vilka åtgärder har vidtagits?

## 5 Uppföljning, utvärdering och intern kontroll av ovannämnda begrepp

Hur följer man upp och utvärderar kvalitetsfrågorna i grundutbildningen i ovan nämnda avseenden inom xx universitet/högskola?

- a) Perspektivval, t.ex. utifrån-/inifrånperspektiv, student-/lärar-/avnämarperspektiv?
- b) Kontroll på kurs- eller examensnivå eller annan nivå?
- c) Regelbundna uppföljningssystem respektive mer situationsanpassade utvärderingar?

## 6 Högskoleverkets kvalitetskontroll

Högskoleverket ska bl.a. granska och kontrollera högskolelagens krav på vetenskaplig grund i högskolans utbildning samt på nära samband mellan utbildning och forskning. Detta sker främst via verkets bedömning av examensrätter. Men verket gör liknande bedömningar vid granskning av rätt till vetenskapsområden och universitetsstatus.

- a) Utgör verkets ställningstagande i dessa avseenden en tydlig vägledning för de krav som ställs för att högskolelagens krav ska vara uppfyllda?
- b) Konkreta positiva/negativa erfarenheter inom xx universitet/högskola?

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 3

## Bilaga 2

### Kontakter under granskningsarbetet

#### Högskoleverket

Stig Forneng  
Ragnhild Nitzler  
Lars Petersson  
Ola Román

#### Utbildningsdepartementet

Monica Dillner Thorsson  
Nils Harding  
Karin Odencrants  
Karin Röding  
Eva Svensson  
Åsa Ytterhag

#### Företrädare för universitet och högskolor

Elisabeth Ahlstrand, Linköpings universitet  
Rolf Andersson, Linköpings universitet  
Bengt Aspvall, Högskolan i Karlskrona/Ronneby  
Sune Bergér, Karlstads universitet  
Lennart Bergström, Mitthögskolan  
Leif Borgert, Högskolan Dalarna  
Göran Bostedt, Mitthögskolan  
Jan-Otto Carlsson, Uppsala universitet  
Andrew Casson, Högskolan Dalarna  
Mikael Ekström, Mälardalens högskola  
Bengt Eriksson, Högskolan Dalarna  
Oliver Eriksson, Högskolan Dalarna  
Crister Fröjd, Mitthögskolan  
BengtOve Gustavsson, Karlstads universitet  
Jan-Olof Gustavsson, Högskolan i Karlskrona/Ronneby  
Stig Hagström, Högskolan Dalarna  
Solveig Hannersjö, Högskolan Dalarna  
Lennart Harnefors, Mälardalens högskola  
Bo Hidén, Karlstads universitet  
Torsten Hylén, Högskolan Dalarna  
Sören Jansson, Södertörns högskola  
Tola, Jonsson, Mälardalens högskola  
Ingela Josefson, Södertörns högskola  
Curt Karlsson, Linköpings universitet  
Peter Köres, Högskolan Dalarna  
Lars Lagonius, Mitthögskolan  
Eeva Lakomaa, Karlstads universitet

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 3

Bernt Landström, Karlstads universitet  
Sune Martinsson, Mitthögskolan  
Laila Mattsson, Högskolan Dalarna  
Mille Millnert, Linköpings universitet  
Reza Mortazavi, Högskolan Dalarna  
Lars-Gunnar Nilsson, Mitthögskolan  
Nils Nordqvist, Högskolan Dalarna  
Odd Nygård, Södertörns högskola  
Hasse Odenö, Mälardalens högskola  
Mats Ola Ottosson, Uppsala universitet  
Inger Porsch-Hällström, Södertörns högskola  
Lars Rydberg, Linköpings universitet  
Bo Sundqvist, Uppsala universitet  
Gunnar Svedberg, Mitthögskolan  
Anna Sågwall Hein, Uppsala universitet  
Per Thullberg, Södertörns högskola  
Tomas Wilén, Karlstads universitet  
Eva Wittbom, Högskolan i Karlskrona/Ronneby  
Peter Öhman, Mitthögskolan

### Företrädare för organisationer

Lars Ekholm, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)  
Lars Eriksson, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)  
Bert Fredriksson, Sveriges universitetslärarförbund (SULF)  
Henrik Holmqvist, Uppsala studentkår  
Björn Korsgren, Uppsala studentkår  
Sara Stavås, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)  
Martin Willén, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)  
Kathrin Österlund, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)

### Övriga

Carl-Gustaf Andrén, f.d. universitetskansler  
Lennart Badersten, Lunds universitet  
Marianne Bauer, professor emerita  
Stefan Björklund, professor emeritus, Uppsala universitet  
Göran Blomqvist, Lunds universitet  
Sonja Dahl, utbildningsutskottet  
Sven Ove Hansson, Kungl. Tekniska högskolan  
Lillemor Kim, Institutet för studier av utbildning och forskning, SISTER  
Hans Modig, Kommittén för högskolans styrning  
Hans Näslund, Lunds universitet  
Mona Sandqvist, Lunds universitet  
Lennart Sjöberg, Handelshögskolan i Stockholm  
Mats Svensson, Lunds universitet  
Håkan Westling, professor emeritus, Lunds universitet  
Björn Öckert, Institutet för social forskning, Stockholms universitet

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 3



## Rapport 4

---

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 4

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

# Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning



## Förord

Riksdagens revisorer har på eget initiativ inlett en granskning av högskolan med tyngdpunkt på den grundläggande högskoleutbildningen.

Revisorernas granskning består av fyra delar. Detta är den fjärde delrapporten. Den är inriktad på resursanvändningen inom högskolan. Underlag för denna rapport är bl.a. ett uppdrag till filosofie doktor Nils-Olof Christoffersson om resursanvändningen på lärosätetsnivå.

Professor Håkan Westling och fil. kand. Björn Öckert har varit sakkunniga under utarbetandet av denna rapport.

Granskningen har bedrivits inom revisionens andra avdelning. I andra avdelningen ingår Per Rosengren (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), vice ordförande, Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektörerna Elisabeth Carlsund och Nils Eklund haft huvudansvar för granskningsarbetet. Även utredningschefen Margaretha Stålfors och kanslichefen Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna den 12 oktober 2000. Rapporten sänds på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Revisorerna har för avsikt att överlämna en samlad bedömning av högskolegranskningen till riksdagen under hösten 2000.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**





## Sammanfattning

I revisorernas granskning av högskolesektorns resursanvändning ställs grundutbildningens redovisade prestationer och resultat mot de resurser som tilldelats verksamheten. Sektorns utveckling under 1990-talet karakteriseras av en decentraliserad verksamhet. Grundutbildningen har expanderat kraftigt samtidigt som statsmakterna har genomfört besparingar i relation till antalet studenter. Vidare har andelen externt finansierad forskning ökat. Högskolans uppdrag har också förändrats. År 1996 infördes bl.a. bestämmelsen i högskolelagen att lärosätena ska samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet.

### Brister i redovisning och analys av resursanvändning

Erfarenheterna från totalt sex institutioner på tre lärosäten är att kostnadsbaserad redovisning endast förekommer undantagsvis. Den ekonomiska redovisningen på lokal nivå är i huvudsak baserad på en schablonmässig fördelning av anslag för gemensamma och indirekta kostnader, där undervisningsdelen – kostnaden för lärarlöner – riskerar att bli en restpost.

Anslagen till grundutbildningen bygger på individbaserade ersättningar. På såväl nationell som lokal nivå saknas emellertid en individbaserad kostnadsredovisning. Därmed kan redovisade kostnader inte relateras till tilldelade medel. Det är också svårt att bedöma konsekvenser av genomförda besparingar och i vilken utsträckning möjligheter till effektivisering inom högskolesektorn har tagits till vara.

### Många oklarheter kring grundutbildningens resultat

Utbildningens resultat redovisas med hjälp av lärosätenas prestationsgrad – dvs. antal presterade poäng i relation till antal helårsstudenter – och examensfrekvens för olika slag av utbildningar. Båda måtten har begränsningar.

Prestationsgraden ger på aggregerad nivå information om prestationer av studenter och lärosäten. Men måttet ger inte information om vare sig enskilda studenters prestationer eller om utbildningsnivå för genomförda prestationer. Informationen om utbildningens kvalitet är också begränsad.

Med 1993 års högskolereform fick examina en central betydelse. Särskilda kvalitetskrav för olika examina anges i den s.k. Examensordningen. Den genomsnittliga studietiden i högskolans grundutbildning är samtidigt lång och har också förlängts. Examensfrekvensen för en grupp nybörjarstudenter kan avläsas först efter cirka tio år. I tidigare delrapporter har revisorerna också konstaterat att antalet examina av flera skäl är ett osäkert resultatmått. Men någon mer ingående analys av skillnader eller förändring i examensfrekvens har inte redovisats av vare sig regeringen eller Högskoleverket.

Regeringen har inte tagit initiativ till att utveckla alternativa mått för att redovisa grundutbildningens resultat. Regeringens signaler till lärosätena om betydelsen av att följa upp och analysera grundutbildningens resultat är oklara. I budgetproposition och regleringsbrev saknas diskussioner kring mer ge-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

nerella mål för prestationsgrad eller examensfrekvens utifrån högskolelagens krav på en effektiv verksamhet av hög kvalitet.

Prestationsgraden vid universitet och högskolor har varit relativt konstant under 1990-talet. Vid utbildningens expansion medför detta att alltfler helårsstudenter är utan studieresultat i den meningen att de inte fullföljer sin utbildning med godkända tentamina. Regeringen har varken analyserat och redovisat orsakerna bakom dessa förhållanden eller vilka åtgärder lärosätena har vidtagit med anledning av dessa förhållanden.

### Studenternas tillgång till lärare följs inte upp

Högskolans grundutbildning har karaktären av lärarledda självstudier. Lärarnas betydelse för goda resultat framgår av mål och krav i högskolelagen. Studenternas lärartid följs emellertid inte löpande upp på vare sig nationell eller lokal nivå. Regeringen har inte frågat efter denna uppgift i de krav på återrapportering från lärosätena som ingår i regleringsbreven. Enhetliga mått för att följa upp studenternas tillgång till lärare har inte utvecklats. Regeringen har inte heller formulerat något mål för undervisningstätheten.

Revisorerna har funnit att det finns en risk för att andra faktorer än undervisningens kvalitet, mätt som t.ex. studenternas lärartimmar per vecka, blir styrande vid undervisningens planering och budgetering. Detta får allvarliga konsekvenser för möjligheten att bedriva en utbildning av god kvalitet.

### Revisorernas förslag

#### Utveckla redovisningen av grundutbildningens kostnader

Verksamhetens ekonomiska utfall bör kunna beräknas på individnivå. Regeringen och Högskoleverket bör bidra till att en sådan redovisning utvecklas. Regeringens initiativ till försök med sådan redovisning i regleringsbrev för år 2000 bör permanentas och integreras i budgetarbetet.

#### Utveckla redovisningen av grundutbildningens prestationer och resultat

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till att utveckla redovisningen av prestationer och resultat för högskolans grundutbildning. Denna redovisning bör koncentreras till några få nyckeltal som fångar in centrala delar av verksamhetens utveckling.

- Enhetliga mått bör utvecklas för att beräkna studenternas lärartid. Denna tid bör regelbundet följas upp.
- Prestationsgraden behöver kompletteras med mått som inbegriper enskilda studenters resultat och utbildningens kvalitet.
- Med utbildningens expansion och konstant prestationsgrad är det alltfler studenter som inte fullföljer sin utbildning med godkända tentamina. Regeringen bör klarlägga orsakerna bakom dessa förhållanden samt redovisa vidtagna åtgärder med anledning av dessa förhållanden.
- I budgetpropositionen bör regeringen ta ställning till mer generella mål för prestationsgrad och examensfrekvens utifrån högskolelagens krav på en effektiv verksamhet av hög kvalitet. Detta ställningstagande bör avspeglas i tydligare resultatkrav i lärosätenas regleringsbrev

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

# 1 Granskningens inriktning

Våren 1999 fattade Riksdagens revisorer på eget initiativ beslutet att granska högskolan med tyngdpunkt på resursanvändningen. Till grund för beslutet låg förstudien *Högskolan – hur används resurserna* (Riksdagens revisorer 1998/99:9). Granskningen omfattar fyra delrapporter. De tre tidigare delrapporterna rör

- Högskoleverkets granskande och främjande roll
- Högskoleutbildningen i samhällsekonomisk belysning
- Grundutbildningens högskolemässighet.

I denna rapport behandlas resursanvändningen i högskolans grundutbildning. Bakgrunden är att högskoleväsendet har decentraliserats under 1990-talet. Samtidigt har grundutbildningen expanderat kraftigt, och de finansiella villkoren har förändrats. Anslagen till forskning och forskarutbildning har inte ökat i samma utsträckning som anslagen till grundutbildning. Nya forskningsfinansierare har dock tillkommit, och andelen externt finansierad forskning har ökat inom högskolesektorn.

Följande frågor ställs för att undersöka hur resurserna för högskolans grundutbildning har utvecklats och använts.

1. Hur har kostnadsutvecklingen varit inom högskolesektorn under 1990-talet, på nationell och lokal nivå?
2. Vad har påverkat resursanvändning och kostnadsutveckling?
3. Hur har antalet lärartimmar per student utvecklats?
4. Vad är resultatet av använda resurser?
5. Hur har resursanvändning och resultat redovisats till riksdagen?

På nationell nivå har befintlig statistik och tillgängliga ekonomiska data analyserats. Budgetåret 1994/95 har jämförts med budgetåret 1998. Tidsperioden mellan dessa år är den längsta period för vilken jämförbara uppgifter har kunnat erhållas.

Filosofie doktor Nils-Olof Christoffersson har studerat kostnadsredovisning av två ämnen vardera vid tre lärosäten. Kostnadsutvecklingen för ämnen biologiska med kemiteknik och engelska har studerats vid Mälardalens högskola medan kemi och engelska har undersökts vid Uppsala universitet. Datalogi och historia har undersökts vid Linköpings universitet.

En avgränsning är att forskning och forskarutbildning endast behandlas när den påverkar resurserna för grundutbildning.

Rapporten är disponerad på följande sätt. I kapitel 2 redovisas resurstilldelningen till högskolan samt riksdagens och regeringens krav på högskolornas resursanvändning. I kapitel 3 finns en genomgång av redovisning och kostnadsutveckling inom högskolorna. Kapitel 4 innehåller en genomgång av grundutbildningens resultat. Revisorernas överväganden och förslag redovisas i kapitel 5.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## 2 Resurstilldelning till högskolans grundutbildning

### 2.1 Riksdagens krav på en effektiv resursanvändning

Gällande regler och principer för högskolans styrning, organisation och resursanvändning fastställdes av riksdagen under 1992/93 vid behandlingen av propositionerna *Universitet och högskolor – Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103) och *Högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). Innebörden av denna reform – omnämnd som 1993 års universitets- och högskolereform – var decentralisering och resultatutvärdering av högskoleväsendet. Reformen hade utvecklats och föreslagits i högskoleutredningens betänkande *Frihet Ansvar Kompetens – Grundutbildningens villkor i högskolan* (SOU 1992:1). I utredningens betänkande *Resurser för högskolans grundutbildning* (SOU 1992:44) hade den av riksdagen beslutade per capita-tilldelningen förberetts genom kostnadsanalyser för olika slags utbildningar.

#### 2.1.1 Högskolelagens reglering av kvalitet och effektivitet

Effektivitet och god resursanvändning i högskolans verksamhet behandlas i högskolelagen (1992:1434). Krav på såväl effektivitet som kvalitet framgår av lagens 1 kap. 4 §:

*Verksamheten skall avpassas så att en hög kvalitet nås, såväl i utbildningen som i forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet.*

*Det är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna vid högskolorna att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten.*

Det är således en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenter att de tillgängliga resurserna utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Av lagens förarbeten framgår också att vid prioriteringar ska kvaliteten överordnas kvantiteten (prop. 1992/93:1, bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

De kvalitetskrav som är utmärkande för högskolans grundutbildning framgår av första stycket i högskolelagens 9 §:

*Den grundläggande högskoleutbildningen skall, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga till självständig och kritisk bedömning, förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till informationsutbyte på vetenskaplig nivå.*

Revisorerna behandlar dessa krav närmare i delrapporten *Grundutbildningens högskolemässighet* (rapport 2000/01:1).

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

### 2.1.2 Krav på besparingar – och på expansion

Högskolans grundutbildning har expanderat kraftigt under 1990-talet. Volymökningen var störst under 1990-talets tidigare del. Under perioden 1989/90–1993/94 ökade antalet helårsstudenter med 54 %, motsvarande 72 000 helårsstudenter. Under de därpå följande åren fortsatte utbyggnaden av grundutbildningen, men i långsammare takt. Under dessa år infördes också ett nytt styrsystem för högskolan. Det nya styrsystemet – som var ett led i ovannämnda 1993 års universitets- och högskolereform – omfattade också ett nytt system för resurstilldelning till högskolans grundutbildning.

Expansionen av högskolans grundutbildning kan belysas via resurstilldelningen, studentvolymen och utbildningens kostnader med hjälp av uppgifter från Högskoleverkets nationella uppföljningsdatabas för verksamheten vid universitet och högskolor, den s.k. NU-databasen. Under perioden 1994/95–1998 ökade grundutbildningens resurstilldelning med 8 %, från 11,5 till 12,4 miljarder kronor i löpande priser. Under samma period ökade antalet helårsstudenter med 14 % från 215 000 till 245 000 medan högskolans kostnader ökade med 17 %, från 10,6 till 12,4 miljarder kronor i löpande priser. Den beräknade kostnaden per helårsstudent ökade med 2 % från 49 300 till 50 300 kronor i löpande priser. Enligt beräkningar som har genomförts av bl.a. Högskoleverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund och tidigare högskolerektorn fil. dr Lillemor Kim minskade den reala resurstilldelningen per student med ca 15–20 % under perioden 1994/95–1997.

Högskolans ekonomi under de första åren med det nya resurstilldelningssystemet påverkades av förhållanden av engångskaraktär. Många lärosäten förde med sig ackumulerade överskott från gamla reservationsanslag. Dessa kunde utnyttjas i verksamheten under de första åren efter 1993. Innebörden av detta är att ersättningsbeloppens reella förmåga att täcka grundutbildningens kostnader kunnat avläsas först när de omnämnda reservationerna hade förbrukats.

En jämförelse av de nivåer på grundutbildningens per capita-ersättningar som anges i regleringsbrev under åren 1994/95 till 2000 visar att ersättningarna minskade under perioden. Den genomsnittliga tilldelningen per helårsstudent minskade med 5,6 % från 53 300 till 50 300 kronor i löpande priser. Nivån på per capita-ersättningen för utbildningsområdena humaniora, teologi, juridik och samhällsvetenskap sänktes från 28 300 till 27 700 kronor. För utbildningsområdena naturvetenskap, teknik, farmaci och vård minskade ersättningarna från 71 900 till 70 000 kronor.

I budgetpropositionen för år 2000 bedömde regeringen att efterfrågan på högskoleutbildning skulle komma att vara fortsatt hög (prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:UbU1). Detta berodde bl.a. på att det finns många unga med behörighet att börja läsa på högskolan, att det s.k. Kunskapslyftet medför att fler vuxna söker till högskolan och att behovet av kompletterande utbildning senare under yrkeslivet ökar. Därför ska utbyggnaden av högskolan fortsätta. Riksdagen och regeringen formulerade mot den bakgrunden ett volymmål för högskolans grundutbildning. Den angivna målsättningen är att hälften av en årskull ska ha inlett högskolestudier vid 25 års ålder. Däremot angav rege-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
**Bilaga 4**  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

ringen inget mål för genomströmning och examina eller för kompletterande utbildningar och vidareutbildningar.

Under perioden 1994/95–1998 har således kostnaderna ökat medan intäkterna per student har minskat. För budgetåret 1994/95 var de anslagsmässiga intäkterna närmare 900 miljoner kronor högre än kostnaderna. Fyra år senare, budgetåret 1998, var i stället kostnaderna 7 miljoner kronor högre än de anslagsmässiga intäkterna. Skiftet inträffade redan för det till 18 månader förlängda budgetåret 1995/96, då kostnaderna översteg intäkterna med 945 miljoner kronor.

Bakom den redovisade utvecklingen ligger i huvudsak två olika politiska beslut. Högskolan skulle byggas ut för att möta en växande efterfrågan. Högskolan skulle också medverka i de besparingar som krävdes för att stabilisera statsfinanserna. Högskolans sparbetning beslutades av riksdag och regering genom att nivån på per capita-ersättningarna sänktes. Kostnader till följd av nya åtaganden i högskolans verksamhet skulle rymmas inom befintliga kostnadsramar.

## 2.2 Regeringens precisering av kraven på högskolorna

Regeringen har preciserat sina krav på högskolorna i olika förordningar och i regleringsbrev till högskolorna.

### 2.2.1 Examensordningens betydelse

I den s.k. examensordningen, som utgör bilaga 2 till Högskoleförordningen (SFS 1993:100), anges vilka examina som får avläggas i den grundläggande högskoleutbildningen. Examensordningen infördes av flera skäl (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

- Examensordningen visar statsmakternas inriktning på utbildningens resultat. I en decentraliserad studieorganisation ger examensbenämningarna information om studiernas omfattning och nivå.
- Examensordningen är ett instrument för kvalitetskontroll. I förordningen anges krav och inriktning för olika examina.
- Examensordningen är viktig vid internationella jämförelser. På en europeisk marknad – särskilt inom det tekniska området – krävs examensbevis på fullföljd utbildning.

I examensordningen anges tre slag av generella examina samt flera olika yrkesexamina. För varje examen gäller målen i högskolelagen, högskolans egna mål samt de mål för respektive examen som anges i ovannämnda examensordning. Kravet på yrkesexamina är sammanlagt minst 80 poäng, antingen i aktuellt program eller sammanräknat med en tidigare examen som ger behörighet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

### 2.2.2 Redovisningskrav enligt studiedokumentationsförordningen

Högskolans resultatredovisning regleras i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, den s.k. studiedokumentationsförordningen.

Utbildning vid högskola har karaktären av självstudier med lärarstöd. En högskolas *prestationer* under ett läsår är olika slag av stöd till studenterna, där lärarstödet utgör en central del. *Effekten* av lärarstödet är inhämtade kunskaper och färdigheter inklusive tillägnad vetenskaplig förmåga eller kritisk självständighet. Nyckeltal för högskolans prestationer är t.ex. antal lärartimmar per student och tidsenhet. Examina är ett nyckeltal för högskolans effekter.

Regeringen redovisar myndigheternas resultat för riksdagen. Högskolans resultatredovisning regleras dels i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, dels i den ovan angivna studiedokumentationsförordningen.

Enligt studiedokumentationsförordningen ska uppgifterna om verksamheten redovisas uppdelade på tre verksamhetsgrenar, nämligen

- grundläggande högskoleutbildning med stödfunktioner
- forskning och forskarutbildning med stödfunktioner eller konstnärligt utvecklingsarbete med stödfunktioner
- annan verksamhet av betydande omfattning.

Enligt studiedokumentationsförordningen ska intäkter och kostnader redovisas och kommenteras fördelade på verksamhetsgrenar. Samtliga redovisade resultat ska också jämföras med de senaste tre årens resultat. Regeringen har emellertid inte definierat vilka uppgifter om högskolans verksamhet som utgör resultat.

### 2.2.3 Återrapporteringskrav i regleringsbrev

Tillsammans med det totala anslaget av resurser till en högskolas grundutbildning ges ett årligt *utbildningsuppdrag* i regleringsbrev avseende antalet helårsstudenter. I regleringsbrev anges såväl övergripande mål som verksamhetsmål för varje högskola. Vidare kan mål för antal examina, t.ex. magisterexamina eller olika yrkesexamina anges. Krav på förändrad intagning till utbildningar i form av ökat eller minskat antal helårsstudenter kan ställas för olika utbildningsområden.

Vid tilldelningen av resurser anges även en högsta ersättning – ett *takbelopp* – som respektive högskola kan tillgodoräkna sig. Mot takbeloppet avräknas beloppet för det gångna årets helårsstudenter och helårsprestationer, utbildningsområde för utbildningsområde.

Högskolan *ansvarar* för den interna fördelningen av medel. Det finns inget krav på att följa de nationella nivåerna på per capita-ersättningarna. Medlen ska fördelas utifrån högskolans förutsättningar så att resurserna används på bästa sätt och med inriktning på bästa möjliga resultat.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap



I regleringsbrevet formuleras också såväl generella som högskolespecifika krav på återrapportering till regeringen.

Enligt regleringsbrevet för år 2000 ska det av högskolornas årsredovisningar framgå antalet helårsstudenter under året inom olika utbildningar. Den gemensamma delen av regleringsbrevet innehåller också ett flertal olika uppdrag av olika inriktningar. I regleringsbrevet för år 2000 uppdras t.ex. till lärosätena att beakta behovet av fort- och vidareutbildning i sitt utbildningsutbud. Vidare ställs krav på tillgänglighet i fort- och vidareutbildningen genom bl.a. lägre studietakt samt kurser på andra tider än dagtid på vardagar. Utbudet av sådana kurser ska redovisas i form av antal studenter och helårsstudenter samt helårsprestationer. Andra typer av uppdrag rör pedagogisk fortbildning av lärare, högskolans samverkansuppdrag m.m.

I den högskolespecifika delen ingår ett utbildningsuppdrag för grundutbildning. För Uppsala universitet gäller t.ex. för år 2000 att universitetet ska återrapportera antalet helårsstudenter som deltagit i särskilt angivna språkutbildningar, utbildningar i naturvetenskap och teknik eller viss internationell lärarfortbildning.

I regleringsbrevet för år 2000 ges några högskolor i uppdrag att ingå i en försöksverksamhet. Uppsala universitet samt Högskolan i Halmstad och Högskolan Kristianstad och Södertörns högskola ska således senast den 10 maj 2001 redovisa nyckeltal för kostnaden per helårsstudent inom olika utbildningsområden. Lärosätena ska också kommentera resultatet av dessa beräkningar i fråga om både fördelar och nackdelar samt vid behov föreslå alternativa nyckeltal. Beräkningarna ska avse budgetåret 2000.

#### 2.2.4 Översyn av högskolans styrning

Hösten 1999 tillsatte regeringen en särskild utredare för att utreda vissa frågor om högskolans styrning (dir. 1999:70). Utgångspunkten för utredarens uppdrag är att grundutbildningens nuvarande system för mål- och resultatstyrd resurstilldelning i sina grunddrag ska ligga fast. Utredaren ska analysera möjligheten att vidareutveckla systemet och att föreslå förbättringar. Utredaren ska också redovisa erfarenheterna av hur målstyrningen har fungerat ur såväl riksdagens och regeringens som högskolans perspektiv. Därutöver ska utredaren överväga möjligheterna att införa mål- och resultatstyrd resurstilldelning till forskning och forskarutbildning.

Våren 2000 fick utredaren tilläggsdirektiv om att särskilt utreda och föreslå förändringar i fråga om högskolans lokalförsörjning (dir. 2000:6).

Utredaren ska ha slutredovisat sitt uppdrag senast den 1 oktober 2000.

### 2.3 Högskolans resurser och redovisning

#### 2.3.1 Anslag till högskolan

För år 2000 anslog riksdagen nära 23 miljarder kronor till universitet och högskolor. Drygt hälften, 12,7 miljarder kronor, avsåg reguljär grundutbildning. I anslagen ingår inte de medel för forskning som disponeras av forskningsråd eller sektorsmyndigheter. Se tabell 2.1.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

**Tabell 2.1 Anslag för budgetåret 2000 under utgiftsområde 16B Universitet och högskolor m.m., tusen kronor**

	<i>Grundutbildning</i>	<i>Forskning och forskarutbildning</i>	<i>Övrigt eller gemensamt</i>
Universitet och högskolor med vetenskapsområden	8 567 656	6 207 424	
Högskolor utan vetenskapsområde	2 129 933		
Konstnärliga högskolor	385 474		
Enskilda och kommunala högskoleutbildningar m.m.	1 543 659 *		
Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.			451 293
Forskning och konstnärligt utvecklingsarbete vid vissa högskolor		192 178	
Sunet			75 692 **
Ersättningar för klinisk utbildning och forskning			1 600 913
Universitets och högskolors premier för de statliga avtalsförsäkringarna			1 557 530
<b>Summa</b>	<b>12 702 414</b>	<b>6 399 602</b>	<b>3 609 736</b>

Källa: Proposition 1999/2000:1, bilaga 16, bet. 1999/2000:UbU1

\* I beloppet ingår fakultetsmedel motsvarande 346 000 respektive 21,5 tusen kronor till Chalmers tekniska högskola respektive Stiftelsen högskolan i Jönköping.

\*\* Dessa medel avser i huvudsak forskning.

### 2.3.2 Hur beräknas ersättningarna till lärosätena

Resurserna för grundutbildningen tilldelas genom en *per capita-ersättning*. Denna beräknas för dels en helårsstudent, dels en helårsprestation. Den totala per capita-ersättningen är summan av ersättningen för en helårsstudent och en helårsprestation inom olika utbildningsområden. Det totala ersättningsbeloppet är således beroende av prestationsgraden.

En *helårsstudent* beräknas som ett genomsnitt av hur stor volym studenter som inlett studier. Helårsstudenter är antalet registrerade på en kurs multiplicerat med kursens poäng dividerat med 40 poäng. En kurspoäng motsvarar en veckas studier. Läsåret omfattar 40 veckor och motsvarar således 40 poäng. Denna del av per capita-ersättningen är oberoende av studenternas och lärarnas prestationer.

En *helårsprestation* redovisar studieresultatet och speglar därmed lärarnas och studenternas insatser. En helårsprestation räknas ut genom att summan godkända poäng på en kurs divideras med 40 poäng.

I de ursprungliga ersättningsbeloppen ingick inte lokalkostnaderna. Sedan budgetåret 1994/95 ingår emellertid också lokalkostnader och kapitalkostnader i beräkningarna av dessa ersättningsbelopp.

Ersättningsbeloppen för såväl helårsstudent som helårsprestation beräknas för varje *utbildningsområde*. Ett utbildningsområde omfattar grupper av äm-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

nen som av statsmakterna bedöms ha en gemensam nivå på kostnadsslag som lärartimmar, lokaler eller utrustning. Ersättningsbeloppen ligger till grund för grundutbildningens anslagstilldelning. I regleringsbrevet för 2000 finns fastställda ersättningsbelopp för 14 olika utbildningsområden. År 2000 är ersättningsbeloppen 13 555 kronor per helårsstudent och 14 174 per helårsprestation för utbildningsområdena humaniora, teologi, juridik och samhällsvetenskap. Samma år är ersättningsbeloppen 36 580 kronor per helårsstudent och 33 450 kronor per helårsprestation för utbildningsområdena naturvetenskap, teknik, farmaci och vård.

Fördelningen av resurser utgår således från en beräknad ersättning per student. Det är därför av intresse att jämföra dessa ersättningsbelopp med de redovisade kostnaderna för utbildningen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 4

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

### 3 Redovisning på lokal nivå

En tanke med att decentralisera ansvaret för flera viktiga beslut till högskolorna var att resurserna skulle kunna utnyttjas bättre.

En studie av kostnadsutveckling och resursanvändning på lokal nivå har genomförts av filosofie doktor Nils-Olof Christoffersson för revisorernas räkning. Studier genomfördes vid tre lärosäten. Valet av lärosäten speglar ambitionen att fånga in högskolor av olika karaktär och ålder. Vid varje lärosäte har två ämnen studerats. Kostnadsutvecklingen för ämnena biologi med kemiteknik och engelska har studerats vid Mälardalens högskola medan kemi och engelska studerades vid Uppsala universitet. Datalogi och historia har undersökts vid Linköpings universitet.

Avsikten har varit att studera ämnen inom utbildningsområden med olika kostnadsnivåer. Därvid har den redovisade kostnaden per helårsstudent jämförts med det ersättningsbelopp som utgör grund för anslagstilldelningen inom utbildningsområdet. (Se avsnitt 2.3.2.) För att öka förståelsen för hur högskolans ekonomiska situation har förändrats under 1990-talet belyses i ett särskilt avsnitt faktorer som har påverkat högskolans resursanvändning direkt via ökade kostnader eller indirekt via förändringar i högskolans uppdrag.

Undervisningstid är en central faktor i högskolans grundutbildning. Därför har det också bedömts vara av intresse att studera vilken redovisning som finns inom lärosätena av undervisningstidens utveckling.

#### 3.1 Kostnadsredovisning

I studien på lokal nivå var avsikten att den totala kostnaden per helårsstudent skulle fördelas på olika kostnadslag, som undervisning, lokaler och administration. Då anslagen tilldelas per capita skulle också möjligheterna till kostnadsredovisning på individnivå studeras.

Det visade sig emellertid svårt att få en för alla ämnen likartad och fullständig kostnadsfördelning på individnivå. Framför allt visade det sig svårt att få kostnader för undervisning och administration redovisade på ämnesnivå. Varken regeringen eller lärosätenas ledningar har frågat efter en kostnadsredovisning per helårsstudent.

Ytterligare en avsikt var att studera kostnadernas utveckling över tiden. Detta är en viktig utgångspunkt för att kunna bedöma konsekvenser av besparingar till följd av sänkta per capita-ersättningar. Materialet vid de studerade lärosätena har emellertid inte medgivit tidsserier för längre perioder än för åren 1996–1999. I några fall kunde uppgifter om kostnadsredovisning endast erhållas för ännu kortare perioder.

Samtliga kostnadsuppgifter har enbart kunnat erhållas i löpande priser.

##### 3.1.1 Mälardalens högskola

Mälardalens högskola fördelar gemensamma eller indirekta kostnader genom att fastställda procentandelar räknas av från respektive institutioners totala

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

anslag för central administration (17 % år 1999), lokaler (20,3 % år 1999) och bibliotek (3,5 % år 1999).

Denna modell för att fördela resurserna innebär att kostnaderna för undervisningen får täckas med resterande del av anslaget. Lärarkostnaderna blir då en restpost. Därmed riskeras att andra faktorer än undervisningens kvalitet blir styrande för verksamhetens planering och genomförande. Uppgifter om kostnadernas fördelning kan bli missvisande i de fall de faktiska kostnaderna för gemensamma aktiviteter inte svarar mot de fördelningstal som används vid redovisning.

#### *Biologi och kemiteknik*

Undervisningen i biologi och kemiteknik började vid Mälardalens högskola 1997. Detta avspeglar sig i kostnadsutvecklingen. 1997 års höga belopp innefattar även igångsättningskostnader och ska således inte ses som normalt. Mellan åren 1997 och 1999 minskade den totala kostnaden med ca 18 %. Administrationskostnaderna minskade mest (drygt 27 %) och lärarkostnaderna minskade minst (drygt 15 %). Lokalkostnaderna utgjorde omkring en femtedel av den totala kostnaden under hela perioden. Se tabell 3.1.

**Tabell 3.1 Kostnad per helårsstudent för biologi och kemiteknik, Mälardalens högskola, kronor**

	1997	1998	1999
Lärarkostnader	69 525	56 600	58 711
Lokaler	24 267	17 037	20 132
Bibliotek	4 247	3 312	3 471
Administration	23 296	17 699	16 860
<b>Totalt</b>	<b>121 335</b>	<b>94 649</b>	<b>99 174</b>

Källa: Christoffersson, 2000

#### *Engelska*

Engelska är ett av sammanlagt sju ämnen inom institutionen för humaniora. Se tabell 3.2.

**Tabell 3.2 Kostnad per helårsstudent för engelska, Mälardalens högskola, kronor**

	1997	1998	1999
Lärarkostnader	10 842	11 544	15 765
Lokaler	4 730	4 476	6 596
Bibliotek	828	870	1 137
Administration*	7 251	7 977	8 994
<b>Totalt</b>	<b>23 651</b>	<b>24 868</b>	<b>32 492</b>

Källa: Christoffersson, 2000

- Omfattar kostnader för administration både inom lärosätet centralt och på institutionsnivå

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
**Bilaga 4**  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Det går inte att ämnesvis avskilja institutionens gemensamma kostnader. I högskolans årsredovisning anges löneökningar vara en viktig förklaring till kostnadsökningarna för 1999. Då dessa kostnadsökningar är generella för hela högskolan kan ökningarna inte utan vidare finansieras genom omfördelning mellan ämnesområden.

Av tabell 3.2 framgår att mindre än hälften av de totala kostnaderna avser lärarkostnader. Lokalkostnaderna svarar för 20 % år 1999. (I genomsnitt utgör lokalkostnadens andel 16 % för hela högskolesektorns grundutbildning.) Av tabellen framgår emellertid också att under perioden 1997–1999 har kostnadsökningen varit större för undervisning (ca 45 %) än för lokaler (ca 39 %) och för administration (ca 28 %).

### 3.1.2 Uppsala universitet

På Uppsala universitet är redovisningen till viss del baserad på faktiska eller debiterade kostnader. Den redovisade lokalkostnaden bygger sålunda på interndebitering. Kostnader som är gemensamma för universitetet eller fakulteten (administration, universitetsbibliotek m.m.) fördelas däremot med ämnenas lönesumma som fördelningsnyckel. Detta leder till att kostnadsuppgifterna blir missvisande i de fall den verkliga resursåtgången inte är proportionell mot lönerna. Samtidigt, menar Christoffersson, finns ett krav på någorlunda enkelhet som bör tillgodoses och krav på absolut rättvisa skulle kunna leda till ett alltför krångligt system. En fördel med universitetets ekonomiska administrativa system är att kostnader lätt kan avläsas på ämnesnivå.

#### Kemi

Av tabell 3.3 framgår att för kemiämnet ökade kostnaden per helårsstudent med nästan 20 000 kronor under perioden 1996–1999. Den största ökningen – drygt 15 000 kronor – inträffade mellan 1997 och 1998 främst till följd av ökade lokalkostnader. Under perioden 1996–1999 ökade lokalkostnaderna med nära 90 % medan lärarkostnaderna endast ökade med 16 %. Förklaringen är att verksamheten flyttade till det nybyggda Ångström-laboratoriet.

**Tabell 3.3 Kostnad per helårsstudent för kemi, Uppsala universitet, kronor**

	1996	1997	1998	1999
Lärarkostnader*	47 287	54 246	57 175	54 890
Lokaler och utrustning	13 295	11 011	23 579	25 110
Universitets- och fakultetsgemensamt	7 950	8 148	7 889	8 106
<b>Totalt</b>	<b>68 532</b>	<b>73 404</b>	<b>88 644</b>	<b>88 106</b>

\*Inklusive kostnader för administration på institutionsnivå

Källa: Christoffersson, 2000

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
 Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## Engelska

För ämnet engelska har kostnaderna ökat något under perioden 1997–1999. Lokalkostnadernas relativt kraftiga ökning under samma period, ca 40 %, förklaras också i detta fall med att verksamheten flyttade till nya lokaler. Under samma period ökade de universitets- och fakultetsgemensamma kostnaderna med 14 % och lärarkostnaderna med 12 %. Se tabell 3.4.

	1997	1998	1999
Lärarkostnader*	20 000	21 000	22 400
Lokaler och utrustning	2 000	2 300	2 800
Universitets- och fakultetsgemensamt	5 600	6 100	6 400
<b>Totalt</b>	<b>27 600</b>	<b>29 300</b>	<b>31 600</b>

\* Inklusive kostnader för administration på insitutionsnivå

Källa: Christoffersson, 2000

### 3.1.3 Linköpings universitet

När universitetets styrelse fördelar anslagsmedel mellan fakulteterna avräknas medel för olika speciella kostnader. Fakulteterna fördelar medel vidare till institutionerna, men behåller i sin tur en viss del för fakultetsgemensamma kostnader. Även på institutionsnivå avräknas en del av de medel som avsätts till undervisning för att täcka kostnader som är gemensamma för institutionen.

Medel för bl.a. löpande central administration och för av styrelsen beslutade speciella satsningar finansieras genom att institutionerna faktureras. Bibliotekets kostnader täcks till viss del genom denna fakturering. Till viss del täcks också bibliotekets kostnader genom att biblioteket efter förhandlingar med respektive fakultet direkt fakturerar institutionerna efter omfattningen av den service som biblioteket ställer till deras förfogande.

Christoffersson konstaterar att den administrativa strukturen vid Linköpings universitet med uppdelning i dels temaområden, dels ämnesområden gör det svårt att direkt ur redovisningen läsa av ämnernas kostnader.

Vid tidigare utredningar av kostnader har universitetet utgått från budgeterade kostnader. I sådana fall har man satt likhetstecken mellan intäkter och kostnader, dvs. man utgår från att verksamheten kostar så mycket som man får i anslagsmedel. Vid redovisningen till detta projekt har intäkternas fördelning använts som nyckel för att fördela de verkliga kostnaderna.

Tillförlitligheten i de redovisade kostnaderna förefaller, enligt Christoffersson, vara rimligt god. Den korta tidsperioden och det begränsade antalet ämnen gör dock att enstaka brott i utvecklingen inte ska övertolkas. Universitetet har sökt konstruera fördelningsnycklar där sådana har saknats eller varit missvisande.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

**Bilaga 4  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Universitetets ekonomiadministrativa system leder emellertid till omfattande utredningar för att ta fram nyckeltal av typ kostnaden per helårsstudent. År 1999 avrapporterades en utredning om undervisningstid på uppdrag av universitetets filosofiska fakultet. Bakgrunden till denna utredning var att universitetsledningen behövde ett bättre underlag för att kunna planera och budgetera undervisning av viss omfattning och kvalitet.

#### Datologi

För datologi ligger kostnaden per helårsstudent nästan 10 % under utbildningsområdets ersättningsbelopp 1998. Kostnaderna per helårsstudent har minskat med drygt 8 % under perioden 1996–1998. Av tabellen framgår också att det i huvudsak är olika typer av gemensamma kostnader som har minskat, medan kostnader för lokaler i stort sett har legat på en oförändrad nivå. Vad beträffar förändringen av nivån på lärarkostnad per student kan t.ex. tillfällig förändring av studentantalet ha slagit igenom. Se tabell 3.5.

<b>Tabell 3.5 Kostnad per helårsstudent för datologi, Linköpings universitet, kronor</b>			
	1996	1997	1998
Lärarkostnader	25 800	30 000	25 400
Administration, ledning och övriga kostnader (bl.a. driftskostnader)	14 650	12 500	12 550
Universitets- och fakultetsgemensamt	14 050	13 550	11 650
Lokaler och utrustning	13 800	13 950	13 000
<b>Totalt</b>	<b>68 300</b>	<b>70 000</b>	<b>62 600</b>

Källa: Christoffersson, 2000

#### Historia

Den redovisade kostnaden per helårsstudent minskade något mellan 1997 och 1998. Detta förklaras främst av att gemensamma kostnader och kostnader för lokaler minskade. Under perioden ökade emellertid lärarkostnaderna något. Se tabell 3.6.

<b>Tabell 3.6 Kostnad per helårsstudent för historia, Linköpings universitet, kronor</b>		
	1997	1998
Lärarkostnader	10 350	10 450
Administration, ledning och övriga kostnader (bl.a. driftskostnader) på institutionsnivå	5 800	6 000
Universitets- och fakultetsgemensamt	7 300	6 400
Lokaler och utrustning	4 150	3 950
<b>Totalt</b>	<b>27 600</b>	<b>26 800</b>

Källa: Christoffersson, 2000

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

. Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



### 3.1.4 Kostnadsjämförelser

Per capita-ersättningsnivå fastställs efter statsmakternas bedömning av vad som är en rimlig tilldelning för ämnena inom respektive utbildningsområde. Ersättningsarna utgör medelvärden, och kostnaderna för enskilda ämnen inom samma fakultet kan skilja sig åt. Kostnaderna är beräknade per capita. Men studentantalet kan inverka också på denna kostnad. Detta är t.ex. fallet med kostnaderna för matematik och kemi. Kostnaderna för dessa ämnen skiljer sig åt sinsemellan och skiljer sig också från fakultetsmedelvärdet.

För ett enskilt år kan vidare administrationen på en eller flera institutioner eller lärosätets centrala administration förbruka både mer och mindre pengar än vad som är anvisat. En institution kan också ackumulera ett underskott över åren. Därmed uppstår risken att ett sådant underskott till slut blir så stort att det går ut över andra institutioner.

Per capitaersättningens karaktär av medelvärde gör att *såväl* ett ämnes medelstillsättning över eller under ersättningsnivån *som* över- eller underskott måste ta ut varandra. Om kostnaden per helårsstudent för ett ämne är högre än det aktuella fakultetsmedelvärdet måste detta kompenseras av en lägre kostnad per helårsstudent för andra ämnen inom fakulteten. Fakultetsmedelvärdet kan således inte i det långa loppet avvika alltför mycket från nivån på ett relevant ersättningsbelopp.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

· Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

**Tabell 3.7: Per capita-ersättningar för olika prestationsgrader budgetåret 1998.**

Ersättningsbelopp enligt regleringsbrev för budgetåret 1998					
	Belopp per helårsstudent	Belopp per helårsprestation	Prestationsgrad	Nivå på ersättning per helårsprestation vid olika prestationsgrader	Nivå på ersättning per capita vid olika prestationsgrader, 1998
Engelska, historia	13 329	13 953	75%	10 465	23 794
			80%	11 162	24 491
			85%	11 860	25 189
Kemi, datalogi	35 998	32 917	75%	24 688	60 686
			80%	26 334	62 332
			85%	27 979	63 977

Per capita-ersättningen består av två delar. Den ena delen rör begreppet helårsstudent och utgår till samtliga registrerade studenter inom ämnet. Den andra delen rör helårsprestationer. Denna del av ersättningsbeloppet utgår endast för de studenter som klarar tentamina. Det betyder att hela per capita-ersättningen endast utgår vid en prestationsgrad på 100 %. För att beräkna vilken täckningsgrad per capita-ersättningen har för ett ämnes kostnader måste således respektive ämnes prestationsgrad vägas in. I tabell 3.7 redovisas vilken per capita-ersättning som utgår för de i studien undersökta ämnena vid olika prestationsgrader.

I tabell 3.8 har de olika nivåerna på per capita-ersättningarna givet prestationsgrader på 75, 80 eller 85 % jämförts med de kostnader per helårsstudent som framkommit i undersökningen vid tre lärosäten.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

**Tabell 3.8 Kostnaden per helårsstudent jämförd per capitaersättning vid olika nivå på prestationsgraden för de sex undersökta ämnena budgetåret 1998.**

	Prestationsgrad	Per capita-ersättning vid olika prestationer	Mälardalens högskola Kostnad per helårsstudent	Uppsala Universitet Kostnad per helårsstudent	Linköpings universitet Kostnad per helårsstudent
Engelska, historia	75%	23 794	24 868	29 330	26 800
	80%	24 491			
	85%	25 189			
Kemi, datalogi	75%	60 686	94 649	88 644	70 000
	80%	62 332			
	85%	63 977			

Studien avser ett begränsat antal ämnen och korta tidsperioder vid tre lärosäten. Trots detta är iakttagelserna samstämmiga i flera avseenden som redovisas i avsnitt 3.4. Fyra förhållanden framträder också:

- Per capita-ersättningens mycket varierande täckningsgrad för ett enskilt ämne samt inverkan av lokaler och gemensamma kostnader.
- Behovet av lägre tilldelning till andra ämnen i de fall ersättningsbeloppet inte täcker den redovisade kostnaden.
- Prestationsgradens betydelse för ett ämnes ekonomi.
- Stora variationer mellan lärosätena och gentemot per capita-nivåns riksnivå.

Sådana jämförelser kan för ansvariga i budgetprocessen på statsmaktsnivå och på lokal nivå vägas in vid bedömningar av vad som är rimliga ersättningsbelopp per helårsstudent respektive per helårsprestation.

## 3.2 Faktorer som påverkar lärosätenas resursanvändning

Ovan framgår att de tre lärosätenas kostnadsredovisning i huvudsak är baserad på en schablonmässig fördelning av grundutbildningens anslagsmedel. Endast i undantagsfall är redovisningen baserad på faktiska eller debiterade kostnader. Detta gör att högskolans ekonomiska situation, inklusive besparingarna under 1990-talet, är svårbedömd. Av intresse för en analys av lärosätenas resursanvändning är emellertid också att klargöra vilka faktorer som kan ha påverkat högskolesektorns kostnader och intäkter under 1990-talet.

### 3.2.1 Lönekostnaderna har ökat

Lärarnas lönekostnader är en väsentlig del av grundutbildningens kostnader. Av den totala kostnaden utgör lärarkostnaden omkring hälften eller något under hälften i tre fall och mer än hälften i tre fall på de sex undersökta institutionerna.

Av SCB:s statistik över löner i den statliga sektorn framgår att bruttolönerna för lärare på universitet och högskolor har ökat med i genomsnitt 47 % under perioden 1989–1999.

Löneökningen varierade mellan olika lärarkategorier. För professorer ökade lönerna med 63,7 % medan lönerna ökade med 54 % för lektorer och med 48,4 % för adjunkter.

Den genomsnittliga löneökningen ligger på en lägre nivå än löneökningarna för de enskilda lärarkategorierna under perioden. Detta beror enligt Sveriges universitetslärarförbund, SULF, på att lågt avlönade adjunkter relativt sett har ökat mer än högre avlönade adjunkter samt lektorer och professorer.

Till kostnaden för bruttolönerna kommer lönekostnadspålägget för dessa löner, vilket också har ökat. Detta lönekostnadspålägg utgjorde i början av 1990-talet omkring 40 %, men har successivt ökat sedan 1993 och utgjorde 1999 ca 45 % av bruttolönekostnaden. År 2000 utgör lönekostnadspålägget ca 50 % av bruttolönekostnaden. (Höjningen av lönekostnadspålägget beror till stor del på den nya pensionspremien. För denna höjning kompenseras dock lärosätena till viss del via särskilda anslag.)

Lärarkategorierna förekommer med olika frekvens i olika utbildningar. Därmed kan löneökningarna ha blivit olika kännbara för skilda utbildningar och lärosäten, beroende på profilen för utbildning och forskning. Vid Riksdagens revisorers besök på Karlstads universitet i juni 2000 framkom att den ackumulerade effekten av universitetets bruttolönekostnader hade ökat med nära 30 % under perioden 1993/94–2000 till följd av lönerevisioner. I nominella tal hade grundutbildningens personalkostnad ökat med nära 70 % under perioden 1993/94–1999. Vid besöket framkom också att de ökade bruttolönekostnaderna till ungefär hälften hade kunnat klaras med rationaliseringar. Den återstående kostnadsökningen hade gått ut över undervisningen.

### 3.2.2 Gemensamma kostnader och nya uppdrag

Vid den ursprungliga beräkningen av ersättningsbelopp för grundutbildningen beräknade Högskoleutredningen kostnader för gemensamma ändamål, i

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

huvudsak förvaltning och bibliotek, till en schablon på 12 % av totalbeloppet. Enligt de uppgifter som Christoffersson har erhållit på sex institutioner motsvarar emellertid andelen gemensamma kostnader något mer än 20 % av den totala kostnaden i samtliga fall utom ett. I detta fall utgör andelen 19 %. Då såväl dyrare som billigare ämnen ingår på samtliga tre lärosäten beror denna kostnad sannolikt inte på vilka ämnen som valts ut i granskningen. Andra förklaringar bör sökas. Christoffersson konstaterar att kostnader för gemensamma aktiviteter är svåra att beräkna. I detta sammanhang kan det vara av intresse att beakta förändringar i högskolesektorns uppdrag under 1990-talet.

En aspekt handlar om högskolelagens ändring 1996 med innebörden att universitet och högskolor ska samverka med det omgivande samhället, t.ex. näringsliv, organisationer, kulturliv och folkbildning samt informera om sin verksamhet.

Andra aspekter handlar bl.a. om nya ledningsformer, program för kvalitetsutveckling samt utökade krav på olika former av återrapportering i regleringsbrev.

Nya förutsättningar för forskning – främst den ökande andelen externt finansierad forskning – har också medfört aktiviteter som påverkar tid och resursåtgång som i sin tur kan inverka på grundutbildningen.

Det saknas underlag för att bedöma hur dessa förändringar mer konkret har påverkat lärosätenas kostnader och intäkter eller innebörden för lärosätenas resursanvändning. Därmed har inte heller möjligheterna till effektivisering inom högskolans verksamhet analyserats. Regeringen har inte tagit initiativ till sådana analyser på nationell nivå och inte heller frågat efter underlag för sådana analyser på lärosätetsnivå.

### 3.3 Redovisning av undervisningstid

Lärarnas betydelse för goda resultat framgår av mål och krav i högskolelagen. Dessa frågor behandlas i revisorernas ovannämnda rapport om grundutbildningens högskolemässighet.

Den ursprungliga utgångspunkten för att beräkna grundutbildningens ersättningsbelopp var den undervisningstid som Högskoleutredningen bedömde vara en miniminivå för att upprätthålla gällande krav på kvalitet i utbildningen. Enligt utredningen måste studenter få möta sin lärare nio timmar i veckan i en undervisningsgrupp av adekvat storlek i utbildningar inom områdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Utredningen konstaterade att vid 1990-talets början uppfylldes inte denna norm för flertalet ämnen inom det humanistiska och samhällsvetenskapliga området. Ovan framgår också (avsnitt 2.1.2) att därefter har besparingar genomförts på grundutbildningens resurstilldelning genom att ersättningsbeloppen har minskat. Under perioden 1994/95–1998 minskade den genomsnittliga tilldelningen per helårsstudent med 5,6 % från 53 300 kronor till 50 300 kronor.

Riksdagen har inte tagit ställning till Högskoleutredningens förslag till någon miniminivå på undervisning för högskolans grundutbildning. De ursprungliga beräkningarna av ersättningsbelopp utgick emellertid från bedömningar av en sådan miniminivå. Därefter har besparingar genomförts och

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

ersättningsbeloppen till grundutbildningen har minskat. Därför är det av intresse att följa lärosätenas redovisning av undervisningstid. Detta har emellertid visat sig vara problematiskt av flera skäl.

### 3.3.1 Fortlöpande redovisning saknas

Frågan om studenternas lärartid har uppmärksammats i flera sammanhang. Vid Riksdagens revisorers länsbesök i Värmland, sommaren 2000, framförde representanter från Karlstads universitet att studenternas lärartid har minskat. Även vid övriga intervjuer med företrädare för åtta lärosäten under utarbetandet av revisorernas rapport om grundutbildningens högskolemässighet har liknande synpunkter framförts. Såväl Sveriges universitetslärarförbund som Sveriges universitets- och högskoleförbund har tillskrivit regeringen i frågan. Rådet för högskoleutbildning gav i december 1999 ut debattskriften *Börjar grundbulten rosta?* Även där är slutsatsen att undervisningstiden har minskat i högskolans grundutbildning.

Av de uppgifter som har kunnat erhållas under revisorernas granskning framgår emellertid att det inte föreligger något underlag som möjliggör mer generella bedömningar av undervisningstidens utveckling. Som uppdragsgivare har regeringen inte heller frågat efter sådan information.

Regeringen har inte formulerat något mål för vare sig undervisningstätheten eller antalet presterade lärartimmar per student i regleringsbrevet för högskolorna. Krav på uppgifter om undervisningstäthet eller undervisningstid har inte heller ingått i regeringens olika uppföljnings- och utvärderingsuppdrag till högskolorna eller Högskoleverket. Regeringen har inte heller behandlat frågan i sin redovisning till riksdagen.

Gemensamma mått för att följa undervisningstätheten eller studenternas lärartid har inte heller utvecklats. Detta försvårar möjligheten att bedöma också de enskilda uppgifter som föreligger från ett antal lärosäten vid olika tidpunkter.

### 3.3.2 Uppgifter från enskilda lärosäten

Några lärosäten har gjort egna utredningar för att bedöma tiden för undervisning.

Som ovan har nämnts (avsnitt 3.1.3) avrapporterade filosofiska fakulteten vid Linköpings universitet 1999 en studie av undervisningstiden. Enligt rapporten får studenter inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik endast 3–4 timmars undervisning i veckan.

Av en promemoria från historiska institutionen vid Lunds universitet år 1999 framgår att också där ligger undervisningsvolymen på 3–4 timmar per student och vecka.

Högskoleverket avrapporterade våren 2000 en studie av grundutbildningens kvalitet. Rapporten bygger på data från A- och C-nivåerna för fyra ämnen vid sju lärosäten. Enligt rapporten får studenterna inom samtliga studerade utbildningsområden generellt mindre undervisningstid än rikttalet på 9 timmar i veckan. Generellt ligger undervisningstiden närmare rikttalet på C-nivå än på A-nivå. För biologi på A-nivån vid Stockholms universitet har

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

antalet lärartimmar per student minskat från 8,3 till 6,4 timmar i veckan. För denna ämnesgrupp rekommenderade den dåvarande Högskoleutredningen 18 timmar i veckan, dvs. två till tre gånger så stor undervisningsvolym.

### 3.4 Iakttagelser

Erfarenheterna från totalt sex institutioner vid tre lärosäten är att en kostnadsuppföljning på individnivå endast förekommer undantagsvis. Den ekonomiska redovisningen på lokal nivå är i huvudsak baserad på en schablonmässig fördelning av anslaget där kostnaden för lärarlöner blir en restpost. Därmed finns risken att vid undervisningens planering och budgetering styr andra faktorer än undervisningens kvalitet, mätt som studenternas lärartimmar per vecka.

Tidsperioderna för redovisade kostnadsuppgifter är korta. Tendenser för kostnadsutvecklingen kan därför inte urskiljas under den tid som grundutbildningens anslagstilldelning har minskat. I flertalet fall ligger emellertid den redovisade totalkostnaden över eller kraftigt över ersättningsbeloppets nivå. Christoffersson konstaterar att den aktuella utbildningen i sådana fall måste finansieras genom omfördelning mellan olika utbildningsområden. Christoffersson framhåller samtidigt svårigheterna med att finansiera utbildningskostnader över ersättningsbeloppets nivå i de fall detta förhållande beror på generellt ökade kostnader inom lärosätet, såsom löneökningar.

Anslagstilldelningen bygger på per capita-ersättningar och är således individbaserad. Men lärosätena har svårt att urskilja kostnadsuppgifter på individnivå. I flera avseenden saknar därmed lärosätena möjligheter att följa upp utbildningens kostnader per individ inom t.ex. fakulteter eller motsvarande organisatoriska enheter. Regeringen har inte fortlöpande följt upp anslagstilldelningen genom att begära in sådana kostnadsuppgifter eller informerat riksdagen om hur utbildningens kostnader har utvecklats i anslutning till utbildningens expansion och genomförda besparingar på anslagstilldelningen.

Under 1990-talet har lärosätenas kostnader för lärares bruttolöner ökat med 47 % enligt SCB:s statistik. Till detta kommer ökade kostnader för lönekostnadspålägg. Lärosätenas uppdrag har också förändrats. Nya uppgifter har tillkommit till följd av bl.a. den samverkansuppgift som infördes i högskolelagen 1996. Ytterligare en förändring inom högskolesektorn rör den ökade andelen externt finansierad forskning. Regeringen har inte tagit initiativ till någon mer samlad analys av hur förändringar av detta slag har påverkat kostnader och intäkter eller den totala resursanvändningen inom högskolesektorn.

Studenternas lärartid är en viktig kvalitetsaspekt på utbildningen enligt flera tunga instanser. Studenternas lärartid var också utgångspunkten för att beräkna de ersättningsbelopp som ligger till grund för grundutbildningens anslagstilldelning. Från en enligt Högskoleutredningen låg utgångsnivå i början av 1990-talet har besparingar genomförts genom att ersättningsbeloppen har sänkts. Det saknas emellertid underlag för att bedöma vilka konsekvenser detta har fått för undervisningstiden då denna inte fortlöpande har

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

följts upp. Det föreligger dock enskilda uppgifter om en undervisningsvolym som ibland är låg.

Regeringen har inte frågat efter uppgifter om undervisningsvolym och inte heller tagit initiativ till att utveckla gemensamma mått för denna faktor, trots att den i flera sammanhang har framhållits som central för utbildningens kvalitet. Regeringen har inte informerat riksdagen i frågan.

### Källor till kapitel 3

Christoffersson N-O (2000) *Resursanvändning inom högskolan – kostnader på lärosätetsnivå* Rapport till Riksdagens revisorer 2000

Högskoleverket (2000) *År grundutbildningens kvalitet i farozonen* Arbetsrapport 2000:12 AR

Karlstads universitet (2000) *Rapport. Angående verksamhet och ekonomi med förslag till resultatförbättrande åtgärder* Bo Hidén/Bernt Landström

Linköpings universitet (1999) *Undervisningstid inom filosofisk fakultet* Filosofiska fakulteten. Rapportserie, rapport 13. Gunnar Eriksson

Edgren, Lars (1999) *Undervisningsboks slut för läsåret 1998–1999 Historiska institutionen, Lunds universitet*. Internt PM Lunds universitet

Riksdagens revisorer (2000) *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning* Rapport 1999/2000:9

SCB (2000) *Löner och sysselsättning inom statlig sektor* Ingår i Statistiska meddelanden serie AM

SOU 1992:1 *Frihet, ansvar och kompetens* Grundutbildningens villkor i högskolan. Betänkande från Högskoleutredningen

SOU 1992:44 *Resurser för högskolans grundutbildning* Betänkande från Resursberedningen

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## 4 Grundutbildningens resultat

Basen för att bedöma grundutbildningens resultat är *godkända högskolepoäng*. En poäng motsvarar heltidsstudier under en vecka och 40 poäng motsvarar heltidsstudier under ett år. Med hjälp av godkända högskolepoäng kan olika resultatmått för högskolans grundutbildning beräknas.

### 4.1 Mått för att bedöma utbildningens resultat

#### 4.1.1 Mått baserade på godkända högskolepoäng

Ovan framgår (avsnitt 2.3.2) att *helårsstudenter* och *helårsprestationer* är vanliga mått för att redovisa grundutbildningens resultat. För en kurs beräknas antalet helårsstudenter genom att antalet registrerade studenter under en viss period multipliceras med kursens poängnivå och divideras med 40. Antalet helårsprestationer för en kurs beräknas genom att summan av på kursen godkända poäng multipliceras med kursens poängnivå och divideras med 40 poäng. Dessa mått har helt avgörande betydelse för lärosätenas finansiering av grundutbildningen genom att de ligger till grund för beräkningen av ersättningsbelopp till olika utbildningsområden.

Ett annat mått på grundutbildningens resultat är *avlagda examina*. Detta är ett viktigt mått från kvalitetssynpunkt. För varje examen finns en poängnivå. I den ovan nämnda examensordningen (avsnitt 2.2.1.) anges vilka olika typer av examina som får avläggas. Statsmakterna har också angivit kvalitetskrav för de examina som finns förtecknade i examensordningen. Den nationella kvalitetskontrollen är knuten till dessa krav. Examina är också viktiga vid internationella jämförelser av högre utbildning.

Ytterligare ett resultatmått är *lärosätenas prestationsgrad* som erhålls genom att antalet helårsprestationer divideras med antalet helårsstudenter. Detta mått ger information om prestationer av studenter och lärosäten i aggregerad form. Måttet ger ingen information om vilken utbildning som har genomförts av enskilda individer och på olika utbildningsnivåer. Måttet ger inte heller närmare information om utbildningens kvalitet.

#### 4.1.2 Resurserna beroende av både studenter och kvalitet

Grundutbildningens resurstilldelning är baserad på ersättningsbelopp inom olika utbildningsområden.

Ersättningsbeloppen beräknas delvis med hjälp av helårsprestationer. Därmed finns en koppling mellan utbildningens resurstilldelning och utbildningens resultat i form av genomförda högskolepoäng, dvs. godkända tentamina. Det finns ingen koppling mellan tilldelade resurser och resultat i termer av avlagda examina.

Vid resurstilldelningen tas också hänsyn till utbildningsvolymen och studenternas utbildningsval. Ersättningen för helårsstudenter är den del av ersättningsbeloppet som följer med studenterna – oavsett studieresultat. Denna

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap



del av ersättningsbeloppet betalas ut för de registrerade studenter som är kvar i utbildningen tre veckor efter kursstart.

Resurstilldelningen är således beroende av både studenternas tillströmning och studenternas studieresultatet i form av godkända tentamina. Med gällande system för resurstilldelning är således begreppet utbildningsplats missvisande. Begreppet utbildningsplats motsvaras närmast av det antal studenter – framräknade från antalet helårsstudenter – som ett lärosäte tar emot vid varje ansökningstillfälle. För varje lärosäte anger emellertid statsmakterna ett beloppsmässigt tak för den utbildningsvolym som är ersättningsberättigad. *Takbeloppet* är den högsta ersättning som ett lärosäte kan få för helårsstudenter och helårsprestationer under ett budgetår.

#### 4.1.3 Utbildningens kvalitet fångas med examensmätt

Ovan framgår (avsnitt 2.1.1) att enligt högskolelagen ställs krav på en effektiv resursanvändning för att hålla en hög kvalitet i högskolans verksamhet. Enligt lagens förarbeten ska också kvaliteten överordnas kvantiteten vid lärosätenas prioriteringar.

Examina är det enda resultatmättet som inbegriper högskolelagens kvalitetskrav på att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig samt vetenskaplig grund. Högskolelagen ställer också krav på en forskningsanknuten utbildning, på utvecklingen av ett kritiskt och självständigt förhållningssätt samt på förmåga till självständig problemlösning. För dessa krav i högskolelagen används benämningen högskolemässighet i en tidigare delrapport i revisorernas högskolegranskning.

Med examen avses i detta kapitel de olika typer av examina som är angivna i examensordningen. I denna anges tre typer av generella examina för grundutbildning, nämligen magisterexamen (160 poäng), kandidatexamen (120 poäng) och högskoleexamen (80 poäng). Dessutom finns drygt fyrtio olika typer av yrkesexamina angivna.

## 4.2 Olika bilder av grundutbildningens resultat

Olika bilder erhålls av utbildningens resultat beroende på val av resultatmätt och tidsperspektiv.

### 4.2.1 I huvudsak oförändrad prestationsgrad under 1990-talet

Fil. doktor Lillemor Kim visade 1999 i skriften *Retorik och realiteter* att lärosätenas prestationsgrad konstant har legat på strax över 80 % under hela 1990-talet. Enligt Högskoleverkets årsrapport 1998 ligger lärosätenas genomsnittliga prestationsgrad detta år på 83 % med variationer från 70 % till 100 %. Enligt årsrapporten finns också stora variationer i prestationsgrad mellan olika lärosäten och mellan olika utbildningsområden.

Av tabell 4.1 framgår förändringar i grundutbildningens studieresultat under senare hälften av 1990-talet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Tabell 4.1		Studieresultat	
	Budgetåret 1994/95	Budgetåret 1999	Förändring
Helårsstudenter	215 050	250 554	35 505 (+16,5 %)
Helårsprestationer	176 725	208 386	31 658 (+17,9 %)
Prestationsgrad	82,2%	83,2%	Ökning med en procentenhet
Examina	34 212	36 454*	2 242 (+6,6 %)

Källa: Högskoleverkets årsrapport 1999

\* Avser läsåret 1998/99

#### 4.2.2 Antalet studenter som tar examen ökar

Av tabell 4.1 framgår att under perioden 1994/95–1999 har antalet examina ökat från 34 212 till 36 454, en ökning motsvarande 6,6 %. Värdet av dessa examina i form av antal poäng har också ökat. Allt fler studenter avlägger således en högre examen.

Utvecklingen under 1990-talets andra hälft med ett större antal avlagda examina för längre utbildningar avspeglar ett resultat som regeringen har frågat efter i regleringsbrev till universitet och högskolor. Detta gäller främst antalet avlagda magisterexamina, som har mer än fördubblats. Men det gäller även antalet avlagda civilingenjörs- och lärarexamina, som också har ökat.

#### 4.2.3 Andelen studenter som avlägger examen på kortare sikt minskar

Antalet examina har emellertid inte ökat lika mycket som antalet studenter i grundutbildningen. Enligt flera mått minskar andelen studenter som avlägger examen. Högskoleverket speglar detta på olika sätt i sin årsrapport för universitet och högskolor 1998.

Andelen studenter som avlägger examen kan beskrivas som relationen mellan antalet examinerade och antalet registrerade studenter under ett år. Av ovannämnda årsrapport framgår att i början av 1980-talet utgjorde antalet examinerade studenter 19 % av antalet registrerade studenter. År 1998 hade motsvarande andel sjunkit till 11 %. Verket konstaterar att denna utveckling är svår att värdera. Förklaringar kan sökas i studiesystemets utformning, med större möjligheter till friare studier i dagens kursutformade högskola än vad som var fallet i det tidigare linjebaserade studiesystemet. Förklaringar kan också sökas i förändrade rekryterings- och studiemönster.

Ett annat mått som verket använder är examensfrekvens definierad som andelen av en årskull högskolenyborjare som har tagit ut examen efter ett visst antal år. Av samtliga högskolenyborjare hösten 1983 hade således 30 % tagit ut en examen efter tre år. Av de studenter som började en högskoleutbildning tio år senare, hösten 1993, hade 11,6 % tagit ut en examen tre år efter påbörjade studier. Bland högskolenyborjarna hösten 1995 hade motsvarande andel sjunkit till 8,4 %. Men dessa uppgifter är hänförliga till ett kortare tidsperspektiv, tre år. Andra resultat framkommer i längre tidsperspektiv.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

#### 4.2.4 Den genomsnittliga studietiden har förlängts

I en tidigare rapport i revisorernas högskolegranskning, *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning* (rapport 1999/2000:9), konstaterade revisorerna att högskolans tidsperspektiv är mycket långa och att den genomsnittliga studietiden också har förlängts. Den faktiska examensfrekvensen av en årskull nybörjarstudenter kan avläsas först efter cirka tio år. Då har i genomsnitt 60 % av studenterna i grundutbildningen tagit ut en examen. Denna andel har inte förändrats nämnvärt sedan början av 1980-talet.

Spridningen i examensfrekvens är emellertid stor. SCB för statistik över examensfrekvens för högskolenybörjare efter tre till elva år. Av SCB:s uppgifter framgår bl.a. skillnaderna i examensfrekvens för studenter som läser på linjer/program jämfört med studenter på fristående kurser. Av högskolenybörjarna hösten 1987/88 hade således 78 % av studenterna på linjer/program tagit en examen efter elva år. För studenter på fristående kurser var motsvarande andel 27 %.

#### 4.2.5 Examina – ett viktigt men osäkert resultatmått

Helårsprestationer och prestationsgrad ger information om utbildningens resultat i form av genomförda prestationer. Men dessa mått ger ingen närmare information om utbildningens kvalitet.

Högskolelagens kvalitetskrav på grundutbildningen är formulerade så att de gäller oinskränkta för all grundutbildning. En fråga är emellertid i vilken utsträckning det kan anses rimligt att samtliga krav i högskolelagens 9 § – med bl.a. forskningsanknytning och ett vetenskapligt förhållningssätt – är uppfyllda efter enstaka kurser av begränsad omfattning på lägre utbildningsnivåer. När det gäller kopplingen till högskolelagens kvalitetskrav görs också en åtskillnad i grundutbildningens regelsystem mellan enstaka kurser och examina i examensordningen. I examensordningen hänvisas till högskolelagens mål för grundutbildningen. Någon motsvarande hänvisning finns inte i högskoleförordningens bestämmelser om kurser. Den nationella kvalitetskontrollen är också i huvudsak inriktad på högre utbildningsnivåer och examina.

Ovan framgår att det också i ett långt tidsperspektiv är ca 40 % av studenterna som inte avlägger examen. Orsakerna bakom detta förhållande är inte närmare analyserade. Men Högskoleverket anger i sin årsrapport för 1998 att examensmålet är osäkert som utflödesmått från högskolans grundutbildning. Måttet kan innebära att utflödet både överskattas och underskattas. Verket framhåller bl.a. att studenter som är berättigade till en examen inte alltid tar ut någon examen. Vissa utbildningar kan också berättiga studenterna till att ta ut mer än en examen.

#### 4.2.6 Antalet helårsstudenter utan studieresultat har ökat

Ovan konstateras att prestationsgraden har varit relativt konstant under 1990-talet. Andelen studenter med och utan studieresultat – i termer av genomförd utbildning med godkända tentamina – har således varit tämligen oförändrad.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 4  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Då utbildningen har expanderat kraftigt under denna period innebär emellertid detta att antalet helårsstudenter utan studieresultat har ökat.

Lärosätenas prestationsgrad låg 1998 på i genomsnitt 83 %. Det innebär att för en utbildningsvolym motsvarande 17 % saknas helårsprestationer. Denna utbildningsvolym motsvarar drygt 42 000 helårsstudenter. Hur många registrerade studenter denna utbildningsvolym motsvarar redovisas inte av Högskoleverket.

### 4.3 Regeringens roll och insatser

Regeringen har inte redovisat några samlade analyser av grundutbildningens resultat.

I regleringsbrev för högskolorna har regeringen formulerat mål för ett antal olika yrkesexamina, bl.a. för civilingenjörer och lärare. Däremot saknas mål för examina totalt, såsom hur stor andel av studenterna som bör ta examen för att högskolelagens krav på god resursanvändning och god kvalitet ska anses ha uppnåtts.

Målet att hälften av en årskull ska studera på högskolan före 25 års ålder är inte preciserat och uppföljningsbart. Mål av detta slag motsvarar inte riksdagens uttalade krav på resultatredovisning, senast våren 2000. Riksdagen framhöll så att målen ska vara möjliga att mäta och följa upp så att det blir meningsfullt att ställa målen i relation till resurser och resultat (bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106). Av ovannämnda mål för högskolesektorn framgår inte vilket år målet ska vara uppnått. Det framgår inte heller på vilken nivå studieresultaten bör ligga.

Regeringen har inte heller begärt redovisning från lärosätena om det ökande antal studenter som inte fullföljer utbildningen med godkända tentamina.

#### Källor till kapitel 4

Budgetpropositionen för 2001

Högskoleverket (1999) *Årsrapport för universitet och högskolor 1998*

Högskoleverket (1999) *Årsrapport för universitet och högskolor 1998 – Tabellbilaga*

Högskoleverkets nationella uppföljningsdatabas, NU-databasen

Högskoleverket (1999) Begreppsmanual för högskoleområdet

Riksdagens revisorer (2000) *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning* (rapport 1999/2000:9)

SCB (1999) *Universitet och högskolor. Grundutbildning: Genomströmning och resultat till och med 1997/98* U 20 SM 9902

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## 5 Revisorernas överväganden och förslag

I revisorernas granskning av resursanvändningen inom högskolesektorn ställs redovisningen av grundutbildningens prestationer och resultat mot de resurser som tilldelats verksamheten. Granskningens utgångspunkt är högskolelagens *krav* på ett effektivt resursutnyttjande för att hålla en hög kvalitet i högskolans verksamhet.

Riksdagens beslut – hösten 1992 och våren 1993 – om att reformera grundutbildningens resurstilldelning innebar att verksamheten decentraliserades. Principer för ett nytt system för resurstilldelning innebar bl.a. att statsmakterna inte längre skulle bestämma om antalet nybörjarplatser i olika utbildningar. Resurstilldelningen är baserad på ersättningsbelopp som beräknats med hjälp av per capita-ersättningar. Dessa är relaterade till både antalet studenter i utbildningen och genomförda prestationer inom olika utbildningsområden. Den prestationsrelaterade delen av anslaget disponeras först i efterhand.

Varje lärosäte har ett ansvar för hur grundutbildningens anslag fördelas på olika utbildningar. Lärosätena ansvarar således för att anslagsmedlen – i enlighet med högskolelagens krav – används effektivt med hänsyn till de kvalitetskrav som gäller för utbildningen.

Högskolesektorns utveckling under 1990-talet karakteriseras av en stark expansion av grundutbildningen. Expansionen genomfördes samtidigt som statsmakterna beslutade om besparingar inom området. Under samma period har också uppdraget till högskolesektorn förändrats. Vissa uppgifter har förändrats och nya uppgifter har tillkommit. År 1996 infördes bl.a. en ny bestämmelse i högskolelagen om att lärosätena ska samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet.

Slutligen har även högskolesektorns finansiella situation förändrats. Andelen externt finansierad forskning har ökat och utgör i dag cirka hälften av de totala kostnaderna för forskningen inom universitet och högskolor.

En central fråga i revisorernas granskning är hur högskolans resursanvändning har utvecklats under 1990-talet mot bakgrund av dessa förändringar. Revisorernas överväganden och förslag rör högskolans grundutbildning i fråga om

- redovisningen av resurser till grundutbildningen
- uppföljningen av studenternas lärtid
- redovisningen av utbildningens resultat.

### 5.1 Brister i redovisning och analys av resursanvändning

Under granskningen har revisorerna funnit att det finns betydande brister i redovisningen av genomförd grundutbildning och utbildningens resultat. Det saknas en kostnadsbaserad redovisning till riksdagen. Den ekonomiska redovisningen bygger till stor del på schablonberäkningar. Utbildningens planering och budgetering utgår inte från kvalitetskrav på en utbildning, som viss undervisningstäthet och kostnaderna för denna. Undervisningstätheten får i

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

stället anpassas till de medel som blir över när andra kostnadsposter schablonmässigt har räknats av.

Grundutbildningens anslagstilldelning bygger på ersättningsbelopp med individbaserade beräkningar. Det saknas emellertid en individbaserad – eller per capita-baserad – kostnadsuppföljning. Därmed kan redovisade kostnader inte relateras till tilldelade medel. Rimligheten i ersättningsbeloppens nivå och effekten av genomförda besparingar blir då svåra att bedöma.

De ersättningsbelopp som ligger till grund för grundutbildningens anslags-tilldelning minskade i löpande priser med i genomsnitt 2 % under perioden 1994/95–1998. Lärarnas bruttolönekostnader ökade med i genomsnitt 47 % och lönekostnadspålägget ökade från ca 40 % till ca 50 % under 1990-talet som helhet. Högskolesektorns finansieringssituation har också förändrats i och med en ökande andel externt finansierad forskning.

Högskolan själv har ett ansvar för att bedriva verksamheten rationellt och ständigt pröva olika möjligheter till effektivisering. Det saknas emellertid genomarbetade redovisningar av vilka åtgärder lärosätena har vidtagit och vilka möjligheter som har utnyttjats för att kompensera en stagnerande tilldelning av statliga medel. Av det material som revisorerna har erhållit går det inte att urskilja konsekvenser av 1990-talets besparingar. Information som rör kostnader på individnivå saknas i huvudsak. Det saknas också en redovisning av i vilken utsträckning möjligheter till effektivisering av verksamheten inom högskolan har tillvaratagits.

Regeringen har inte heller gjort någon samlad ekonomisk analys av lärosätenas resursanvändning. Avsaknaden av en sådan analys försvårar en bedömning av både genomförda besparingar och i vilken utsträckning möjligheter till effektivisering har tagits till vara.

#### *Revisorernas förslag*

Regeringen och Högskoleverket bör ta initiativ till att utveckla kostnadsredovisningen vid universitet och högskolor. En väl fungerande redovisning är central för en effektiv resursanvändning. För att redovisningen ska fungera som stöd vid statsmakternas prioriteringar mellan olika anslag krävs att den är ändamålsenlig och rättvisande. Ett exempel i högskolesektorn är avvägningen mellan nivån på per capitaersättningarna och det samlade utbildningsuppdragets storlek med avseende på antalet studenter. Därvid är kunskap om kostnaden per helårsstudent viktig.

Revisorerna anser att det bör finnas en ekonomisk uppföljning av verksamhetens utfall som är baserad på kostnader och redovisad på individnivå. Först då är det möjligt att bedöma relevansen i de beräknade ersättningsbelopp som ligger till grund för resurstilldelningen. Med den verksamhetsanpassning som krävs bör regeringens initiativ till försök med sådan redovisning, i regleringsbrev för år 2000, permanentas och integreras i budgetarbetet.

En ekonomisk redovisning som är baserad på kostnader och fördelad på individnivå är viktig av flera skäl. Med en sådan redovisning blir det möjligt att prioritera mellan olika kostnadsposter och skilda utbildningsområden. Först med en sådan redovisning blir det möjligt att bedöma i vilken utsträck-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

ning lärosätena har utnyttjat möjligheterna till effektivisering av verksamheten. Statsmakterna behöver också löpande kunna följa kostnaden per helårsstudent för olika utbildningar inom högskolesektorn. En sådan uppföljning är viktig för att kunna analysera och bedöma vilken nivå på per capitaersättningen som är rimlig.

## 5.2 Studenternas undervisningstid följs inte upp

Lärarnas centrala betydelse för en högskoleutbildning som uppfyller högskolelagens krav på god kvalitet framhålls i flera sammanhang. Lärarnas betydelse för utbildningen framgick också av diskussionerna med företrädare för åtta olika lärosäten i revisorernas arbete med rapporten *Grundutbildningens högskolemässighet* (rapport 2000/2001:1). Vid dessa diskussioner betonades bl.a. värdet av tid för seminarier och handledning för att slå vakt om och upprätthålla det akademiska samtalet samt ett kritiskt och reflekterande förhållningssätt till kunskap.

Högskolans grundutbildning har karaktären av lärarledda självstudier. Kontakten mellan lärare och student, är en viktig del i grundutbildningen och den s.k. undervisningstätheten är en kärna i grundutbildningens högskolemässighet.

Den dåvarande Högskoleutredningen beräknade en miniminorm för att utbildningen inom bl.a. humanistiska och samhällsvetenskapliga utbildningar ska svara mot uppställda krav på utbildningens kvalitet i högskolan. Enligt utredningens beräkningar behöver den enskilde studenten möta en lärare minst nio timmar per vecka i en grupp av rimlig storlek inom de angivna utbildningsområdena. Statsmakterna har inte tagit ställning till denna norm, men den har utgjort utgångspunkt för de ursprungliga beräkningarna av ersättningsbelopp till grundutbildningen.

Regeringen har inte formulerat något mål för undervisningstätheten och det saknas enhetliga mått för att följa upp denna. Varken på nationell nivå eller på lokal nivå finns någon löpande redovisning av studenternas lärartid. Regeringen har inte frågat efter denna uppgift i de krav på återrapportering från lärosätena som ingår i regleringsbrevet.

Det är således inte möjligt att över tiden följa utvecklingen av studenternas lärartid. Uppgifter som föreligger från enskilda institutioner är svåra att värdera och jämföra sinsemellan. Det är oklart om uppgifterna har beräknats på ett likartat sätt. Vid en jämförelse med Högskoleutredningens norm är emellertid redovisade värden låga, ibland mycket låga. Revisorerne menar att dessa uppgifter är mycket allvarliga signaler om förhållandena i högskolans grundutbildning. Läget måste betraktas som oroande om uppgifterna är representativa för en mer generell nivå på och utveckling av studenternas undervisningstid.

Avsaknaden av uppgifter om kostnader och studenternas lärartid medför att det är svårt att närmare bedöma vad utvecklingen av lärosätenas ekonomiska situation har betytt för möjligheten att ge studenterna en undervisning av god kvalitet i detta avseende.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Regeringen bör ta initiativ till att utveckla redovisningen av lärartimmar och studenternas tillgång till lärare för undervisning, seminarier och handledning.

Utöver en kostnadsredovisning som visar kostnaden per helårsstudent inom olika utbildningsområden är det angeläget att den centrala frågan om studenternas lärartid löpande följs upp. Av vad som har framkommit i revisorernas granskning är denna prestation en viktig grund för att analysera och diskutera utbildningens kvalitet på såväl lokal som nationell nivå. Kunskap om den faktiska utvecklingen av studenternas lärartid är avgörande för att kunna diskutera kostnadsmässiga konsekvenser inom olika utbildningar. För att fortlöpande kunna följa utvecklingen av studenternas lärartid och för att möjliggöra sammanställningar på nationell nivå inom olika utbildningsområden behövs ett enhetligt sätt att beräkna t.ex. antalet lärartimmar per student och vecka.

## 5.3 Resultat av högskolans grundutbildning

### 5.3.1 Många begränsningar i resultatmått

Grundutbildningens resultat kan beskrivas med hjälp av dels lärosätenas prestationsgrad, dels examensfrekvensen för olika utbildningar. Båda måtten har begränsningar som resultatmått.

Prestationsgraden, dvs. antal presterade poäng i relation till antal helårsstudenter, ger på aggregerad nivå information om prestationer av studenter och lärosäten. Via prestationsgraden kan redovisning erhållas för längre tidsperioder. Men måttet ger ingen information om enskilda studenters prestationer och inte heller om utbildningsnivån. När det gäller utbildningens kvalitet ger måttet dessutom endast information i termer av godkända tentamina.

Vid 1993 års högskolereform ersattes högskoleutbildningens tidigare linjesystem med en examensordning. Därmed fick examensmålet en central betydelse. Genomströmningstiderna i utbildningen är vidare långa och har ytterligare förlängts. Detta medför att frekvensen examina i en årskull studenter kan följas upp först efter cirka tio år.

Med den nya examensordningen gavs examensmålet en viktig betydelse för att redovisa utbildningens resultat till statsmakterna. Examensordningens krav är också en viktig utgångspunkt för den nationella kontrollen av utbildningens kvalitet och för internationella jämförelser av högskolans utbildning. Examensmålet är emellertid ett osäkert mått som kan leda till både över- och underskattning av utbildningens resultat. Flera tänkbara förklaringar har nämnts. Studenterna kan t.ex. ha börjat arbeta utan att fullfölja studierna eller ha avbrutit studierna helt utan studieresultat. Regeringen har inte redovisat någon mer ingående analys av faktiska förhållanden.

Regeringen har inte utformat något mål för undervisningens resultat och inte heller tagit initiativ till att utveckla alternativa mått för att redovisa grundutbildningens resultat. Signaler till lärosätena saknas om betydelsen av att följa upp och analysera grundutbildningens resultat.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**  
**..Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**  
.  
Bilaga 4  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



I budgetpropositionen har regeringen inte analyserat och redovisat vare sig grundutbildningens resultat i sin helhet eller samband mellan resursanvändning och resultat.

### 5.3.2 Oklara resultatkrav på lärosätena

Grundutbildningen har expanderat kraftigt under 1990-talet och flera utbildningar har förlängts. Under perioden 1994/95–1999 ökade antalet studenter som tar en högre examen. Men samtidigt expanderade också utbildningen och examensgraden var i stort sett oförändrad under perioden. I en tidigare delrapport i revisorernas högskolegranskning, *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning*, konstateras att den genomsnittliga studietiden i högskolans grundutbildning har förlängts. Examensgraden för en grupp nybörjarstudenter kan avläsas först efter cirka tio år. Av samma rapport framgår också att examensmättet kan innebära både en överskattning och en underskattning av utbildningens resultat.

I regleringsbrevet till lärosätena förekommer att regeringen anger mål för examina, t.ex. för magisteramina eller olika yrkesamina. Men regeringen har inte fört diskussioner kring eller satt upp något mer generellt mål för examinationsgrad med hänsyn till högskolelagens krav på en effektiv verksamhet av hög kvalitet.

Målet att hälften av en årskull ska studera på högskolan före 25 års ålder är inte preciserat. Av målet framgår inte vilket år målet ska vara uppnått och inte heller på vilken nivå studieresultaten bör ligga. Målet utgör därmed ingen vägledning för högskolesektorn och är inte heller möjligt att följa upp. Mål av detta slag motsvarar inte riksdagens uttalade krav på resultatredovisning. Senast våren 2000 framhöll riksdagen att målen ska vara möjliga att mäta och följa upp så att det blir meningsfullt att ställa målen i relation till resurser och resultat (bet. 1999/2000:FiU13, rskr. 1999/2000:106).

### 5.3.3 Ökat antal helårsstudenter utan uppvisat studieresultat

Prestationsgraden, har ökat från 82 till 83 % på nationell nivå från budgetåret 1994/95 till 1998. Variationerna mellan olika ämnen och lärosäten är dock stora. För vissa utbildningar, som lärarutbildningen, är det också stora variationer mellan olika år. Men i och med utbildningens expansion har de grupper av studenter som klarat kurskraven ökat, totalt sett.

Med utbildningens expansion ökar emellertid också de grupper av studenter som inte klarar kurskraven, dvs. studenter som inte fullföljer utbildningen med godkända tentamina. En prestationsgrad på 83 % år 1998 innebär att en utbildningsvolym motsvarande 17 % inte klarade kurskraven detta år. Detta motsvarade drygt 42 000 helårsstudenter.

Genomströmningstiderna i högskolans grundutbildning är långa och har dessutom ökat. Efter ca 10 år har fortfarande omkring 40 % av en årskull nybörjarstudenter inte avlagt en examen. SCB:s uppföljningar visar på stora skillnader, bl.a. mellan studenter på linjer/program och studenter på fristående kurser.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 4

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

I regleringsbrevet till lärosätena har regeringen inte begärt en redovisning av lärosätenas åtgärder för dessa grupper. Regeringen har inte heller satt upp mål för studenternas genomströmning. I budgetpropositionen för 2001 uttalar regeringen att universitet och högskolor bör sträva efter att fler studenter slutför sin utbildning bl.a. med hänsyn till examinationens betydelse i andra länder. Men regeringen har inte närmare analyserat orsakerna till att examensgraden inte är högre och inte heller ökar över tiden.

#### *Revisorernas förslag*

Regeringen bör utveckla redovisningen av prestationer och resultat för högskolans grundutbildning. Denna redovisning bör koncentreras till några få nyckeltal som fångar in centrala delar av verksamhetens utveckling.

Revisorerna konstaterar att både prestationsgrad och examensmål har begränsningar som mått på grundutbildningens resultat. Prestationsgraden behöver kompletteras med mått som både inbegriper enskilda individers resultat och utbildningens kvalitetsdimension. I granskningen har framkommit att både Utbildningsdepartementet och Högskoleverket har invändningar mot examensmålet, som inte anses tillräckligt tillförlitligt för att spegla utbildningens resultat. Revisorerna anser därför att regeringen bör ta initiativ till en analys och diskussion om huruvida nya eller alternativa resultatmått behöver utvecklas för att komplettera befintliga mått.

De grupper av studenter som inte fullföljer sin utbildning har inte heller analyserats. Med grundutbildningens expansion omfattar denna grupp allt fler individer. Orsaker bakom dessa förhållanden bör enligt revisorerna klargäggas. Enligt revisorerna reser det också frågan om det är rimligt att det saknas redovisade resultat för en utbildningsvolym motsvarande drygt 42 000 helårsstudenter. Revisorerna anser därför att regeringen bör ta fram ett underlag som visar hur utbildningsresultaten kan förbättras. Med hänsyn till högskolelagens krav på effektiv resursanvändning bör regeringen klargöra hur stor grupp utan redovisade utbildningsresultat som kan accepteras.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.

Bilaga 4

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**



# Högskoleverkets granskande och främjande roll

## Sammanställning av remissyttranden

### Remissinstanser

Riksdagens revisorers rapport *Högskoleverkets granskande och främjande roll* (rapport 1999/2000:3) har remissbehandlats. Totalt har följande 19 remissinstanser anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig:

- Högskoleverket
- Högskolan Dalarna
- Mitthögskolan
- Mälardalens högskola
- Högskolan i Skövde
- Göteborgs universitet
- Linköpings universitet
- Luleå tekniska universitet
- Lunds universitet
- Stockholms universitet
- Örebro universitet
- Expeditionschefen i Utbildningsdepartementet
- Dramatiska institutet
- Handelshögskolan i Stockholm
- Chalmers tekniska högskola
- Stiftelsen högskolan i Jönköping
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)
- Sveriges universitetslärarförbund (SULF)

Av dessa har 15 remissinstanser lämnat skriftliga yttranden. Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av SACO Studentråd och Uppsala studentkår.

### Allmänna synpunkter

Flera **remissinstanser** uttalar sig positivt om revisorernas initiativ till en bred granskning av högskolesektorn. *Högskoleverket* menar att rapporten är välavvägd och ett välkommet bidrag till en framåtsyftande diskussion om såväl verkets roll och mandat som verkets eget handlingsutrymme. *Göteborgs universitet* ser revisorernas granskning av högskolesektorn som ett utmärkt initiativ. Universitetet påpekar att med många förändringar initierade av olika regeringar finns en uppenbar risk att helhetssynen går förlorad inom högskoleområdet varför det är ytterst angeläget att få hela området genomlyst. *Lunds universitet* menar att den inledda granskningen är ett värdefullt komplement till utvärdering av högre utbildning och forskning i andra sam-

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 5  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

manhang. Universitetet framhåller helhetsgreppet i riksdagsrevisorernas granskning som särskilt värdefullt. Också *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* välkomnar revisorernas initiativ att granska högskolan.

Några **remissinstanser** yttrar sig också positivt om delrapporten. *Göteborgs universitet* delar revisorernas bedömningar och anser att förslagen är adekvata. Enligt universitetet bör en kraftsamling ske på uppföljning och utvärdering som också bör vara verkets huvuduppgift. *Örebro universitet* menar att rapporten tydligt beskriver de organisatoriska problem som ofta uppstår när en ny organisation etableras och förväntningarna är stora från många håll. *Chalmers tekniska högskola AB (Chalmers)* framhåller i sitt yttrande att man med intresse har tagit del av rapporten. Chalmers menar att rapporten ger en god överblick över den mångfald uppgifter som verket har att utföra och att den på ett tydligt sätt belyser denna problematik. Också *SACO Studentråd* instämmer i revisorernas beskrivning av Högskoleverkets verksamhet och uppdrag.

## Revisorernas iakttagelser

Remissinstanserna har inga sakliga invändningar mot revisorernas beskrivning av Högskoleverkets uppdrag och uppgifter. Däremot finns kommentarer utifrån remissinstansernas egna erfarenheter inom området.

### **Brett uppdrag, begränsat handlingsutrymme och begränsad vägledning**

I rapporten konstaterar **revisorerna** att Högskoleverket har ett mycket brett uppdrag med en mångfald av olika uppgifter. Regeringen har inte givit mycket vägledning för hur verket ska prioritera mellan olika uppgifter. Verkets möjligheter att planera och genomföra sin verksamhet försvåras dessutom av en relativt omfattande mängd regeringsuppdrag som också i huvudsak läggs ut och ska redovisas löpande under verksamhetsåret. Revisorerna menar även att Högskoleverkets auktoritet är en väsentlig del i verkets möjligheter att påverka högskolesektorn då verket inte har några planerande eller operativa uppgifter inom sektorn. Verkets roll uppfattas emellertid som diffus av verkets intressenter. Särskilt framhålls det allvarliga i en oklar ansvarsfördelning mellan verkets ställningstaganden och bedömningarna på den politiska nivån. Också revisorerna ser allvarligt på detta som i längden medför att verkets auktoritet allvarligt hotas.

**Remissinstanserna** kommenterar i huvudsak tre aspekter i denna del av rapporten.

En aspekt rör Högskoleverkets auktoritet. *Uppsala studentkår* betonar att denna är viktig. Studentkåren menar att förtroendet för utbildningsväsendet som helhet urholkas när regeringen öppet desavouerar sitt verk, som fallet var vid bedömningarna av universitetsstatus. *Göteborgs universitet* för ett liknande resonemang och menar att departementets överprövning av verkets bedömningar i vissa fall skadar anseendet för båda aktörerna. Några remissinstanser framhåller att Högskoleverkets auktoritet inte enbart är beroende av verkets roll och uppgifter utan också av hur verket fullgör sina uppgifter. *Mitthögskolan* framhåller att verkets auktoritet främst är en fråga om att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 5  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

verket utför sina uppgifter effektivt och med god kvalitet. Samma högskola framhåller att erfarenheterna är goda i fråga om verkets kvalitetsbedömningar, uppföljningar och utvärderingar. *Högskolan i Skövde* instämmer i att ett ämbetsverk måste kunna falla tillbaka på ett visst mått av förtroende. Samtidigt påpekas att inom högskolesektorn erhålls förtroende enbart genom expertkunskap, dvs. kunskap som är bättre än den som andra intressenter besitter. Såväl denna högskola som *Mälardalens högskola* framhåller vikten av att utvärderingar alltid genomförs utifrån klara och i förväg uppställda kriterier samt att fyllig återkoppling ges till berörda högskolor.

En annan aspekt rör Högskoleverkets uppgift som stabsorgan till regeringen. Utan att ifrågasätta revisorernas beskrivning menar bl.a. *Linköpings universitet* och *Stockholms universitet* samt *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)* och *SFS* att denna uppgift är viktig för att tillförsäkra statsmakterna ett professionellt beslutsunderlag. *SUHF* och *Lunds universitet* påpekar samtidigt att regeringsuppdragen har trängt undan angelägna projekt inom Högskoleverket. Enligt flera remissinstanser måste verket få bättre möjligheter till planering och framförhållning. Bland annat *SFS*, *Högskolan Dalarna* och *Göteborgs universitet* framhåller att verkets utrymme för egna initiativ inte får inskränkas för mycket. Högskolan Dalarna betonar att verkets egna utredningar behövs som pedagogiskt intressanta motbilder till Regeringskansliets och högskolesektorns prognoser, planer och förslag. *SFS* ser gärna att verket får en fredad zon för egeninitierad verksamhet.

Ytterligare en aspekt rör Högskoleverkets tillsyn. *Uppsala Studentkår* och *SFS* framhåller den betydelse verkets tillsyn har haft för studenternas rättssäkerhet. *SFS* betonar vikten av att centrala tillsynsorgan står fria från politisk och intressebaserad styrning. Flera remissinstanser, bl.a. *Chalmers*, *Göteborgs universitet*, *Mälardalens högskola*, *Högskolan i Skövde*, *Stockholms universitet* och *SUHF*, menar emellertid att verkets tillsynsuppdrag behöver klargöras. Dessa remissinstanser framhåller att verkets tillsyn bör begränsas till att gälla efterlevnaden av fastställda regler för högskolesektorn medan kontroll av övrig lagefterlevnad bör utövas av andra lagvårdande instanser. Några remissinstanser påpekar också vikten av att tillsynen hålls isär från kvalitetsutvärdering med hjälp av expertkunskap. Här framförs delvis olika uppfattningar. *Örebro universitet* menar att verket synes kunna hålla isär sin tillsynsroll från sin granskande roll. *Linköpings universitet* menar emellertid att en del av verkets tillsyn har haft karaktär av utvärdering men att den har bedrivits utan experthjälp. Även *Lunds universitet* för fram kritik mot hur verket har utövat sitt uppdrag i detta avseende.

### Högskoleverkets granskande och främjande roll

När det gäller Högskoleverkets granskande och främjande uppgifter konstaterar **revisorerna** att främjandebegreppets innebörd är oklar. Det är också svårt att följa upp resultatet av mer utpräglade främjandeinsatser. Däremot finns väsentliga främjandeaspekter i ett framgångsrikt arbete med tillsyn och kontroll, uppföljning och utvärdering samt olika former av kvalitetsprövning. Revisorerna konstaterar att uppenbara konflikter mellan verkets granskande och främjande uppgifter inte är vanliga, men att de förekommer.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 5  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

**Remissinstanserna** ifrågasätter inte revisorernas beskrivning och analys, men kommenterar och nyanserar den ytterligare i flera fall.

*Högskoleverket* instämmer i allt väsentligt i revisorernas slutsatser, men vill inte att utvecklingsuppgifter som sådana försvinner helt från verket. I stället bör de ges en annan karaktär och relateras till verkets kärnverksamhet.

Några remissinstanser, bl.a. *Örebro universitet*, *SFS* och *Uppsala studentkår* betonar värdet av verkets samlade verksamhet med information.

*Högskolan Dalarna* framhåller att ett modernt granskningsarbete alltid har ett främjande och framtidsorienterat syfte. Denna högskola betonar också vikten av att verket kan fortsätta att ge råd till lärosätena i t.ex. juridik, vilket man menar är en viktig service för mindre högskolor.

Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs universitet*, *Lunds universitet*, *Mälardalens högskola*, *Lunds universitet*, *SACO Studentråd* och *Uppsala studentkår*, framhåller att alltför många roller för verket i längden blir svåra att förena. Verket uppfattas då som otydligt. Ett par remissinstanser, bl.a. *Högskolan i Skövde* och *SUHF*, går längre och menar att verkets roller är oförenliga. Också *Chalmers* delar uppfattningen att det är svårt att förena dessa roller men menar att det ändå är möjligt. Detta kräver dock stor tydlighet i verkets uppdrag, som också bör kommuniceras med universitet och högskolor för att få acceptans för verkets arbete. *Chalmers* menar också att den normerande verksamheten bör ligga på den politiska nivån.

## Revisorernas slutsatser och förslag

### Klargör förväntningarna på Högskoleverket

**Revisorerna** konstaterar att verkets breda uppdrag samt bristen på vägledning och stöd när det gäller prioritering av uppgifter medför oklara förväntningar på verket från såväl uppdragsgivaren som övriga intressenter i högskolan. Regeringen bör därför få i uppdrag att

- klargöra på vilket sätt verkets uppdrag är avgränsat gentemot bedömningar på den politiska nivån
- klargöra verkets mandat och uppdrag gentemot högskolans övriga intressenter
- se över om statsmakternas riktlinjer för den sakliga grunden för vissa av verkets kvalitetsprövningar behöver klargöras.

Flera **remissinstanser**, bl.a. *Högskoleverket*, *Göteborgs universitet*, *Mälardalens högskola*, *Luleå tekniska universitet*, *Lunds universitet* och *Uppsala studentkår* understryker – i likhet med revisorerna – vikten av en tydlig gräns mellan politiska och professionella bedömningar. Högskoleverket framhåller att detta är en synnerligen viktig förutsättning för verkets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Denna gräns måste också respekteras från båda sidor.

*Högskolan Dalarna* framhåller dock att oklarheter mellan den politiska nivån och ämbetsmannanivån inte enbart är en fråga om ansvarsfördelning. Frågan rör också en över tiden skiftande innebörd av universitetsbegreppet. *Mälardalens högskola* poängterar i sin tur vikten av att styrningen av verksamheten från Högskoleverket och regeringen samspekar så inte helt motstridiga signaler ges till högskolesektorn. Högskolan Dalarna menar att detta var

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 5  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

fallet med arbetsgruppen för en perspektivplan för att bygga ut högre utbildning och forskning våren 1998. Såväl projektets syfte som departementets och verkets roll uppfattades som oklara, vilket väckte irritation hos vissa lärosäten. *Mitthögskolan* poängterar vikten av en god korrelation mellan regleringsbrev till verket och till de enskilda lärosätena.

### Ge Högskoleverket en tydlig profil

**Revisorerna** konstaterar att högskolesektorn är under omvandling och kraftig expansion. Det är då angeläget att nationella intressen inom sektorn förretas av ett tydligt Högskoleverk med stor auktoritet. En förutsättning för att verket ska kunna agera med auktoritet är att verket får en tydlig profil när det gäller olika typer av uppgifter. Revisorerna menar att några uttalade främjandeuppgifter inte bör ingå i verkets uppgift. Väsentliga uppgifter när det gäller nationella intressen är i stället tillsyn och kvalitetskontroll samt uppföljning och utvärdering. Revisorerna föreslår att regeringen får i uppdrag att i verkets instruktion

- klargöra verkets främsta uppdrag som företrädare för nationella intressen inom högskolesektorn
- lyfta fram de huvudsakliga uppgifter som följer av detta uppdrag.

Nästan alla **remissinstanser** kommenterar dessa frågor.

*Göteborgs universitet, Högskolan i Skövde, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mitthögskolan, Mälardalens högskola, Stockholms universitet, Örebro universitet, SUHF, SACO Studentråd och Uppsala studentkår* instämmer i revisorernas förslag.

*Högskoleverket* framhåller att verket vid flera tillfällen framfört önskemål om en översyn av instruktionen med koncentration till vissa kärnuppgifter och en tydligare myndighetsfunktion. *SACO Studentråd* framhåller att alla parter skulle tjäna på en tydligare roll för Högskoleverket.

Bland annat *Mälardalens högskola, Högskolan i Skövde, Luleå tekniska universitet* och *SUHF* konstaterar också att verkets utökade uppdrag när det gäller kvalitetsutvärdering kommer att kräva utökade personalinsatser. Dessa remissinstanser menar att detta måste lösas med hjälp av rationaliseringar och omfördelning av resurser. Innebörden får inte vara att verkets resurser stärks medan resurserna till högskolesektorn i stort fortsätter att tunnas ut.

*Chalmers* framhåller vikten av att det tydligt framgår på vilka punkter verket har en granskande roll inbyggd i sin myndighetsutövning.

*Linköpings universitet* framhåller i sitt yttrande att verkets främjandeuppgifter bör tonas ned eller utmönstras ur verkets instruktion. En liknande uppfattning framförs av *Mälardalens högskola*, som menar att högskolorna själva bäst avgör vad som är av främjande natur i verkets insatser.

### Ompröva placeringen av vissa av verkets aktiviteter

**Revisorerna** anser att vissa uppgifter, som inte passar in i en tydligare myndighetsprofil för verket, bör ses över. Uppgifter som revisorerna föreslår

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 5

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



främst bör omprövas är universitetsdatornätet SUNET, regeringens stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

Flertalet **remissinstanser** kommenterar dessa förslag.

Förslaget att ompröva placeringen av SUNET stöds av de remissinstanser som yttrar sig i frågan, dvs. *Högskoleverket, Mitthögskolan, Mälardalens högskola, Göteborgs universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet* samt *SACO Studentråd*. Flera av dessa remissinstanser framhåller Verket för högskoleservice som ett lämpligt alternativ. Vikten av att verksamheten behåller sin självständiga ställning och får fortsätta att utvecklas påpekas också av flera av dessa remissinstanser, bl.a. Mitthögskolan, Luleå tekniska universitet och Lunds universitet.

Förslaget att ge rådet för högskoleutbildning en mer självständig ställning stöds av ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Högskoleverket* inklusive *rådets ledamöter, Mitthögskolan, Mälardalens högskola, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, SUHF, SACO Studentråd* och *Uppsala studentkår*. Enligt Göteborgs universitet bör rådet kunna sammanföras med Forskningsrådsnämnden eller dess efterföljare. Uppsala studentkår menar att rådet även skulle kunna överta en del andra främjandeuppgifter från verket. *Linköpings universitet* ställer sig emellertid mer tveksamt till att rådets organisatoriska hemvist förändras under hänvisning till att universitetet uppfattar den nuvarande placeringen som i allt väsentligt administrativ.

Placeringen av riktade stöd- och utvecklingsinsatser kommenteras av fyra remissinstanser, nämligen *Mälardalens högskola, Göteborgs universitet, Lunds universitet* och *SACO studentråd*. Samtliga ställer sig bakom revisorernas uppfattning att dessa inte hör hemma i ett verk med en tydligare myndighetsprofil. Göteborgs universitet menar att också delar av dessa insatser bör kunna föras över till Forskningsrådsnämnden eller dess efterföljare medan övriga delar bör hanteras via direkta uppdrag från regeringen till högskolorna. Lunds universitet delar revisorernas tveksamhet till värdet av öronmärkta stödinsatser.

## Sammanfattning

Flera remissinstanser yttrar sig positivt om revisorernas initiativ till en bred granskning av högskolesektorn, bl.a. mot bakgrund av de frekventa förändringarna inom området.

Revisorernas uppfattning om vikten av ett Högskoleverk som med auktoritet företräder nationella intressen inom högskolesektorn har starkt stöd bland såväl universitet och högskolor som studentorganisationer. Detsamma gäller revisorernas förslag om att verkets huvudsakliga uppgifter till följd av detta uppdrag bör lyftas fram och klargöras. Remissinstanserna delar också revisorernas uppfattning att verkets auktoritet är beroende av en klar ansvarsfördelning mellan den professionella och den politiska nivån. Enligt remissinstanserna är verkets auktoritet också beroende av att verket fullgör sina uppgifter effektivt och med god kvalitet samt att berörda högskolor ges en fyllig återkoppling av verkets insatser.

Flera remissinstanser menar att verkets uppgift som stabsorgan till regeringen är viktig för att förse statsmakterna med ett professionellt beslutsun-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 5  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

derlag. Remissinstanserna betonar samtidigt att verkets möjligheter till planering och framförhållning måste förbättras. Några menar också att verket bör ha en fredad zon för egeninitierad uppföljning och utvärdering.

Studentorganisationerna framhåller tillsynens betydelse för studenternas rättssäkerhet samt betydelsen av att tillsynsorgan står fria från politisk och intressebaserad styrning. Lärosätena och Sveriges universitets- och högskoleförbund ifrågasätter inte verkets tillsynsuppdrag. Men många menar att detta uppdrag behöver klargöras. Tillsynsuppdraget bör enligt flera universitet och högskolor begränsas till efterlevnaden av regleringen för högskolesektorn medan kontroll av övriga efterlevnad bör utövas av andra lagvårdande instanser. Några remissinstanser påpekar också att tillsynsuppdraget bör hållas åtskilt från kvalitetsutvärdering som genomförs med expertkunskap.

Flera remissinstanser instämmer i revisorernas uppfattning att verkets roll är diffus. I likhet med revisorerna menar remissinstanserna att verkets många olika roller i längden är svåra att förena. Verket uppfattas då som otydligt.

Flertalet remissinstanser stöder revisorernas förslag att pröva placeringen av vissa av verkets uppgifter som inte passar in i en tydligare myndighetsprofil. Uppgifter som främst bör omprövas är universitetsdatornätet SUNET, regeringens riktade stöd- och utvecklingsinsatser samt rådet för högskoleutbildning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 5  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



# Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning

## Sammanställning av remissyttranden

### Remissinstanser

Riksdagens revisorers rapport *Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning* (rapport 1999/2000:9) har remissbehandlats. Totalt har följande 33 remissinstanser anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig:

- Expeditionschefen i Finansdepartementet
- Expeditionschefen i Utbildningsdepartementet
- Närings- och teknikutvecklingsverket
- Högskoleverket
- Forskningsrådsnämnden
- Stockholms universitet
- Kungliga tekniska högskolan i Stockholm
- Uppsala universitet
- Mälardalens högskola
- Högskolan Dalarna
- Linköpings universitet
- Lunds universitet
- Högskolan i Halmstad
- Högskolan i Kalmar
- Högskolan i Karlskrona-Ronneby
- Göteborgs universitet
- Karlstads universitet
- Högskolan i Trollhättan/Uddevalla
- Umeå universitet
- Luleå tekniska universitet
- Mitthögskolan
- Sveriges lantbruksuniversitet
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)
- Sveriges universitetslärarförbund (SULF)
- Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond
- Sveriges industriförbund
- Studieförbundet Näringsliv och samhälle
- Stiftelsen för strategisk forskning
- LO
- TCO
- SACO
- SAF

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 6  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Expeditionscheferna i Finans- och Utbildningsdepartementen liksom Högskolorna i Halmstad, Kalmar och Karlskrona-Ronneby samt Sveriges universitetslärarförbund och Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har avstått från att yttra sig. Utöver de instanser som anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig har också SACO Studentråd och Uppsala studentkår lämnat skriftliga yttranden. I anslutning till SACO:s yttrande har även tre SACO-förbund – JUSEK, Lärarnas Riksförbund och Sveriges läkarförbund – lämnat egna, skriftliga yttranden.

## Allmänna synpunkter

Flera **remissinstanser** uttalar sig positivt om rapporten och rapportens inriktning. *Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK)* ser positivt på revisorernas initiativ att granska kunskapen kring den högre utbildningen. *Högskoleverket* menar att ämnet är angeläget och instämmer i stora delar i frågeställningarnas relevans. Verket ser rapporten som ett bra underlag för samhällsekonomiska diskussioner. *Kungliga tekniska högskolan (KTH)* är positiv till att högskolan uppmärksammas och granskas utifrån den potential och dynamik som högskolan står för. *Uppsala universitet* menar att rapporten behandlar ett viktigt tema. *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* har med intresse tagit del av rapporten. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* framhåller hur viktigt det är hur utbildningen nu ska värderas eftersom det är förändringens tid för högre utbildning. SLU välkomnar därför revisorernas granskning och hoppas den ska väcka debatt. *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* uttrycker sin tacksamhet över att revisorerna har belyst högskolesystemets samhällsekonomiska konsekvenser. SFS menar att den politiska debatten efter 1993 års resurstilldelningsreform har varit allt annat än självreflekterande, självkritisk och innovativ. Därför stöder SFS de förslag i rapporten som syftar till att effektivisera, vitalisera och demokratisera styrningen av högskoleutbildningen. Också *Uppsala studentkår*, *Förbundet för jurister, civilekonomer, systemvetare, personalvetare och samhällsvetare (JUSEK)*, *Lärarnas riksförbund (LR)* och *Sveriges läkarförbund* uttalar sig positivt om rapportens inriktning.

Remissinstanserna har inga invändningar i sak när det gäller revisorernas iakttagelser. Flera remissinstanser vill emellertid kommentera och komplettera den bild som förmedlas av högskolans grundutbildning i revisorernas iakttagelser.

*Uppsala universitet* och *Göteborgs universitet* framhåller att problemområdet är komplext och medför risker för förenklingar, vilket också framgår av revisorernas rapport.

*Umeå universitet* menar att en isolerad analys av högskoleutbildningen – utan att grundskolan och gymnasieskolan tas in – blir ofullständig och riskerar leda till felaktiga slutsatser. *KTH* och *NUTEK* framför liknande synpunkter.

Flera lärosäten, bl.a. *Luleå tekniska universitet* och *Karlstads universitet* samt *universiteten i Stockholm, Umeå* och *Uppsala*, framhåller att en del av de frågor som revisorerna reser på nationell nivå finns belysta i lärosätenas årsredovisningar.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 6  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

*SACO Studentråd* framhåller de tilltagande problemen med kompetensförsörjning och menar att långt större vikt måste fästas vid utbildningens internationalisering.

*Mitthögskolan* betonar att begreppen regionala högskolor och högskolans regionalisering borde ha definierats i de avsnitt där begreppen förekommer i rapporten.

*Forskningsrådsnämnden* kommenterar rapporten från forskningssynpunkt, utifrån en omsorg om förutsättningarna för högskolans strategiska och långsiktiga utveckling samt konkurrensdugligheten i ett nationellt perspektiv.

## Revisorernas iakttagelser

### Allvarlig brist på kunskap

**Revisorernas** granskning visar på flera allvarliga kunskapsbrister när det gäller högskolans grundutbildning. Bristerna gäller såväl vetenskapliga studier som studier i övrigt och avser såväl ekonomiska analyser som mer övergripande analyser. Det saknas också bra mått för att bedöma utbildningens resultat. Presterade högskolepoäng har legat på en relativt hög och jämn nivå under 1990-talet. Men av denna redovisning framgår inte vilken utbildning som har genomförts på olika nivåer inom olika utbildningsområden. Den examensordning som infördes med 1993 års reform skulle bl.a. bidra till att ge statsmakterna bättre information om studiernas omfattning och resultat på olika nivåer. Men kopplingen mellan studier och examina har försvagats under 1990-talet och examensmättet är osäkert. Det är också oklart vilket kompetenstillskott senare års satsning på teknik och naturvetenskap kommer att leda till.

Flera **remissinstanser** kommenterar bristen på relevanta uppgifter och delar revisorernas uppfattning om situationens allvar.

*NUTEK* instämmer i att kunskapen om utbildningen är bristfällig och att den måste förbättras i flera avseenden. Bland annat nämns högskoleutbildningens privatekonomiska lönsamhet, bättre information om kostnader och intäkter för olika utbildningar, utbildningens betydelse för näringslivets långsiktiga produktivitetsutveckling och för enskilda företag samt hur kvaliteten i grundskolan och gymnasieskolan påverkar högskolans utbildning.

*Högskolan Dalarna* menar att det är märkligt att en samhällssektor med kunskapsbildning som huvuduppgift ägnar förhållandevis så lite tid åt självreflexion. Även *Linköpings universitet* instämmer i att många frågor om högskoleutbildningen och dess samhällsekonomiska värde lämnas obesvarade. Samtidigt framhåller universitetet att examensfrekvensen inte utgör något problem för universitetets programutbildningar. Liknande synpunkter framförs av *KTH*. Också *SLU* instämmer i revisorernas kritik av tillgången på uppgifter samt av hur utbildningens resultat redovisas. *SFS* konstaterar att forskningen och kunskapen om den högre utbildningens konsekvenser för det svenska samhället har haft en alltför ringa omfattning. *SACO* instämmer i revisorernas kritik och understryker det angelägna i att få fram fler analyser, särskilt sådana som leder till en djupare förståelse av hinder och drivkrafter i verksamheten. *Industriförbundet* poängterar särskilt vikten av att analysera

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 6  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

varför examensfrekvensen är låg inom delar av de tekniska/naturvetenskapliga utbildningarna. Förbundet betonar att detta inte kan förklaras med att utbildningen inte efterfrågas i näringslivet.

Några lärosäten framhåller vikten av att mått och data utvecklas. *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* instämmer i att befintliga resultatmått är mindre adekvata och välkomnar en utveckling av måtten. *Umeå universitet* menar att den största bristen rör individrelaterade grunddata och att det är en viktig uppgift att utveckla sådana mått. *Lunds universitet* framhåller det angelägna i att rättvisande statistiska mått och nyckeltal utvecklas för att spegla den verkliga genomströmningen under utbildningen och för att kunna göra internationella jämförelser.

### Tecken på bristande effektivitet

I rapporten konstaterar **revisorerna** att det finns flera tecken på bristande effektivitet i utbildningssystemet. Enligt befintliga forskningsresultat är avkastningen av högskolans grundutbildning positiv för den enskilda individen. Men avkastningen har minskat och skillnader mellan olika akademikergrupper har inte studerats. Vidare leder reglerna för antagning till utbildningen till köbildningar som under 1990-talet alltmer har missgynnat de yngsta sökande. Detta är problematiskt bl.a. då utbildningen är mer lönsam ju yngre individerna är vid avslutad utbildning. Högskolans rekryteringsbas är också snäv och sned trots riksdagens länge uttryckta önskemål om en minskad social snedrekrytering.

Flera **remissinstanser** efterlyser en mer utvecklad samhällsekonomisk analys i rapporten. Frågan kommenteras i flera fall rätt utförligt.

*Högskoleverket* poängterar att en vidare samhällsekonomisk analys bör utgöra grund för utbildningsutbudets dimensionering och inriktning. Enligt verket består utbildningens intäkter inte enbart av produktivitetseffekter. I intäkterna bör också ingå effekter som inte värderas på någon marknad, såsom utbildningens bidrag till ett demokratiskt samhälle och till ett innovativt näringsklimat. På kostnadssidan är värdet av en alternativ användning av resurser – som personal, kapital och studenternas studietid – intressant. Verket framhåller svårigheten att identifiera orsakssamband mellan utbildningen och produktivitetseffekter. Verket menar att detta bör föranleda stor försiktighet i slutsatser om utbildningens samhällsekonomiska värde utifrån de löneskillnader som utbildningen genererar.

*KTH* är kritisk till rapportens titel. Enligt högskolan ger inte rapporten den allsidiga belysning som titeln utlovar. Perspektivet på lönsamhet och effektivitet är alldeles för snävt och måste vidgas betydligt. Ett mycket mer principiellt resonemang måste föras om vad som menas med lönsamhet ur både samhällets och den enskilda individens synpunkt.

*Uppsala universitet* saknar bl.a. en värdering av kompetensen hos medborgarna i stort samt en värdering av samhällets nytta i analogi med hur humankapitalet värderas vid bolagsvärderingar. Universitetet konstaterar att den ekonomiska analysen i rapporten är begränsad till utfallet för den enskilda individen och menar att risken är stor att man hamnar i samhällsekonomiskt

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 6  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

fel slutsatser. Enligt universitetet finns det goda skäl att anta att äldre studerande har stor personlig nytta av sin utbildning och också tillför arbetsmarknaden mycket.

*Linköpings universitet* menar att utbildningens kvalitet bör ingå i diskussionerna om effektivitet. Enligt universitetet hade det från effektivitetssynpunkt varit av värde att även diskutera det livslånga lärandet i relation till den förlängda studietiden samt benägenheten att ta ut examen. Universitetet påpekar att det är i linje med politiska beslut att ge äldre personer möjligheter att studera. Ett stort problem är i stället bristen på sökande till många tekniska och naturvetenskapliga utbildningar. Här efterlyser universitetet en diskussion om hur intresset för dessa utbildningar kan ökas.

Enligt *Göteborgs universitet* behandlas det samhällsekonomiska begreppet på ett snävt sätt med alltför många förenklingar av verkligheten och lönsamhetsresonemang som ofta är helt penningorienterade. Andra värden, som också är lönsamma för samhället och individen, saknas. Universitetet menar att humankapitalteorin innehåller många förenklingar och att samhället kan ha större utbyte av äldre studerande än av studenter som kommer direkt från gymnasieskolan.

*SLU* ifrågasätter inte krav på kostnadseffektivitet i statlig verksamhet, men varnar för att oreflekterat översätta all statlig verksamhet i lönsamhetstermer. Lärosätet framhåller att högskoleutbildning i Sverige förknippas med andra värden än de rent individuella och ekonomiska. Bland annat ligger det ett demokratiskt värde i att ha en välutbildad befolkning. Detta värde låter sig inte prissättas och värderas i termer av investeringar och avkastning på vare sig ett samhälleligt eller ett individuellt plan. Högre utbildning medför även en högre livskvalitet och en personlig utveckling som för många är ovärderlig. *SLU* betonar att i valet bland möjliga utbildningsvägar prioriterar inte den genomsnittlige gymnasieeleven enbart efter förväntade inkomster, oavsett om dessa uttrycks i bruttointkomst eller disponibel inkomst. Universitetet menar att rapportens skrivningar om lönsamhet ter sig något svårsmälta.

Också enligt *TCO* används begreppet lönsamhet i en inskränkt mening i rapporten. Förbundet framhåller att högre utbildning ger upphov till stora icke-ekonomiska värden, utöver BNP-tillväxt och lönenivå. Revisorernas slutsats att högskoleutbildningen är mer lönsam för yngre studenter får, enligt *TCO*, inte komma i motsättning till behovet av kompetensutveckling på eftergymnasial nivå för äldre yrkesverksamma individer. En diskussion om kompetensutveckling efterlyses i rapporten.

*Mälardalens högskola* framhåller emellertid i sitt yttrande att man delar revisorernas uppfattning om humankapitalets betydelse för landets ekonomiska tillväxt. Enligt högskolan kunde detta poängteras ännu tydligare med tanke på informations- och kommunikationsteknologins snabba framväxt som bärare av produktivitetstillväxten. Högskolan uttalar sig emellertid kritiskt om rapportens – som man uppfattar det – statiska betraktelsesätt. Man anför att samhällsliga beräkningar på dagens ekonomiska struktur knappast är av så stor betydelse. Att utföra beräkningarna på framtida scenarier är visserligen svårare men väl värt ett försök, enligt högskolan.

Några remissinstanser kommenterar närmare utbildningens lönsamhet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
**Bilaga 6**  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



*Uppsala studentkår* framhåller att utöver lönebildningen behöver mer uppmärksamhet ägnas åt ekonomiska förutsättningar under själva studietiden samt kompensation för studietiden i pensionssystemet. *Forskningsrådsnämnden* betonar att den enskildes privata investeringar och övriga uppoffringar för att avlägga en universitetsexamen måste ge ordentlig avkastning under livstiden i jämförelse med dem som väljer att avstå från dessa ansträngningar. Nämnden menar att först då blir det möjligt att nå ett bredare underlag vid rekrytering till utbildningen. *SACO* för ett liknande resonemang i sitt yttrande. Där konstateras att högskoleutbildningen i många fall lönar sig dåligt för den enskilde. Flera problem framhålls. Prismekanismerna fungerar inte. Vidare fungerar utbildningssektorn i viktiga avseenden som en planekonomi, bl.a. till följd av rådande lönestruktur och skattesystem. Detta medför sannolikt att färre väljer att utbilda sig vilket är slöseri med mänskliga resurser. *SACO* framhåller att särskilt ur ett tillväxtperspektiv är det angeläget att hitta former för att locka individer att utveckla sina tillgångar och att söka sig till expansiva områden.

Flera remissinstanser kommenterar den sociala snedrekryteringen till högskoleutbildningen.

*TCO* ser det som en brist att den sociala snedrekryteringen inte diskuteras mer ingående i rapporten. Enligt *TCO* är detta en av de viktigaste framtidsfrågorna.

I en del fall kopplas denna fråga till utbildningens lönsamhet och ekonomiska incitament. Detta framgår av yttrandet ovan från *Forskningsrådsnämnden*. Också *SACO* menar att det inte är förvånande att den sociala snedrekryteringen cementeras då incitamenten inte är organiserade för att åtgärda problemet. Studiemedelssystemet är t.ex. lika generöst mot alla utan särskilda favörer för dem man vill gynna.

Ett par remissinstanser framhåller ungdomsskolans roll och behovet av tidiga insatser för att bredda rekryteringen till högskolan. Sådana synpunkter framför bl.a. *SACO* och *universiteten i Lund och Göteborg*.

*Lärarnas riksförbund* menar att den sociala segregeringen kan minska om utbildningen kraftigt byggs ut, detta dock under förutsättning att behovet av högskollärare kan tillgodoses för att möta en sådan utbyggnad.

*Högskolan Dalarna* framhåller problemets djup och menar att frågan inte kan bearbetas framgångsrikt med enbart förändringar i institutionella regler och ekonomiska incitament. Det behövs också en ökad förståelse av kultur och tradition i olika delar av samhället.

*Karlstads universitet* menar att revisorernas oro för effektiviteten när det gäller rekryteringen till utbildningen är berättigad. Samtidigt framhålls att problemen är väl kända på lärosätena. Karlstads universitet iscensätter varje år ett åtgärdsprogram som redovisas i årsredovisningen.

### **Styrningen av högskolans grundutbildning**

**Revisorerna** konstaterar att med den betydelse högskolan ges för samhällsutvecklingen behövs ett bättre underlag för lärosätenas arbete med utbildningsuppdrag och statsmakternas beslut om uppdragen. En öppen dialog om

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 6  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

utbildningens mer långsiktiga inriktning behöver också utvecklas mellan lärosätena och regeringen.

Olika synpunkter förs fram bland de **remissinstanser** som kommenterar denna fråga.

*Högskolan Dalarna* instämmer i revisorernas tveksamhet om hur regeringen har utnyttjat det nuvarande styrsystemet. Enligt högskolan har grundutbildningens mål i huvudsak varit kvantitativa och mycket allmänt hållna. En kontinuerlig ökning av antalet studenter har premierats medan incitamenten att anpassa utbudet till utbildningen eller arbetsmarknaden i regionen har varit få eller inga. Högskolan framhåller behovet av ökad kunskap om högskolan både lokalt och centralt samt – framför allt – en mycket mer utvecklad dialog mellan lärosätena och deras huvudmän. Också *Göteborgs universitet* ser positivt på rapportens betoning av en ökad och långsiktig dialog.

Andra remissinstanser tar mer avstånd från revisorernas slutsatser i denna del. *Uppsala universitet* varnar för en alltför omfattande politisk detaljstyrning av utbildningsutbudet. Samtidigt menar man att det finns skäl som talar för revisorernas slutsatser. Ur samhällsekonomisk synvinkel är det riktigt att utbildningsutbudet inte enbart dimensioneras efter sökandetrycket. Också *Linköpings universitet* poängterar vikten av att styrningen av högskolans utbildningsutbud så långt som möjligt är decentraliserad. Enligt universitetet bör konkurrensen mellan utbildningar och lärosäten vara avgörande för hur resurserna ska fördelas så länge kunskapen om samhällsekonomiska värden är bristfällig. *Lunds universitet* menar att det givetvis är önskvärt med ett bättre kunskapsunderlag för statsmakternas beslut om organisation och finansiering av utbildning och forskning. Men universitetet varnar för att revisorernas förslag kan leda till ökad detaljstyrning, vilket inte skulle gagna verksamheten. Universitetet påpekar att grundutbildningens utbud ständigt förnyas och ifrågasätter en förändring av styrsystemet. *SFS* tolkar revisorernas rapport så att revisorerna önskar en ökad styrning av lärosätena. *SFS* ställer sig inte bakom en sådan åsikt utan menar att genomslaget av studenternas efterfrågan är en oerhört positiv del i dagens system för resurstilldelning till grundutbildningen. *SFS* menar att statens styrning av lärosätena bör minska snarare än öka, om inte annat så av effektivitetsskäl.

Två remissinstanser betonar ett samband mellan styrningen av högskolan och högskolans samverkansuppgift. *SACO* framhåller flera problem när utbud och efterfrågan i högskolans utbildning ska matchas. Bland annat anges dålig tillgång till kvalificerad information till studenterna inklusive en utvecklad studierådgivning, små kontaktytor mellan lärosäten och arbetsmarknad samt att näringslivets behov hela tiden förändras. *Industriförbundet* betonar vikten av flexibilitet i högskolans utbildningsutbud för att detta ska kunna motsvara företagets kunskapsbehov samt kompetensutveckling bland de anställda. Samtidigt påpekar förbundet att formerna för högskolans roll i kompetensutvecklingen behöver ses över.

Ett par lärosäten, bl.a. *Uppsala universitet* och *Linköpings universitet*, framhåller att regeringens styrning alltmer har medfört att universitetens ramvillkor har begränsats, trots statsmakternas beslut om målstyrning i början av 1990-talet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
**Bilaga 6**  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## Revisorernas slutsatser och förslag

Flera remissinstanser – bl.a. *NUTEK, Forskningsrådsnämnden, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska högskola, SACO, JUSEK, Lärarnas riksförbund, Sveriges läkarförbund* och *Uppsala studentkår* – uttrycker inledningsvis i sina yttranden att de i huvudsak stöder revisorernas ställningstaganden. I många fall vill remissinstanserna ändå kommentera och komplettera revisorernas slutsatser och förslag

### Förbättra kunskapen om högskolan

Enligt **revisorerna** behövs en bättre kunskap om högskolan med mer ekonomiskt inriktade och övergripande analyser. Resultatet av förändringarna under 1990-talet bör följas upp för att ge statsmakterna ett bättre underlag för fortsatta beslut. Statistiska mått bör också utvecklas så det blir möjligt att följa upp in- och utflöden i högskolans grundutbildning.

Flertalet **remissinstanser** kommenterar dessa förslag och ställer sig också bakom revisorernas förslag.

*NUTEK* betonar att det behövs överväganden om vilka analyser som bör prioriteras och nämner bl.a. examensordningens minskade betydelse samt det bristande samspelet mellan studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Också *Högskoleverket* nämner orsaker bakom den minskade examensgraden som ett viktigt område att analysera. Inom verket pågår också ett arbete med att förbättra de statistiska måtten över in- och utflöden i högskolans grundutbildning. *Forskningsrådsnämnden* betonar behovet av bättre kunskap om incitament och hinder för högskoleutbildning hos enskilda individer.

Flera remissinstanser – bl.a. *KTH, Linköpings universitet, SFS, Uppsala Studentråd* och *TCO* – framhåller att arbetet i första hand bör inriktas på att utveckla gemensamma, statistiska mått samt att sammanställa och analysera befintligt material.

Ett par remissinstanser – bl.a. *Uppsala universitet* och *Göteborgs universitet* betonar att analyser om högskolan inte enbart bör snävas in till kvantitativa och ekonomiska analyser. Det behövs t.ex. också analyser av vart studenterna tar vägen efter högskolan.

Andra remissinstanser – bl.a. *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* och *SLU* – betonar behovet av analyser som rör högskoleutbildningens internationalisering.

*Lunds universitet* välkomnar en förstärkt satsning på forskning och utvärdering av högskolans utbildning. Enligt universitetet kan det nyinrättade institutet *SISTER* bidra till detta. I övrigt bör denna forskning och utvärdering genomföras inom ramen för forskningsorganisationen.

### Nyttja kunskapen i högskolans styrning

**Revisorerna** föreslår att kunskap om högskolan i form av bl.a. genomförd utbildning och behov av kompetensutveckling förs in i högskolans styrning i anslutning till lärosätenas och regeringens arbete med utbildningsuppdragen.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 6  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Detta bör ske i form av ett officiellt principdokument som regeringen tar fram. Arbetet med utbildningsuppdragen bör också bli mer öppet.

Många **remissinstanser** – bl.a. *KTH, Forskningsrådsnämnden, Uppsala universitet, Högskolan Dalarna, Linköpings universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitet, SFS, TCO, JUSEK* och *Lärarnas riksförbund* – kommenterar detta.

Grundinställningen är positiv, särskilt i fråga om principdokumentets officiella karaktär och en större öppenhet i dialogen mellan regeringen och lärosätena.

Men flera remissinstanser uttrycker också oro över att detta förfaringsätt kan leda till en ökad och mer detaljerad centralstyrning, vilket man bestämt motsätter sig.

### Se över antagningsreglerna

**Revisorerna** föreslår att regeringen får i uppdrag att ta initiativ till en grundlig översyn av reglerna för antagning till högskolans grundutbildning. Sökbeendet hos olika åldersgrupper bör analyseras. Därvid bör bedömas vilka konsekvenser som är rimliga för olika grupper och totalt med hänsyn till ambitionen att antalet högskoleutbildade bör öka.

Detta kommenteras av nästan hälften av **remissinstanserna**, bl.a. *Stockholms universitet, Uppsala universitet, Linköpings hälsouniversitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Luleå tekniska universitet, SLU, Uppsala Studentkår* och *Industriförbundet*. Samtliga instämmer i revisorernas förslag.

Ett par remissinstanser – bl.a. *Stockholms universitet* och *Luleå tekniska universitet* – framhåller att hittills genomförda förändringar har lett till flera och ej önskvärda effekter än de effekter som var avsedda. Därför understryks det angelägna i att en ordentlig översyn av antagningsreglerna genomförs.

*Uppsala universitet* påpekar att högskolans grundutbildning avser såväl ungdomsutbildning som fort- och vidareutbildning. Universitetet motsätter sig därför en utformning av reglerna som helt fokuserar på ungdomsutbildning. Vidare är erfarenheterna inom *SLU* att studenter med arbetslivserfarenhet gör mer medvetna och väl övervägda val av utbildning. Därmed minskar studieavbrotten och samhällets utbyte av utbildningssatsningarna ökar.

*SFS* ställer sig delvis bakom kritiken mot antagningssystemet. Organisationen menar att en hög heterogenitet både inom den akademiska världen och inom enskilda utbildningssektorer utgör ett centralt samhällsintresse.

*Linköpings hälsouniversitet* framhåller att landets medicinska fakulteter 1996 föreslog att 44 år skulle införas som en övre åldersgräns för att inleda läkarutbildningen, som är lång och kostnadskrävande. Regeringen motsatte sig detta.

### Sammanfattning

Flera remissinstanser uttalar sig positivt om rapporten och rapportens inriktning. Remissinstanserna har inte heller några väsentliga invändningar i sak

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

**Bilaga 6 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

mot den bild som förmedlas av högskolans grundutbildning med revisorernas iakttagelser. Men i flera fall kommenteras och kompletteras bilden.

När det gäller revisorernas påpekande om allvarlig brist på kunskap instämmer remissinstanserna i att det saknas adekvata, gemensamma mått för att spegla utbildningens genomströmning. Flera remissinstanser välkomnar en utveckling av sådana mått. Flera lärosäten framhåller samtidigt att många av de uppgifter som revisorerna efterlyser finns sammanställda och analyserade i lärosätenas årsredovisningar. Dessa lärosäten menar att arbetet med att förbättra kunskapen om högskoleutbildningen och dess resultat således kan inledas med att gemensamma resultatmått utvecklas och att befintligt material analyseras och sammanställs.

När det gäller tecken på bristande effektivitet efterlyser flera remissinstanser – såväl lärosäten som myndigheter och organisationer – en mer utvecklad samhällsekonomisk analys av utbildningen där resonemangen inte är begränsade till penningorienterade värderingar. Värden som enligt remissinstanserna också bör ingå i en samhällsekonomisk analys är bl.a. utbildningens betydelse för ett demokratiskt samhälle och ett innovativt näringsklimat. För den enskilde individen anges bl.a. utbildningens betydelse för en ökad livskvalitet och för en personlig utveckling. Ett par remissinstanser framhåller också svårigheten att dra slutsatser om samband mellan utbildningen och produktivitetseffekter. Remissinstanserna menar att detta bör leda till försiktighet i slutsatser om utbildningens samhällsekonomiska värde. Ett par remissinstanser menar emellertid att en ökad lönsamhet för den enskilda individen skulle kunna stimulera till en ökad och en bredare rekrytering.

Bland remissinstanserna finns ett brett stöd för revisorernas förslag om en grundlig översyn av antagningsreglerna där sökbeteendet hos olika åldersgrupper analyseras. Flera remissinstanser betonar samtidigt att olika åldersgrupper i högskolans utbildning inte bör ställas mot varandra. I flera yttranden efterlyses också resonemang och analyser av högskolans roll när det gäller kompetensutveckling och det livslånga lärandet.

Många lärosäten och även organisationer kommenterar revisorernas förslag om högskolans styrning. Grundinställningen är positiv, särskilt i fråga om principdokumentets officiella karaktär och den ökade öppenheten. Men flera remissinstanser uttrycker oro över att detta förfaringssätt kan leda till en ökad och mer detaljerad centralstyrning, vilket man bestämt motsätter sig.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 6  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

# Grundutbildningens högskolemässighet

## Sammanställning av remissyttranden

### Remissinstanser

Riksdagens revisorers rapport *Grundutbildningens högskolemässighet* (rapport 2000/01:1) har remissbehandlats. Totalt har följande 39 remissinstanser anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig:

- Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- Högskoleverket
- Forskningsrådsnämnden
- Stockholms universitet
- Kungliga tekniska högskolan i Stockholm
- Lärarhögskolan i Stockholm
- Södertörns högskola
- Studentkåren vid Södertörns högskola
- Uppsala universitet
- Studentkåren vid Uppsala universitet
- Mälardalens högskola
- Studentkåren vid Mälardalens högskola
- Högskolan Dalarna
- Studentkåren vid Högskolan Dalarna
- Högskolan Gävle
- Linköpings universitet
- Studentkåren vid Linköpings universitet
- Lunds universitet
- Högskolan i Halmstad
- Högskolan i Kalmar
- Högskolan i Karlskrona-Ronneby (namnbyte fr.o.m. 13 oktober 2000 till Blekinge tekniska högskola)
- Studentkåren vid Högskolan i Karlskrona-Ronneby (fr.o.m. 13 oktober 2000 Blekinge tekniska högskola)
- Högskolan i Kristianstad
- Göteborgs universitet
- Högskolan i Borås
- Karlstads universitet
- Studentkåren vid Karlstads universitet
- Högskolan i Skövde
- Högskolan i Trollhättan/Uddevalla
- Umeå universitet
- Luleå tekniska universitet
- Mitthögskolan

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 7

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

- Studentkåren vid Mitthögskolan
- Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)
- Sveriges universitetsläraresförbund (SULF)
- Svenska kommunförbundet.

Följande remissinstanser har avstått från att lämna skriftliga yttranden:

- Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- Studentkåren vid Södertörns högskola
- Studentkåren vid Högskolan Dalarna
- Studentkåren vid Linköpings universitet
- Högskolan i Karlskrona-Ronneby
- Studentkåren vid Högskolan i Karlskrona-Ronneby
- Studentkåren vid Karlstads universitet
- Studentkåren vid Mitthögskolan
- Sveriges universitetsläraresförbund (SULF)

I anslutning till de yttranden som lämnats från Uppsala universitet och Göteborgs universitet har yttranden även lämnats från fakultetsnämnder och institutioner vid dessa universitet.

## Allmänna synpunkter

Nästan alla **remissinstanser** uttalar sig i allmänt positiva ordalag om rapporten. Enligt *Högskoleverket* ger rapporten på ett förtjänstfullt sätt en kort bakgrund till och sammanfattning av högskolesektorns förändringar, framför allt under 1990-talet. *Stockholms universitet* ställer sig rent allmänt positivt till rapporten. *Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)* menar att rapporten är en intressant och tankeväckande läsning. *Mälardalens högskola* anser att rapporten väl beskriver högskolans situation med de effekter som förändringarna under 1990-talet har bidragit till och med de problem som högskolan brottas med för att uppnå god kvalitet i grundutbildningen. *Högskolan i Gävle* menar att rapporten ger en klar och kortfattad genomgång av hur statsmakternas krav på en högskolemässig utbildning har vuxit fram och kommit att uttryckas i lagar och förordningar. Den bild som ges av hur högskolemässigheten hanteras på åtta lärosäten stämmer väl överens med situationen på det egna lärosätet. Liknande synpunkter framförs av *Högskolan i Halmstad* och *Högskolan i Borås* samt *Luleå tekniska universitet*.

Inom *Göteborgs universitet* ser de flesta fakultetsnämnderna det som värdefullt att utredningar av detta slag genomförs. Man välkomnar arbetssättet och anser att frågan är mycket angelägen. Från *Karlstads universitet* är man i allt väsentligt positiv till iakttagelser och konstateranden i rapporten och ser det som en styrka att denna typ av studier genomförs av bedömare som inte är involverade i den dagliga verksamheten. *Högskolan i Skövde* menar att revisorerna generellt redovisar grundläggande aspekter på ett förtjänstfullt sätt och samtidigt visar ödmjukhet för frågans komplexitet. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)*.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 7

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Inom *Umeå universitet* är man positiv till att revisorerna närmare har granskat begreppet högskolemässighet och dess koppling till högskolelagen. Universitetet framhåller att frågan är särskilt angelägen i ett skede av stark utbyggnad och internationalisering. Också *Mitthögskolan* välkomnar rapporten och instämmer i huvudsak i dess resultat inklusive den kritik som riktas mot genomförda bedömningar.

*Högskolan Dalarna* – som intervjuats i granskningsarbetet – ser detta som ett värdefullt inslag i högskolans egen strävan att utveckla sin verksamhet. KTH uttrycker sig i liknande ordalag. *Södertörns högskola* menar att det är en utomordentligt bra rapport som sakligt och klarsynt ger en bild av den högre utbildningens situation. Revisorerna har identifierat samtliga problem och speglar lärosätenas farhågor när det gäller möjligheter att leva upp till lagstadgade krav och egna ambitioner. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* formulerar sig på liknande sätt. SLU framhåller också att frågan om vad som ska karaktärisera och utgöra kvalitet i SLU:s olika typer av utbildningar är mycket aktuell. *Uppsala studentkår* ser rapporten som en nödvändig påminnelse om högskolelagens krav. Enligt studentkåren försummas ofta dessa krav när högskolesektorn analyseras.

Kritiska kommentarer förekommer emellertid också. Inom några lärosäten – bl.a. *Naturvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* – hade man önskat mer långtgående analys och slutsatser. *Högskolan i Borås* saknar en analys av de konstnärliga utbildningarna. *Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)* önskar att granskningen hade utmynnat i mer konkreta förslag. *Uppsala Studentkår* saknar en diskussion om lärarnas pedagogiska kompetens. En stor andel av remissinstanserna – bl.a. *Högskolan i Gävle*, *Högskolan i Halmstad*, *Högskolan i Kristianstad*, *Göteborgs universitet*, *Högskolan i Borås*, *Karlstads universitet*, *Högskolan i Skövde*, *Luleå tekniska universitet*, *Mitthögskolan*, *SLU*, *SUHF* och *SFS* – framhåller sambanden mellan förutsättningar för högskolemässighet och lärosätenas ekonomiska situation med besparingar och ökade kostnader. Inom Luleå tekniska universitet är man mest kritisk över att revisorerna inte har gått längre med en analys av denna fråga. Universitetet skulle ha välkomnat ett initiativ till omfattande analys av högskolans totala resursbehov. Man betonar att högskolesektorn känner stor oro för de långsiktiga konsekvenserna av den hitillsvarande utvecklingen av den ekonomiska situationen.

## Revisorernas iakttagelser

### Innebörden av en högskolemässig utbildning

I rapporten konstaterar **revisorerna** att enligt nu gällande lagstiftning ska högskolans utbildning bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Vidare ska det finnas ett nära samband mellan högskolans forskning och utbildning. Utbildningen ska också utveckla studenternas förmåga till självständig och kritisk bedömning, till självständig problemlösning samt till informationsutbyte på vetenskaplig nivå.

Vid diskussioner med företrädare för åtta lärosäten framhålls kompetenta och forskningsaktiva lärare som den mest väsentliga faktorn för att leva upp

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 7

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



till högskolelagens krav på vetenskaplig anknytning. Många efterlyser också en öppnare och mer problematiserad diskussion om hur kravet på beprövad erfarenhet ska värderas och viktas gentemot kravet på vetenskaplig grund.

Flertalet **remissinstanser** kommenterar frågan om begreppet högskolemässighet ur olika perspektiv.

Många lärosäten – bl.a. *Södertörns högskola, Mälardalens högskola, Lunds universitet, Högskolan i Kristianstad, Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Högskolan i Skövde, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Mitthögskolan* och *SLU* – betonar vikten av disputerade och forskningsaktiva lärare för att uppfylla kravet på ett nära samband mellan utbildning och forskning.

Några lärosäten – bl.a. *Södertörns högskola, Mälardalens högskola* och *Uppsala universitet* – betonar förhållningssättet till kunskap som en central del i högskolemässigheten. Södertörns högskola menar att en kritisk analys och ett självständigt tänkande är en central behållning av akademisk utbildning med dagens snabba kunskapsutveckling och stora informationsflöde. *Studentkårerna vid Mälardalens högskola* och *Uppsala universitet* framför liknande synpunkter. Båda kårerna betonar vikten av att studenterna förmedlas en sådan inställning till kunskapsinhämtandet redan vid utbildningens introduktion. Kårerna föreslår bl.a. olika slag av introduktionsutbildning och metodundervisning.

I yttrandena från ett par lärosäten – främst *Karlstads universitet* och *Göteborgs universitet* – påpekas att forskningsbegreppet behöver förtydligas. Karlstads universitet framhåller att forskningsbegreppet kommit att användas på flera skiftande sätt. Benämningarna forskningsprojekt, utvecklingsprojekt och utredningsprojekt används stundtals synonymt. Universitetet betonar att frågan har fått ökad aktualitet under 1990-talet när uppdragsforskningen har expanderat. I yttrandet från Göteborgs universitet framhålls att forskningsbegreppets oklara innebörd har påverkat OECD:s statistik. Handelshögskolan i Göteborg har bl.a. konstaterat att enklare typer av konstruktionsarbete har omklassificerats som forskning i OECD-statistiken.

Flertalet lärosäten framhåller allt större svårigheter med att leva upp till en forskningsanknuten utbildning till följd av en ökad obalans mellan de kvalitativa kraven på utbildningen och tillgången på resurser. Flera lärosäten menar att smärtgränsen redan är nådd och att de ekonomiska resurserna inte kan tillåtas minska mer.

En stor andel av lärosätena kommenterar också begreppet beprövad erfarenhet.

*Högskoleverket* framhåller att högskolans yrkesutbildningar kan ha mycket olika karaktär, men gemensamt är att utbildningarna bygger på både vetenskap och beprövad erfarenhet. Enligt verket är det inte möjligt att utveckla generella kriterier för speciell yrkesrelevans. Men man ser det som viktigt med både vetenskaplig kompetens och djup yrkesförtrogenhet i verkets granskningsarbete. *Högskolan Dalarna* hänvisar till Högskoleverkets skrivelser om yrkesrelevans i verkets rapport om vårdutbildningar. Där framhåller verket bl.a. vikten av att reflektera över det aktuella yrkesfältet i utbildningen. Högskolan menar att det är viktigt att man också överväger hur frå-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 7

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

gan om yrkesrelevans kan integreras i läroprocesserna också i de mer teoretiska utbildningarna. *Umeå universitet* menar att som en följd av kunskapsutvecklingen kan delar av den förtrogenhetsbaserade kunskapen föras över till teoretisk påståendekunskap, varför forskningsanknytningen är grundutbildningens grundbult. *Högskolan i Gävle* ser den beprövade erfarenheten som en del av kunskapsuppbyggnaden. *Högskolan i Borås* framför liknande synpunkter. Där menar man att det är viktigt att begrepp som högskolemässighet och beprövad erfarenhet problematiseras och diskuteras ur olika perspektiv på både central och lokal nivå.

Flera remissinstanser vill gå längre och önskar ett klargörande av begreppets innebörd i högskoleutbildningen. *Mälardalens högskola* framhåller att det finns ett stort behov av att begreppet klargörs, speciellt för högskolans kortare och nyare utbildningar. Också *SLU* önskar ett klargörande av begreppen högskolemässighet och beprövad erfarenhet. Universitetet menar att det nu är särskilt viktigt att utveckla kriterier för att värdera begreppet beprövad erfarenhet. Man hänvisar till att försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning – benämnd KY – har blivit omfattande och att denna utbildning vänder sig till samma målgrupper som högskolans yrkesutbildningar. För att kunna utveckla de egenskaper som ska profilera högskolans utbildning är det, enligt universitetet, därför viktigt att nu lyfta fram och diskutera högskolemässighetens innebörd. *SLU* känner en viss oro för att yrkesutbildningar tenderar att bli alltför långa och teoretiska och menar att kravet på forskningsanknytning måste betyda olika saker i olika utbildningar. Också *Lärarygskolan i Stockholm* instämmer helt i att högskolelagens krav på högskolemässighet behöver preciseras. Denna högskolas huvudsakliga uppdrag rör yrkesutbildning. Diskussioner pågår ständigt om vad högskolemässigheten innebär för utbildningen. Ett klargörande av begreppet framhålls därför som synnerligen värdefullt, särskilt i fråga om begreppet beprövad erfarenhet.

Några remissinstanser – bl.a. *Högskoleverket*, *Högskolan Dalarna* och *Umeå universitet* – betonar ett nära samband mellan teori och praktik. Högskoleverket framhåller teori och praktik som varandras förutsättningar samt att vetenskapen ger verktyg att systematiskt och metodiskt pröva erfarenheten.

Ett par lärosäten – bl.a. *Uppsala universitet* och *SLU* – framhåller att frågan om högskolemässighetens innebörd är beroende av hur gränserna dras mellan olika utbildningsformer. *SLU* betonar att detta har aktualiserats av införandet av kvalificerad yrkesutbildning (KY) som ligger nära nyare och korta yrkesutbildningar inom högskolan. Bland annat *Uppsala universitet* betonar också att högskolemässighetens innebörd inte enbart är en nationell angelägenhet. Frågan måste också ses i ett internationellt perspektiv.

### **Många obalanser i kravet på en högskolemässig utbildning**

I rapporten konstaterar **revisorerna** att utöver kvalificerade lärare behöver lärosätena ha tillgång till ekonomiska resurser och intresserade studenter för att genomföra en högskolemässig utbildning. Mellan dessa tre variabler uppträder – ofta samtidigt – flera obalanser, vilka försvarar lärosätenas prio-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 7

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

riteringar. Kortsiktiga krav som rör lärosätenas utbildningsuppdrag riskerar då att ta över långsiktiga krav som rör forskning och kompetensutveckling. På sikt kan detta bli ett hot mot möjligheterna att bedriva utbildning med god högskolemässig kvalitet. Vid kraftig expansion kan också tidsmässiga obalanser uppstå, då lärosätena måste göra fleråriga investeringar, medan anslagen är ettåriga.

Flertalet **remissinstanser** kommenterar denna fråga och instämmer i revisorernas analys. Många kommenterar också frågan utifrån egna erfarenheter.

*Högskoleverket* menar att revisorerna har gjort en riktig analys och konstaterar att det ofta råder obalans mellan de tre viktiga komponenterna. Den viktigaste komponenten är enligt verket kvalificerade lärare.

*Högskolan Dalarna* menar att resurstilldelningssystemet förutsätter en kontinuerlig tillväxt av studenter. Detta kan leda till att utbildningsutbudet anpassas till kortsiktiga trender i efterfrågan vilket sker till priset av ökade svårigheter att nå ut till nya grupper och att introducera nya, för samhället väsentliga, utbildningsinslag.

*Högskolan i Gävle* konstaterar att i dag ges inte förutsättningar för att leva upp till kraven på en forskningsanknuten utbildning. Därmed saknas också förutsättningarna för verksamheten i ett långsiktigt perspektiv. Högskolan menar att dagens planering av grundutbildningen till stor del präglas av satsningen på naturvetenskap och teknik. Man frågar sig hur långsiktig den satsningen är.

*Lunds universitet* instämmer helt i revisorernas analys och betonar att planeringsförutsättningarna bör vara stabila och inte ändras med kort varsel för att lösa kortsiktiga eller mer tillfälliga frågor. *Högskolan i Halmstad* konstaterar samtidigt att mycket ska ske med kort varsel och ofta i otakt med lärosätets uppgifter. Högskolan ser egentligen inga möjligheter till mer långsiktig planering.

*Umeå universitet* delar helt revisorernas uppfattning i frågan och menar att regeringens utbildningsuppdrag är mycket ryckiga. Som exempel anger man bl.a. examenskraven för grundskolläraryxamen. Målet sattes till 500 examina för treårsperioden 1997–1999. Därefter ökade examenskraven till 630 för den därpå följande treårsperioden, 2000–2002. Men sedan sjönk åter examenskraven till 420 för den därpå följande perioden, 2003–2005.

*Högskolan i Kristianstad* menar att man har krav på verksamheten som man vill leva upp till, men att man saknar ekonomiska resurser för forskning. Därmed är det svårt att koppla grundutbildningen till forskning. Högskolan ser forskarskolor som en bra idé. Men man har inte tilldelats partnerskap som är kopplade till högskolans profilmråden.

*Karlstads universitet* konstaterar att de ekonomiska förutsättningarna med nuvarande resurstilldelningssystem inte passar ihop med högskolans bildningsroll. Resurstilldelningssystemet har också en negativ inverkan på de uppgifter som rör kunskaps- och kompetensutveckling. Universitetet föreslår att distansutbildningens resurstilldelning enbart kopplas till registrerade studenter.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 7

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

SLU bekräftar rapportens slutsats och framhåller att problemet är särskilt allvarligt för småämnena. Universitetet har inlett samarbete med Danmark och Norge i dessa fall för att upprätthålla en forskningsanknuten utbildning.

SUHF delar revisorernas slutsats och konstaterar att det finns en grundläggande obalans i systemet. Förbundet konstaterar att under senare år har högskolesektorn tilldelats åtaganden utan att ytterligare resurser har tillförts sektorn. I stället har besparingar genomförts. Enligt förbundet måste detta grundläggande faktum finnas med i en analys över högskolans framtida målsättning och uppdrag.

Flera lärosäten – bl.a. *Uppsala universitet, Mälardalens högskola, Luleå tekniska högskola* och *Mitthögskolan* – nämner också forskarutbildningen som ytterligare en viktig faktor för att långsiktigt kunna bedriva en högskolemässig utbildning. Lärosätena menar att forskarutbildningen är otillräcklig i förhållande till utbildningens planerade expansion och kommande pensionsavgångar.

### Lokala system för kontroll och redovisning av högskolemässigheten

Revisorerna konstaterar att varje lärosäte bär det huvudsakliga ansvaret för utbildningens kvalitet. Ansvaret delas av studenter och högskolans personal. Flera insatser pågår för att kontrollera och följa upp frågor som rör högskolemässigheten. På lägre utbildningsnivåer behövs emellertid en skärpt uppmärksamhet kring dessa frågor. För studenter och andra intressenter är det också svårt att få en överblickbar information om hur man arbetar för att leva upp till högskolelagens krav.

Flertalet **remissinstanser** yttrar sig i denna fråga. Till övervägande del är kommentarerna positiva. Men det finns invändningar. Dessa gäller bl.a. svårigheten att fånga och redovisa högskolemässigheten i ett enkelt system. Invändningarna rör också en mer allmän tveksamhet inför nya redovisnings-system, som man befärdar blir nya pålagor utan erforderlig finansiering.

*Högskoleverket* instämmer i revisorernas slutsats och kan tänka sig att stödja lärosätena när ett sådant arbete ska initieras. Verket föreslår emellertid ingen författningsändring.

*Mälardalens högskola* ser ett system för lokal redovisning av högskolemässighet som en bra utgångspunkt för att informera presumtiva studenter. Systemet ger också lärosätena struktur i det kvalitetsarbete som redan pågår. Högskolan påpekar att där ger utbildningsplanerna mer information om högskolemässigheten än kursvärderingarna. Man menar att den som bemödar sig kan få information om utbildningens kvalitet. Men informationen kan göras mer lättillgänglig. I högskolans yttrande konstateras också att i revisorernas förslag anges vedertagna metoder för forskningsanknytning och vetenskaplig grund. Däremot sägs ingenting om hur begreppet beprövad erfarenhet kan påverka t.ex. krav på lärarkompetens, pedagogiska metoder och examensformer. Högskolan påpekar att om inte detta redovisas finns en uppenbar risk att nya utbildningar från praxisfält snabbt låses upp mot traditionella akademiska arbetssätt och värderingar.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 7  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Flera lärosäten är positiva till att utveckla lokala system för att redovisa högskolemässigheten i sin utbildning. *Högskolan i Gävle* ser positivt på att detta görs i samverkan med liknande utbildningsområden på andra högskolor och gärna också internationellt. *Lunds universitet* delar revisorernas uppfattning att högskolemässigheten behöver följas upp och att åtgärder bör vidtas inom ramen för högskolans löpande kvalitetsarbete där så behövs. Man ställer sig emellertid tveksam till ett nytt redovisningssystem. Enligt universitetet kan uppgifter i årsredovisningen användas i detta syfte. *Högskolan i Borås* menar att det är viktigt att högskolans expansion noga följs och att eventuella negativa effekter av en snabb tillväxt kan åtgärdas. Högskolan påpekar vikten av att sektorn tillförs resurser för sådana insatser. *Mitthögskolan* delar revisorernas slutsats att det behövs ett system som är lätt att överblicka för redovisning av hur högskolemässigheten utvecklas. Högskolan menar att ett sådant system också kan användas i det dagliga arbetet med att utveckla högskolan. Också *Lärarygskolan i Stockholm* är positiv till förslaget. Men man betonar att en förutsättning för detta är att kvalitetskraven definieras så att det finns en gemensam förståelse av begreppet högskolemässighet.

Flera lärosäten – bl.a. *Stockholms universitet*, *Uppsala universitet*, *Högskolan i Kristianstad*, *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* och *SLU* – hänvisar till att dessa insatser kan eller bör vara en integrerad del i Högskoleverkets kvalitetsarbete. Man menar att de självvärderingar som ingår i dessa granskningar bör kunna vara en utgångspunkt.

Några remissinstanser är mer avvaktande till eller avvisande mot revisorernas förslag. I yttrandet från *Göteborgs universitet* konstateras att inom de olika fakultetsnämnderna är uppfattningarna delade om värdet av att kunna redovisa sin högskolemässighet i olika avseenden. *Högskolan i Kalmar* skriver i sitt yttrande att hur legitimt ett sådant system än kan verka, så ser man med oro på att högskolan åläggs alltför uppgifter av denna karaktär. Den totala arbetsinsats som läggs ner på denna typ av uppgifter blir betydande och det finns en risk att kärnverksamheten blir lidande. Högskolan menar att denna synpunkt måste beaktas i sammanhanget. *SFS* framhåller i sitt yttrande att man har svårt att se hur högskolemässigheten ska redovisas. Organisationen anför samtidigt att högskolans expansion har lett till att kvaliteten i grundutbildningen har urholkats. Studentantalet har ökat i snabbare takt än lärarantalet. Enligt *SFS* bör därför arbetet med att skapa en högskolemässig utbildning inledas med att resurser satsas på att utöka lärarkåren.

Endast *Umeå universitet* avvisar förslaget helt. Universitetet tolkar revisorernas förslag så att graden av högskolemässighet ska redovisas. Man menar att det inte finns några enkla nyckeltal för det. Vidare framhåller universitetet att frågan om huruvida en utbildning är högskolemässig endast kan besvaras med ja eller nej. Man betonar att om ett lärosäte har examensrätt för en utbildning så är denna högskolemässig.

### **Nationell kontroll av högskolemässighet**

**Revisorerna** konstaterar att ett system för nationell kontroll av grundutbildningens kvalitet har utvecklats under 1990-talet. I dag svarar Högskoleverket

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 7  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

för dessa bedömningar. Generellt ser lärosätena den nationella kontrollen som väsentlig för att klargöra innebörden av högskolelagens krav på högskolemässighet och för att vara kvalitetsdrivande under högskolans expansion. Men kritik och invändningar riktas också mot verket för oklara budskap och för verkets förfaringssätt vid indragning av examensrätter.

Bland **remissinstanserna** kommenteras denna fråga av Högskoleverket och sju lärosäten.

*Högskoleverket* framhåller i sitt yttrande att man tar till sig de klagomål om brist på tydlighet som kommit fram för att förbättra kommande provningar. Samtidigt pekar man på vikten av att lärosätena är tydliga i sina redovisningar inför prövningarna. Verket välkomnar också ett förtydligande av handläggningsordningen vid indragning av examensrätter.

*Karlstads universitet* menar i sitt yttrande att det är naturligt att statsmakterna utövar nationell kontroll. Denna bör enligt universitetet avse verksamhetens kvalitet och inte arbetet med kvaliteten. Universitetet framhåller också att viktiga förutsättningar vid granskningsarbetet är hög granskarkompetens och en tydlig rollfördelning samt väl utvecklade kriterier för granskningen och klar status på de sakkunnigas rapport i granskningsarbetet.

Några lärosäten kommenterar uppläggningsen av verkets kvalitetsarbete. *Umeå universitet* delar uppfattningen att det är viktigt med en nationell auktoritet för att granska utbildningens högskolemässighet. I universitetets yttrande betonas vikten av att ett sådant granskningsarbete inte är föremål för politisk påverkan. Man delar också uppfattningen att verkets granskarkompetens ska utvecklas. Universitetet påpekar att detta – även i fortsättningen – bör ske samtidigt som verket utnyttjar den kompetens som finns på lärosätena. *Mitthögskolan* föreslår att ordet kvalitetsbedömning används i stället för det föråldrade ordet kvalitetskontroll i argument och rubriksättning. *Högskolan i Gävle* konstaterar att verkets nya uppgifter förutsätter ett stort ofinansierat arbete på de granskade högskolorna. I högskolans yttrande betonas vikten av att de system som väljs för lärosätenas kontroll och redovisning av utbildningens högskolemässighet är tydliga, administrativt enkla och väl förankrade på lärosätena.

Några andra lärosäten kommenterar själva kvalitetsarbetet och dess resultat. *Högskolan i Halmstad* menar att Högskoleverkets kontrollfunktion lämnar lärosätena i ett rättslöst tillstånd. *Högskolan i Kristianstad* uppfattar emellertid verkets granskarroll som främjande för verksamheten. *SLU* kommenterar de kriterier som Högskoleverket använder i sitt granskningsarbete. I revisorernas rapport framförs risken att dessa kvalitetskriterier kan leda till att forskningsanknytning gynnas framför beprövad erfarenhet. *SLU* finner denna kommentar högintressant. Universitetet betonar att högskolans värdesystem också måste kunna värdera de korta yrkesutbildningarnas särart.

## Revisorernas slutsatser och förslag

Närmare hälften av remissinstanserna instämmer i huvudsak i revisorernas slutsatser och förslag. Men i flera fall förekommer både kompletterande

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 7

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

kommentarer och restriktioner i anslutning till remissinstansernas mer generella bedömningar.

### **Klargör kraven på högskolemässighet**

**Revisorerna** föreslår att högskolelagens krav på vetenskaplig grund och forskningsanknytning i all högskoleutbildning förtydligas. Samtidigt bör kravet på beprövad erfarenhet i vissa yrkesutbildningar utvecklas.

Nästan alla **remissinstanser** tar ställning till dessa förslag och ställer sig bakom förslagen.

### **Slå vakt om lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme**

**Revisorerna** föreslår att lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme främjas. Regeringen bör redovisa till riksdagen i vilken omfattning och på vilket sätt intentionerna i 1993 års högskolereform har uppfyllts.

Omkring två tredjedelar av **remissinstanserna** tar ställning till dessa förslag och ställer sig också bakom dem. Ingen remissinstans avstyrker förslagen.

### **Utveckla lokala system för redovisning av högskolemässighet**

**Revisorerna** föreslår att lokala system för redovisning av högskolemässigheten i olika utbildningar utvecklas. Systemen bör inte vara omfattande. Det bör vara lätt att överblicka vilken information som finns.

Knappt två tredjedelar av **remissinstanserna** tar ställning till detta förslag. Ett lärosäte avstyrker förslaget. Övriga remissinstanser ställer sig bakom förslaget.

### **Sammanfattning**

Nästan alla remissinstanser uttalar sig positivt eller mycket positivt om rapporten i mer allmänna ordalag. Revisorernas redovisning och analys av lärosätenas arbete med frågor om högskolemässighet bekräftas i huvudsak.

Remissinstanserna ger ett brett stöd till revisorernas förslag om ett klargörande av högskolelagens krav på högskolemässighet. Förslaget kommenteras också rätt utförligt.

I frågan om vetenskaplig grund och forskningsanknytning betonar remissinstanserna betydelsen av disputerade och forskningsaktiva lärare i utbildningen. Många lärosäten anger därvid stora svårigheter med att leva upp till kravet på högskolemässighet i detta avseende till följd av en alltmer trängd ekonomisk situation. Några lärosäten och ett par studentorganisationer framhåller också kritisk analys och ett självständigt tänkande som centralt.

Några lärosäten framhåller att med en expanderande uppdragsforskning har forskningsbegreppet fått en alltmer skiftande innebörd. Detta ser man som problematiskt. Det påverkar bl.a. OECD:s statistik om forskning. Forskningsbegreppet måste därför klargöras.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 7  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Några lärosäten påpekar att högskolemässighetens innebörd inte kan isoleras till en fråga för den svenska högskolesektorn. Frågan hänger ihop med hur gränserna dras mellan olika utbildningsformer nationellt och även med värderingar och synsätt internationellt.

En stor andel av lärosätena kommenterar också begreppet beprövad erfarenhet. Många kommentarer rör beroendeförhållanden mellan teori och praktik. Flera exempel ges också på att begreppets innebörd och användning inom den högre utbildningen behöver problematiseras och utvecklas.

Flertalet remissinstanser instämmer i revisorernas beskrivning och analys av obalanser i förutsättningarna för att bedriva en högskolemässig utbildning. Även i denna fråga finns ett brett stöd för revisorernas förslag, att regeringen bör främja lärosätenas mer långsiktiga handlingsutrymme.

Också i kommentarerna till obalanser hänvisar flera lärosäten till hur otillräckliga resurser inverkar på lärosätenas förutsättningar att leva upp till kvalitetskrav på utbildningen. Till viss del hänförs problemen till resurstilldelningssystemet med ettåriga, prestationsrelaterade ersättningsbelopp. Till viss del hänvisar lärosätena till en relativ resursminskning. Några lärosäten ger exempel på regeringens ryckiga direktiv i anslutning till utbildningsuppdragen.

Revisorernas förslag om lokala system för kontroll och redovisning av högskolemässigheten får också stöd av flertalet av remissinstanserna. Många ser det som en naturlig del i utvecklingen av högskolesektorn. Man hänvisar till befintliga uppgifter i årsredovisningarna och metoder inom ramen för Högskoleverkets nationella kvalitetsprövning som kan tas som utgångspunkt i utvecklingen av lokala system. Men det finns också invändningar. Dessa rör bl.a. svårigheter att fånga och redovisa de komplexa frågor som rör högskolemässighet. En del uttrycker också oro och tveksamhet inför att detta kan bli nya pålagor utan erforderlig finansiering.

Slutligen bekräftar remissinstanserna revisorernas beskrivning av den nationella kontroll av högskolemässighet som har vuxit fram under 1990-talet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 7  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**





# Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning

## Sammanställning av remissyttranden

### Remissinstanser

Riksdagens revisorers rapport *Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning* (rapport 2000/01:4) har remissbehandlats. Totalt har följande 33 remissinstanser anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig:

- Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- Ekonomistyrningsverket
- Högskoleverket
- Stockholms universitet
- Kungl. tekniska högskolan
- Karolinska Institutet
- Lärarhögskolan i Stockholm
- Uppsala universitet
- Mälardalens högskola
- Högskolan Dalarna
- Högskolan Gävle
- Örebro universitet
- Linköpings universitet
- Lunds universitet
- Malmö högskola
- Högskolan i Halmstad
- Högskolan i Kalmar
- Högskolan på Gotland
- Högskolan i Karlskrona/Ronneby (namnbyte fr.o.m. 13 oktober 2000 till Blekinge tekniska högskola)
- Högskolan i Kristianstad
- Växjö universitet
- Göteborgs universitet
- Högskolan i Borås
- Karlstads universitet
- Högskolan i Skövde
- Högskolan i Trollhättan/Uddevalla
- Umeå universitet
- Luleå tekniska universitet
- Mitthögskolan
- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Sveriges Förenade Studentkårer (SFS)
- Sveriges universitetslärarförbund (SULF)

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 8  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Följande remissinstanser har avstått från att lämna skriftliga yttranden:

- Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet
- Lärarhögskolan i Stockholm
- Högskolan i Karlskrona/Ronneby

Utöver de instanser som anmodats eller beretts tillfälle att yttra sig har skriftliga yttranden också lämnats av Uppsala studentkår och Sveriges ekonomförningars riksorganisation (SERO).

## Allmänna synpunkter

Remissinstanserna lämnar flera olika slag av mer allmänna synpunkter på revisorernas rapport.

Många **remissinstanser** uttalar sig positivt om rapporten.

*Ekonomistyrningsverket (ESV)* delar revisorernas synsätt att prestationer och resultat bör ställas mot tilldelade resurser. ESV menar att utgångspunkten i högskolelagens krav på ett effektivt resursutnyttjande och en hög kvalitet är bra. Verket menar att detta är särskilt viktigt att analysera då verksamhetens förutsättningar förändras. Revisorernas förslag kan dock, enligt ESV, i några avseenden ses som något förenklade lösningar. Också *Mälardalens högskola* uppskattar utgångspunkten i högskolelagens krav på effektivitet och kvalitet. Högskolan konstaterar samtidigt att förutsättningarna varierar mycket mellan lärosäten, institutioner och kurser varför det är svårt att konstruera rättvisa nyckeltal för jämförelser. Lokalt förankrade nyckeltal främjar verksamhetens utveckling mer. Utvecklingen av nationella nyckeltal måste fortsätta, men det är viktigt att de används som ett analytiskt underlag bland många.

*Stockholms universitet* uttalar sig positivt om högskolegranskningen som helhet, som universitetet menar har inneburit att grundutbildningen har blivit genomlyst från olika utgångspunkter på ett kvalificerat och ambitiöst sätt. *Uppsala universitet* har med intresse tagit del av revisorernas utredning om resursanvändningen i högskolans grundutbildning. Universitetet har samtidigt invändningar mot den analys och de slutsatser som presenteras. *Högskolan Dalarna* framhåller att revisorerna redogör för grundutbildningens utveckling under 1990-talet på ett väl underbyggt sätt. Högskolan känner igen beskrivningen och noterar att högskolesektorns resurstilldelningssystem fungerar bäst i expansion. En stagnerande tillströmning av studenter under senare år slår direkt igenom i grundutbildningens ekonomiska resultat. Högskolan har för egen del ett outnyttjat ackumulerat grundutbildningsanslag på ca 35 miljoner kronor. Högskolan föreslår att resurstilldelningssystemet kompletteras med någon form av utvecklings- eller investeringsmedel utan direkt koppling till helårsstudenter och helårsprestationer.

*Malmö högskola* är positiv till rapporten som man menar på ett förtjänstfullt sätt belyser de problem som högskolan ställts inför under senare år med nya uppgifter och minskade resurser. Också *Högskolan i Kalmar*, *Högskolan i Kristianstad* och *Umeå universitet* instämmer i rapportens redovisning och analys. Universitetet konstaterar att liknande iakttagelser lämnas i det nylig-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**  
**.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**  
.  
**Bilaga 8**  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

en lämnade betänkandet om högskolans styrning. Också *Uppsala studentkår* framhåller att man generellt sett är positiv till rapportens förslag även om det finns problem förknippade med förslagen som bör diskuteras ytterligare innan de genomförs. Även *Sveriges ekonomföreningars riksorganisation (SERO)* framför i ett yttrande att de förslag som revisorerna lägger i sin helhet är mycket goda. Föreningen framhåller att revisorernas förslag medför en betydligt ökad transparens i grundutbildningens genomförande. Föreningen framhåller att den ekonomiska planeringen bör utgå från uppställda mål och krav. Samtidigt konstaterar föreningen att dagens redovisningssystem inte medger en koppling mellan mål och resultat.

Några remissinstanser är kritiska till att revisorerna – som man menar – inte tillräckligt väl beaktar det styrsystem som riksdagen antog för högskolan i och med 1993 års högskolereform.

*Högskoleverket* menar att revisorernas granskning av anslagssystemet i vissa delar utgår från antaganden som inte gäller i högskolans nuvarande styrsystem. Enligt verket borde revisorerna i stället ha lagt tyngdpunkten på hur det nuvarande styrsystemet fungerar och vad som behövs för en bättre styrning av högskolan. *Karolinska Institutet* framför liknande synpunkter i sitt yttrande. Institutet framhåller att i det nuvarande styrsystemet bevakas verksamhetens kvalitet genom studenter, lärare, anställda och omvärlden samt genom knytningen till forskningen. Också *Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF)* betonar i sitt yttrande att det är mycket tveksamt att bedöma en verksamhet enbart utifrån kostnadsredovisning. Även i yttrandet från *Stockholms universitet* är man kritisk till att resurstilldelningen i revisorernas rapport behandlas isolerat från de övriga delarna av högskolans styrsystem i denna rapport. Enligt *Växjö universitet* har revisorerna fångat flera centrala frågor som rör högskolans styrsystem. Samtidigt framhåller universitetet att verksamheten i universitet och högskolor är mycket mångfacetterad och endast i mycket begränsad omfattning kan inordnas i traditionella mål- och resultatstyrningsmodeller.

*Uppsala universitet* konstaterar i sitt yttrande att det finns ett dilemma mellan riksdagens berättigade vilja att styra och viljan att decentralisera.

*Kungl. Tekniska högskolan (KTH)* påpekar i sitt yttrande att revisorerna i sin rapport gör generaliseringar från Nils-Olof Christofferssons rapport utan att diskutera hur representativ denna är för universitet och högskolor i allmänhet.

*Göteborgs universitet* framhåller att man självfallet strävar efter att största möjliga del av grundutbildningens resurser kommer de studerande till godo i form av en högkvalitativ utbildning. Samtidigt påpekar universitetet att regleringsbrevets verksamhetsmål leder till en önskad spridning och uttuning av resurserna.

Några remissinstanser – bl.a. *Högskolan i Gävle* och *Linköpings universitet* – betonar det komplexa i högskolans verksamhet och efterlyser en breddad och fördjupad analys. Linköpings universitet framhåller de alltmer spretigare krav på uppföljning och utvärdering som ställs på högskolan med alltmer realistiska tidsplaner efter 1993 års högskolereform. Också *Karolinska Institutet* konstaterar att förbättringar givetvis kan ske i högskolans styrning. Samtidigt fram-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 8  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

håller institutet att flera av dessa frågor är så viktiga och komplexa att de knappast låter sig hanteras på det kortfattade sätt som nu sker. Institutet framhåller att resultatmått måste vara kommunicerade och accepterade av berörda för att fylla en verklig funktion.

*Luleå universitet* konstaterar i sitt yttrande att revisorerna har visat att frågan om högskolans resursanvändning inte kan besvaras i dag. Det krävs bättre redovisning av både kostnader och resultat vid lärosätena. För mål- och resultatstyrning krävs också tydliga mål som ställs mot tilldelade resurser. Universitetet konstaterar att regleringsbrevets krav på återrapportering är lösryckta och undermåliga. Kraven på återrapportering bör reduceras så att de omfattar ett fåtal viktiga mål. Ska grundutbildningens resurser räcka till god kvalitet måste de användas för själva utbildningen och inte för ökade administrativa kostnader. Enligt universitetet har samhällets verksamhet under 1990-talet underordnats ekonomiska förhållanden. För den framtida grundutbildningen måste fokus flyttas från ekonomin till verksamheten.

Några remissinstanser lyfter särskilt fram revisorenas skrivningar om besparingarna på grundutbildningen under 1990-talet, vilket framhålls som en särskild förtjänst i rapporten.

*Högskolan i Skövde* menar att rapportens viktigaste bidrag är flera och tydliga belägg för att det behövs mer resurser till högskolans grundutbildning. Också *Stockholms universitet* menar att rapportens största förtjänst är att den mycket tydligt framhåller minskade resurser under 1990-talets senare hälft.

*Uppsala universitet* konstaterar att högskoleutbildningens besparingar under de senaste åren åter bekräftas. Ett liknande konstaterande finns i yttrandet från *SUHF* där man noterar att riksdagsrevisorernas rapport är ytterligare ett belägg för att mer resurser behövs till högskolans grundutbildning. I yttrandet från *Örebro universitet* ser man positivt på att revisorerna lyfter fram de minskade ersättningarna per student under 1990-talet samtidigt som kostnaderna har ökat. Universitetet menar att det är bra att revisorerna lyfter fram problemet med att man ska åstadkomma mer för mindre pengar. Universitetet menar också att besparingarna i första hand påverkar de mest rörliga slagen av kostnader, där undervisningen tillhör de mest rörliga kostnaderna. *Högskolan i Halmstad* framför liknande synpunkter och konstaterar att de urholkade ersättningarna har medfört att antalet timmar per poäng har skurits ner. Detta framhåller högskolan som besvärande med tanke på den alltmer heterogena skaran av studenter. Också *Högskolan på Gotland* framhåller att högskolesektorns kraftiga expansion i kombination med nya uppgifter och minskad resurstilldelning har präglat verksamheten under senare år. Högskolan menar att det knappast är förvånande att detta för studenterna leder till minskad lärartid och lägre kvalitet i utbildningen. Enligt *Göteborgs universitet* har besparingarna främst lett till ett överutnyttjande av lärarna med en oroväckande ökning av långtidssjukskrivning och andra symptom på utbrändhet. Universitetet menar att detta sannolikt kommer att leda till en lägre grad av måluppfyllelse, om inte sambandet blir starkare mellan uppdrag och mål samt mellan uppdrag och resurstilldelning.

Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) konstaterar att revisorenas uppgifter om utvecklingen av per capita-ersättningar och undervisningstäthet är

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 8  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

alarmerande, men tyvärr kända sedan gammalt. SFS menar att det är anmärkningsvärt att regeringen enbart anger kvantitativa mål och inte lyfter fram utbildningens kvalitet som ett prioriterat mål i budgetpropositionen för år 2000. Enligt SFS bör utbildningens kvalitet prioriteras framför en fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen i dagens läge.

## Revisorernas iakttagelser och slutsatser

### Brister i redovisning och analys av resursanvändningen

I rapporten konstaterar **revisorerna** att enligt erfarenheterna från totalt sex institutioner på tre lärosäten förekommer kostnadsbaserad redovisning endast undantagsvis. Den ekonomiska redovisningen på lokal nivå är i huvudsak baserad på en schablonmässig fördelning av anslag för gemensamma och indirekta kostnader. Undervisningskostnaden – kostnaden för lärarlöner – riskerar att bli en restpost. Vidare bygger anslagen till grundutbildningen på individbaserade ersättningar. På såväl nationell som lokal nivå saknas emellertid en individbaserad kostnadsredovisning. Därmed kan redovisade kostnader inte relateras till tilldelade medel. Det är också svårt att bedöma konsekvenser av genomförda besparingar och i vilken utsträckning möjligheter till effektivisering inom högskolesektorn har tagits till vara.

Revisorerna föreslår att regeringen och Högskoleverket tar initiativ till att utveckla en kostnadsredovisning på universitet och högskolor. För att redovisningen ska fungera som stöd för statsmakternas prioritering mellan olika anslag krävs att den är ändamålsenlig och rättvisande. Ett exempel är avvägningen mellan nivån på per capitaersättningarna och det samlade utbildningsuppdragets storlek med avseende på antalet studenter. Därvid är kunskap om kostnaden per helårsstudent viktig.

**Remissinstanserna** redovisar mycket skilda uppfattningar i frågan om en kostnadsredovisning i enlighet med revisorernas förslag.

Många instämmer i revisorernas syn samtidigt som man markerar att frågan behöver utvecklas vidare och många problem behöver lösas.

*ESV* delar revisorernas uppfattning om vikten av att få kunskap om kostnad per helårsstudent för att kunna bedöma om ersättningsnivån är rimlig och resursanvändningen effektiv. Samtidigt betonar *ESV* att strävan efter exakta uppgifter inte får gå för långt. Kostnadsredovisningen och den tid som läggs ner på kostnadsredovisningen måste vara rimlig. Schabloner kan då ibland vara att föredra framför exakta kostnader. Regeringens försöksverksamhet med ekonomisk uppföljning i regleringsbrevet för år 2000 är lovvärd. Den bör dock utvärderas innan den permanentas och integreras i budgetarbetet.

*Lunds universitet* delar revisorernas syn att uppföljning och redovisning av verksamheten är betydelsefull. Universitetet delar också revisorernas uppfattning att uppföljningen och redovisningen behöver utvecklas. För det krävs emellertid en betydligt djupare analys vilket även ligger i revisorernas förslag. Universitetet menar att det är riktigt att statsmakterna löpande behöver följa kostnaden per helårsstudent för olika utbildningar. Detta är emellertid inte detsamma som helårsstudent inom utbildningsområden. Dessa mots-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga 8

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

varar inga utbildningar. Utbildningsprogram består i sin tur av flera kurser som kan tillhöra olika utbildningsområden. Samma kurs kan också ingå i flera olika utbildningsprogram. Universitetet avstyrker därför en kostnadsredovisning per helårsstudent indelad på utbildningsområden.

*Umeå universitet* instämmer i att det behövs en utvecklad redovisning av kostnaderna. Men universitetet påpekar de många problem som är förknippade med mått som per capitabaserad redovisning. Måttet kan variera över tiden beroende på gruppstorlekar. Däremot menar universitetet att det är möjligt att ta fram kostnad per ämnesområde eller institution. I en sådan redovisning är det av särskilt intresse att följa hur de direkta lärarkostnaderna utvecklas över tiden.

*Högskolan i Borås* delar revisorernas uppfattning om vikten av att ha kunskap om kostnaden per helårsstudent och utbildningsområde. Högskolan framhåller samtidigt att flera problem behöver lösas innan enhetliga och jämförbara uppgifter kan erhållas.

*SUHF* instämmer i att en väl fungerande redovisning är central för en effektiv resursanvändning. Samtidigt betonar förbundet att det är väsentligt att resursanvändningen tar sin utgångspunkt i det gällande systemet för resurstilldelning. Detta sätter ramar för vad som är möjligt att uträtta. Förbundet framhåller att Högskolornas forum för redovisningsfrågor (HfR) bör vara en självklar diskussionspartner i ett fortsatt utvecklingsarbete. Även *Malmö högskola* konstaterar att någon faktisk kostnad utifrån kvalitet och produktionsmässiga faktorer inte kan redovisas då den totala utbildningskostnaden inte kan överstiga anvisade medel. Högskolan menar ändå att en lokal kostnadsredovisning är meningsfull för att följa utvecklingen över tiden på ett lärosäte. Men högskolan konstaterar att det behövs ett utvecklingsarbete, framför allt för att ta ställning till vilken återrapporteringsstruktur som ska användas. Liknande uppfattningar om framför allt problem med rapporteringsstrukturen framförs av flera lärosäten, bl.a. *Mälardalens högskola*, *Högskolan Dalarna*, *Högskolan i Kristianstad* och *Mitthögskolan*. Utan en bra uppföljning av kostnadsstrukturen menar Högskolan i Kristianstad att det finns risker för misshushållning med resurser.

*Karlstads universitet* menar att med rådande finansieringssystem är det närmast ett överlevnadsvillkor att regelbundet följa upp utfallet av utbildningen och ställa detta mot planerad verksamhetsvolym. *Högskolan i Trollhättan/Uddevalla* framför liknande synpunkter och betonar att det nuvarande resurstilldelningssystemet förstärker en konserverande inriktning av utbildningsprofilen. Av ekonomiska skäl satsar man på säkra kort.

Studentorganisationerna är också positiva till revisorernas synsätt och förslag, men med reservationer för utvecklingsproblem. *SFS* menar att universitet och högskolor behöver ha en god uppfattning om vilka utgifter de har för olika utbildningar för att kunna agera optimalt som utbildningsanordnare. *SFS* ifrågasätter att regeringen inte har frågat efter dessa uppgifter tidigare. Också *Uppsala studentkår* tillstyrker revisorernas förslag samtidigt som man ser svårigheter med att redovisa gemensamma kostnader utan schablonmässiga avdrag. Även *SERO* instämmer i revisorernas synsätt och förslag och menar att ett enhetligt ekonomiskt redovisningssystem snarast bör utvecklas för svenska lärosäten.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 8  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Flera remissinstanser avvisar revisorernas förslag. Dessa remissinstanser hänvisar till att den föreslagna redovisningen skulle bli resurskrävande samtidigt som kvaliteten skulle bli bristande. Därmed ifrågasätter man det meningsfulla med revisorernas föreslagna redovisning.

*Högskoleverket* instämmer i att en ekonomisk redovisning ska vara så rättvisande som möjligt och att lärosätenas redovisning är ett viktigt utvecklingsområde. Verket ifrågasätter emellertid en per capitabaserad redovisning och förslår i stället en systemanalys av kostnader. Verket ser inte heller sin egen medverkan som given. I stället hänvisar verket till myndigheter med specialkompetens inom området, t.ex. ESV. Också *Högskolan på Gotland* instämmer i att väl fungerande nyckeltal och kostnadsbaserad redovisning är av stort värde för den interna uppföljningen. Men högskolan är mycket tveksam till förändrade system för uppföljning och redovisning. Enligt högskolan är en individbaserad redovisning sannolikt mycket svår att göra och en sådan redovisning skulle ofrånkomligt medföra ett antal schabloniseringar. Enligt högskolan riskerar också nya former för redovisning och uppföljning att kräva resurser som annars kunde användas för att förbättra redan fungerande former.

*Linköpings universitet* framhåller ett motsatsförhållande i fråga om kostnadsredovisningen. Å ena sidan är det relevant att fråga hur mycket en lärarexamen eller en civilingenjörsexamen kostar. Å andra sidan utgörs grundutbildningen till stora delar av utbildningsprogram vilka består av enskilda kurser som genomförs av olika institutioner. Med mer tvärvetenskaplig utbildning och mer flexibla undervisningsmetoder samverkar också flera institutioner kring en kurs. Bokslutsenhet är institutionen, inte utbildningsprogrammet. Arbetet för att ta fram kostnader för enbart historia och datalogi – inom ramen för revisorernas granskning – visar på mycket stora kostnader. Inom universitetet är man därför mycket tveksam till om det över huvud taget går att ta fram individuellt baserade uppgifter av god kvalitet. Dessutom ifrågasätter man om resultatet är värt de insatser som krävs.

*Göteborgs universitet* anger flera skäl till att per capita ersättningarna inte kan jämföras med beräknade kostnader per student. Enligt universitetet måste sådana beräkningar baseras på en schablonmässig fördelning av kostnader som ligger utanför själva undervisningskostnaden. Ett exempel är kostnader för lärarnas fort- och vidareutbildning. Ett annat exempel är medel för lokaler som universitetet måste omfördela. Ytterligare ett exempel är ökade krav på återrapportering av verksamheten. Utbildningsnivån påverkar också kostnadsprofilen. Utbildning på högre nivåer är mer resurskrävande än utbildning på lägre nivåer. Med dagens resurstilldelningssystem är dessutom alternativa studieformer – som distansutbildning och kvällsundervisning – ekonomiskt ofördelaktiga. Samtidigt ingår sådan utbildning i högskolans uppdrag.

Också *Stockholms universitet* ifrågasätter en kostnadsbaserad redovisning under hänvisning till att en sådan bl.a. skulle vara väldigt resurskrävande men ändå av tveksam kvalitet. Liknande uppfattningar framförs av bl.a. *KTH*, *Örebro universitet*, *Växjö universitet*, *Högskolan i Kalmar* och *Luleå tekniska universitet*.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 8  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



*Örebro universitet* menar att individuella kostnader i stort sett saknar relevans på institutions- eller ämnesnivå. Enligt universitetet är det mer relevant att räkna på lönsamhet och samordningsvinster för gruppstorlekar om 30–35 studenter.

### Studenternas undervisningstid följs inte upp

I rapporten konstaterar **revisorerna** att högskolans grundutbildning har karaktär av lärarledda självstudier. Lärarnas betydelse för goda studieresultat framgår av mål och krav i högskolelagen. Studenternas lärartid följs emellertid inte löpande upp på vare sig nationell eller lokal nivå. Regeringen har inte frågat efter denna uppgift i de krav på återrapportering från lärosätena som ingår i regleringsbrevet. Enhetliga mått för att följa studenternas tillgång till lärare har inte heller utvecklats och regeringen har inte formulerat något mål för undervisningstätheten. Revisorerna har funnit att det finns stor risk för att andra faktorer än undervisningens kvalitet, mätt som studenternas lärartimmar per vecka, blir styrande vid undervisningens planering och budgetering. Detta får allvarliga konsekvenser för möjligheten att bedriva utbildning av god kvalitet.

Revisorerna föreslår att enhetliga mått utvecklas för att beräkna studenternas lärartid och att denna regelbundet följs upp.

Nästan alla **remissinstanser** kommenterar denna fråga och de resonemang som förs är genomgående likartade.

Man instämmer i att studenternas lärartid är viktig i förutsättningarna för att bedriva en utbildning av god kvalitet. Men flera nyanseringar och reservationer förs fram.

Avsaknaden av enhetliga mått gör att frågan inte närmare kan diskuteras utan att begreppets innebörd definieras. En fråga är vilken typ av lärare studenterna träffar. Främst nämns akademisk grad. Andra frågor rör längden på studenternas möten med lärarna. Ytterligare en fråga rör storleken på undervisningsgrupperna. Också kvalitetsaspekter på möten mellan lärare och studenter förs fram. Dessa aspekter kan handla om lärarnas engagemang och förberedelser för undervisningen.

Många remissinstanser poängterar att studenternas lärartid är en kvalitetsaspekt bland många. Andra aspekter av betydelse som nämns är bl.a. bibliotek, projektrum, IT-utrustning och andra läromedel. I samma sammanhang nämns ofta omfattningen av den tid som studenterna lägger ner på sina studier som en väl så viktig variabel som studenternas lärartid.

Flera remissinstanser varnar också för att nyckeltal för studenternas lärartid kan få en konserverande inverkan på utvecklingen av högskolans grundutbildning. Ny pedagogik och nya undervisningsformer, som problembaserad inlärning och IT-stöd i undervisningen, kan ge ny innebörd åt möten mellan studenter och lärare.

Trots en i grunden positiv inställning till denna kvalitetsaspekt är många remissinstanser skeptiska eller avvisande till att ge studenternas lärartid en alltför framträdande inverkan på utbildningen via t.ex. fastställda mål och mått. Men undantag finns. *Göteborgs universitet* ser med tillfredsställelse om

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 8  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

regeringen ställer upp mål för undervisningstäthet. Enligt universitetet skulle sådana mål förmodligen leda till en omformulering av högskolans mål och ge incitament till förändringar av resurstilldelningssystemet. Universitetet framhåller att dagens situation i längden är ohållbar.

### Resultat av högskolans grundutbildning

I rapporten konstaterar **revisorerna** att det finns flera begränsningar i de resultatmått som används för högskolans grundutbildning.

Prestationsgrad ger på aggregerad nivå information om prestationer av studenter och lärosäten. Men måttet ger inte information om vare sig enskilda studenters prestationer eller om utbildningsnivå för genomförda prestationer. Prestationsgraden har varit relativt konstant under 1990-talet. Vid utbildningens expansion innebär detta att ett större antal studenter fullföljer påbörjad utbildning med godkända tentamina. Men det betyder också att ett större antal studenter inte gör det. Regeringen har inte analyserat och redovisat vare sig orsaker bakom dessa förhållanden eller vidtagna åtgärder.

Med 1993 års högskolereform fick examina en central betydelse för kvalitetskrav på högskolans grundutbildning. Kvalitetskrav för olika examina anges i den s.k. examensordningen. Den genomsnittliga studietiden för en examen är lång och har också förlängts. Antalet examina är också ett osäkert resultatmått. Någon mer ingående analys av skillnader eller förändringar i examensfrekvens har inte genomförts av vare sig regeringen eller Högskoleverket. Regeringens signaler till lärosätena om betydelsen av att följa upp och analysera grundutbildningens resultat är också oklara.

Revisorerna föreslår att regeringen initierar analys och diskussion om nya eller alternativa resultatmått samt att regeringen tar fram ett underlag för hur utbildningens resultat kan förbättras.

Flertalet **remissinstanser** yttrar sig även i denna fråga. Många instämmer i revisorernas förslag samtidigt som man påpekar de svårigheter som är förknippade med att hitta relevanta och rättvisande resultatmått. Alla mått har begränsningar.

Som redan har framgått inledningsvis, uttalar sig några remissinstanser – bl.a. *Mälardalens högskola* och *Luleå tekniska universitet* – kritiskt om regeringens återrapporteringskrav. *Högskolan i Skövde* menar att det är uppenbart att regeringen inte har haft som ambition att belysa effekten av en utbyggd högskola med minskade resurser. *Linköpings universitet* uppfattar kraven på återrapportering som alltmer omfattande och även spretiga samtidigt som tidsplanerna är orealistiska. En helhetssyn efterlyses i kraven på återrapportering. *Karlstads universitet* menar också att det förhållandet att flera av lärosätena inte når upp till takbeloppen i sig fungerar som pådrivande för att följa upp verksamheten. Flera remissinstanser motsätter sig också bestämt av regeringen fastlagda prestationsmål för utbildningen.

Flera uttalar sig för att möjligheterna att utveckla alternativa kvalitetsmått studeras samt att orsakerna till en relativt sett minskande examensfrekvens analyseras. *Högskolan Dalarna* påpekar att det är en begränsning att enbart magisterexamina och inte också kandidatexamina följs upp. Den senare

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga 8

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

gruppen menar högskolan har väl så stor betydelse vid högskolans expansion.

Frågan om prestationsgrad orsakar flera kommentarer. Många, bl.a. *Stockholms universitet*, *Uppsala universitet* och *Mälardalens högskola* ifrågasätter revisorerens resonemang kring oförändrad prestationsgrad under 1990-talets expansion. Detta menar man måste tolkas som effektivitets-höjande med en ökad andel nya grupper i högskolan. En miniminivå för prestationsgrad, angiven av regeringen avvisas emellertid bestämt. Man befarar att ett sådant mål skulle kunna få en effekt motsatt den avsedda. Många bl.a. *Stockholms universitet*, *Högskolan i Halmstad*, *Högskolan i Kalmar* och *Högskolan i Kristianstad*, påpekar att en genomströmning på 100 % är orealistisk. Flera framhåller också att grundutbildningens resultat inte alltid kan fångas med hjälp av poängmätt. Studenter inom det s.k. livslånga lärandet tas i flera fall som exempel. *Stockholms universitet* påpekar emellertid att det behövs åtgärder för deltidsstuderande som samtidigt förvärvsarbetar, ofta på heltid. Dessa grupper av studerande kännetecknas enligt universitetet av mycket låg genomströmning.

De flesta är positiva till revisorerens förslag om ett fåtal nyckeltal för att följa upp prestationer och resultat i grundutbildningen. Men kritiska röster förekommer bl.a. från *Uppsala studentkår*. Man befarar att ett fåtal nyckeltal kan bidra till en mekanisk anpassning från lärosätena och även till en ensidig belysning av grundutbildningen.

## Sammanfattning

Många remissinstanser yttrar sig positivt om rapporten och dess inriktning. Men kritiska kommentarer förekommer också. Några menar att revisorererna i sin rapport inte tillräckligt väl beaktar det styrsystem för högskolesektorn som riksdagen antog med 1993 års högskolereform. Några påpekar att högskolesektorn är mångfasetterad och komplicerad och efterlyser en bredare och djupare analys av flera frågor, bl.a. mått för återrapportering. Några menar att revisorerens skrivningar om besparingar i högskolans grundutbildning under 1990-talet hör till rapportens mer förtjänstfulla delar.

Också i fråga om revisorerens förslag om en individbaserad kostnadsredovisning kommer skilda uppfattningar fram. Många instämmer i revisorerens förslag. Samtidigt påpekar man flera frågor som behöver utvecklas och problem som måste lösas innan en sådan redovisning kan byggas upp. Ett problem som förs fram rör strukturen för återrapportering av kostnader. På lärosätena saknas den indelning i utbildningsområden, som används för de ersättningsbelopp som ligger till grund för anslagstilldelning. På lärosätena är den minsta bokslutsenheten institutioner medan utbildningen är kursbaserad och uppbyggd i program. Samma kurs kan ingå i flera program. Institutioner kan också samverka kring de enskilda kurserna. – En del lärosäten menar att det är förenat med så stora svårigheter att få fram en nationellt jämförbar kostnadsredovisning att en lokal uppföljning över tiden är att föredra. Flera remissinstanser avvisar också revisorerens förslag till kostnadsredovisning helt under hänvisning till att redovisningen blir alltför kostnadskrävande och ändå får allvarliga kvalitativa brister.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga 8  
**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Nästan alla remissinstanser instämmer i revisorernas förslag att utveckla enhetliga mått för studenternas lärtid och att löpande följa upp denna tid. I de kommentarer som lämnas finns också en bred enighet. Man framhåller att måtten måste vara tydligt definierade och att måtten vid användningen måste vara inordnade i ett sammanhang som en av flera kvalitetsaspekter. Man varnar också för att måtten kan ha en konserverande inverkan på utbildningens utveckling när nya undervisningsformer växer fram.

Många remissinstanser lämnar kritiska kommentarer till revisorernas överväganden om undervisningens resultat. Svårigheten att fånga undervisningens resultat med hjälp av poäng framhålls bl.a. när det gäller bl.a. det livslånga lärandet. Många påpekar att en hundra procentig genomströmning är orealistisk samt att bibehållen prestationsgrad under 1990-talets expansion med bl.a. nya studentgrupper i högskolan bör ses som en effektivitetshöjning. Däremot önskar flera remissinstanser mer samordnade återrapporteringskrav från regeringen. Remissinstanserna instämmer emellertid i revisorernas kritik mot befintliga resultatmått och delar revisorernas uppfattning att nya och alternativa mått behöver utvecklas.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.

Bilaga 8

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**



# Innehållsförteckning

1	Granskningens bakgrund och inriktning .....	1
2	Riksdagens beslut .....	2
3	Revisorernas iakttagelser och remissinstansernas synpunkter .....	3
3.1	Högskoleverkets granskande och främjande roll .....	3
3.2	Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning .....	5
3.3	Grundutbildningens högskolemässighet .....	6
3.4	Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning .....	8
4	Aktuella förändringar .....	10
4.1	Budgetpropositionen för 2001 .....	10
4.2	Mångfald i högskolan .....	11
4.3	Högskolans styrning .....	12
4.4	Ökad rekrytering av utländska studenter .....	13
5	Revisorernas överväganden .....	13
5.1	Expansion och besparingar .....	13
5.2	Brister i redovisningen av grundutbildningens kostnader .....	15
5.3	Utbildningens högskolemässiga kvalitet .....	16
5.4	Brist på kunskap om utbildningens resultat .....	17
5.5	Oklarheter kring Högskoleverkets roll och uppdrag .....	19
6	Revisorernas förslag .....	20

Bilaga 1 Riksdagens revisorers rapport <i>Högskoleverkets granskande och främjande roll</i> (rapport 1999/2000:3) .....		21
Förord .....		23
Sammanfattning .....		25
Högskolan under förändring .....		25
Brett uppdrag och oklara förväntningar på det nya verket .....		25
Revisorernas slutsatser och förslag .....		26
1	Granskningens uppläggning .....	27
2	Den grundläggande högskoleutbildningen .....	28
2.1	Utvecklingen i ett nationellt perspektiv .....	28
2.2	Jämförelser med andra länder .....	34
2.3	Sammanfattning .....	36
3	Riksdagens beslut om högre utbildning .....	37
3.1	Frihet för kvalitet .....	37
3.2	Nytt system för resurstilldelning .....	39
3.3	Ett nytt verk för högskolan .....	39
3.4	Anslag till utbildning och forskning .....	41
3.5	Högskolans ledning, lärare och organisation .....	42
3.6	Sammanfattning .....	43
4	Högskoleverket .....	44
4.1	En ny högskolemyndighet med många uppgifter .....	45
4.2	Verkets granskande och främjande uppgifter .....	49
4.3	Synpunkter från Högskoleverkets intressenter .....	66
4.4	Sammanfattning .....	68
5	Regeringens styrning av Högskoleverket .....	72

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

5.1 Regeringens behov av stabsfunktion begränsar verkets planering .....	72
5.2 Dialogen mellan departementet och verket .....	72
5.3 Sammanfattning .....	74
6 Internationella jämförelser av högskoleadministrationen .....	75
6.1 Möjligheter och begränsningar .....	75
6.2 Likheter och skillnader .....	76
6.4 Sammanfattning .....	77
7 Revisorernas överväganden, slutsatser och förslag .....	78
7.1 Högskolesektorn i stark förändring .....	78
7.2 Fyra år med det nya verket för högskolesektorn .....	80
7.3 Revisorernas slutsatser och förslag .....	83
Bilaga .....	88
Kontakter under granskningsarbetet .....	88

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 2 Riksdagens revisorers rapport <i>Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning</i> (rapport 1999/2000:9) .....	91
Förord .....	93
Sammanfattning .....	95
Stora satsningar och stora förväntningar .....	95
Allvarlig brist på kunskap .....	95
Högskoleutbildningens lönsamhet .....	96
Tecken på bristande effektivitet .....	96
Revisorernas förslag .....	96
1 Revisorernas beslut om att granska högskolan .....	97
2 Den grundläggande högskoleutbildningen .....	98
2.1 Stora satsningar och stora förväntningar på högskolan .....	98
2.2 In- och utflöden i utbildningssystemet .....	101
2.3 Styrningen av den högre utbildningen .....	109
2.4 Sammanfattning .....	114
3 Högskoleutbildningen och samhällsekonomin .....	117
3.1 Högskoleutbildningens samhällsekonomiska värde .....	117
3.2 Grundutbildningens avkastning .....	118
3.3 Samband mellan utbildning och tillväxt .....	121
3.4 Svårt att komma åt social snedrekrytering .....	123
3.5 Högskoleutbildningen och den internationella marknaden .....	125
3.6 Sammanfattning .....	128
4 Revisorernas överväganden, slutsatser och förslag .....	130
4.1 Bristande kunskap om högskoleutbildningen .....	130
4.2 Tecken på bristande effektivitet i högskoleutbildningen .....	132
4.3 Styrningen av högskolans grundutbildning .....	134
4.4 Revisorernas slutsatser och förslag .....	136
Bilaga .....	139
Kontakter under granskningsarbetet .....	139

Bilaga 3 Riksdagens revisorers rapport <i>Grundutbildningens högskolemässighet</i> (rapport 2000/01:1) .....	141
Förord .....	143
Sammanfattning .....	145

En högskolemässig grundutbildning .....	145
Stora förändringar i högskolesektorn under 1990-talet .....	145
Erfarenheter från åtta lärosäten .....	146
Revisorernas förslag.....	146
1 Revisorernas beslut om att granska högskolan .....	147
2 Krav på en högskolemässig grundutbildning.....	148
2.1 Riksdagens krav .....	148
2.2 Forskningens behandling av riksdagens krav.....	154
2.3 Nationell kontroll av högskolemässighet .....	158
3 Hantering av högskolemässigheten på åtta lärosäten.....	161
3.1 Urval av lärosäten och genomförande.....	161
3.2 Generella tendenser under 1990-talet.....	162
3.3 Stora skillnader i förutsättningar mellan olika lärosäten .....	164
3.4 Innebörden av en högskolemässig utbildning .....	167
3.5 Flera likheter i lärosätenas arbete med högskolemässighet.....	169
3.6 Lärosätenas kontroll och redovisning av högskolemässigheten .....	172
3.7 Nationellt bedrivna kvalitetskontroll.....	174
4 Revisorernas överväganden och slutsatser.....	178
4.1 Innebörden av en högskolemässig grundutbildning .....	178
4.2 Många obalanser i kravet på en högskolemässig utbildning .....	180
4.3 Lärosätenas kontroll och redovisning av högskolemässigheten ..	181
4.4 Nationell kontroll av högskolemässighet .....	182
4.5 Revisorernas slutsatser.....	183
Bilaga 1 Frågor till lärosäten .....	185
Bilaga 2 Kontakter under granskningsarbetet.....	187

Bilaga 4 Riksdagens revisorers rapport <i>Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning</i> (rapport 2000/01:4) .....	189
Förord .....	191
Sammanfattning.....	193
Brister i redovisning och analys av resursanvändning .....	193
Många oklarheter kring grundutbildningens resultat .....	193
Studenternas tillgång till lärare följs inte upp .....	194
Revisorernas förslag.....	194
1 Granskningens inriktning.....	195
2 Resurstilldelning till högskolans grundutbildning .....	196
2.1 Riksdagens krav på en effektiv resursanvändning .....	196
2.2 Regeringens precisering av kraven på högskolorna .....	198
2.3 Högskolans resurser och redovisning.....	200
3 Redovisning på lokal nivå.....	203
3.1 Kostnadsredovisning .....	203
3.2 Faktorer som påverkar lärosätenas resursanvändning .....	210
3.3 Redovisning av undervisningstid .....	211
3.4 Iakttagelser.....	213
4 Grundutbildningens resultat.....	215
4.1 Mått för att bedöma utbildningens resultat .....	215
4.2 Olika bilder av grundutbildningens resultat .....	216
4.3 Regeringens roll och insatser .....	219

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**



5	Revisorernas överväganden och förslag .....	220
5.1	Brister i redovisning och analys av resursanvändning .....	220
5.2	Studenternas undervisningstid följs inte upp.....	222
5.3	Resultat av högskolans grundutbildning .....	223
Bilaga 5 Högskoleverkets granskande och främjande roll –		
	Sammanställning över remissyttranden .....	227
	Högskoleverkets granskande och främjande roll .....	227
	Sammanställning av remissyttranden .....	227
	Remissinstanser .....	227
	Allmänna synpunkter .....	227
	Revisorernas iakttagelser .....	228
	Revisorernas slutsatser och förslag .....	230
	Sammanfattning .....	232
Bilaga 6 Högskoleutbildning i samhällsekonomisk belysning –		
	Sammanställning över remissyttranden .....	235
	Remissinstanser .....	235
	Allmänna synpunkter .....	236
	Revisorernas iakttagelser .....	237
	Revisorernas slutsatser och förslag .....	242
	Sammanfattning .....	243
Bilaga 7 Grundutbildningens högskolemässighet – Sammanställning		
	över remissyttranden.....	245
	Remissinstanser .....	245
	Allmänna synpunkter .....	246
	Revisorernas iakttagelser .....	247
	Revisorernas slutsatser och förslag .....	253
	Sammanfattning .....	254
Bilaga 8 Resursanvändningen inom högskolans grundutbildning –		
	Sammanställning över remissyttranden .....	257
	Remissinstanser .....	257
	Allmänna synpunkter .....	258
	Revisorernas iakttagelser och slutsatser .....	261
	Sammanfattning .....	266

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**