

Resurser för kvalitet

Slutbetänkande av Resursutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:81

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22827-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lars Leijonborg

Utbildningsdepartementet

Genom beslut den 12 april 2006 bemyndigade regeringen chefen för Utbildnings- och kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare för en fortsatt utredning om resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor inklusive Sveriges lantbruksuniversitet (dir. 2006:29), som var ett utvidgat uppdrag till Resursutredningen med det ursprungliga uppdraget att utreda resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen undertecknad, professor Dan Brändström, som utredare. Till utredningssekreterare förordnades med 80 procents tjänstgöring docent Kjell Blücker den 1 oktober 2006. Ämnesrådet Lena Eriksson förordnades den 1 september som utredningssekreterare med 20 procents tjänstgöring till den 20 januari 2007; därefter förordnades hon på 100 procent. Ämnesrådet Cecilia Nordling förordnades som utredningssekreterare från den 17 oktober, men avsåg sig uppdraget från den 15 januari på grund av att hon lämnade sin anställning vid Utbildningsdepartementet. Den 1 mars 2007 förordnades ämnesrådet Carin Callerholm som utredningssekreterare.

Regeringen beslutade den 14 juni 2007 att senarelägga tidpunkten för redovisningen av uppdraget med en månad till den 1 november 2007.

Som sakkunniga till utredningen förordnades från den 1 september 2006 departementssekreterare Anders Hedberg, Finansdepartementet, ämnesrådet Catharina Stenborg Blom, Jordbruksdepartementet, och ämnesrådet Cecilia Nordling. Nordling lämnade sakkunniguppdraget för att förordnas som sekreterare i utredningen den 17 oktober. I hennes ställe förordnades ämnesrådet Carin Callerholm som sakkunnig från den 17 oktober 2006 till dess

att hon lämnade detta uppdraget för att förordnas som sekreterare. Kanslirådet Eva Svensson, Utbildningsdepartementet, förordnades som sakkunnig från den 27 februari 2007.

Textbearbetning och layout har utförts av kanslisekreterare Gunilla Malmqvist, FA, kommittéservice.

Utredningen har antagit namnet RUT 2.

Jag överlämnar slutbetänkandet *Resurser för kvalitet* SOU:2007:81 och anser härmed att mitt uppdrag är fullgjort.

Stockholm i november 2007

Dan Brändström

Kjell Blücker

Carin Callerholm

Lena Eriksson

Innehåll

Inledning	11
Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Summary	23
Författningsförslag	31
1 Identitet och samspel	41
1.1 Universitas, quo vadis?	41
1.1.1 Universitetsideal	42
1.1.2 Gränsöverskridanden	51
1.1.3 Utbildning och kvalitet	57
1.1.4 Forskning och kvalitet.....	61
1.1.5 Vad bör då staten göra?	65
1.2 Lärosätenas olika roller.....	66
1.2.1 Från elit- till massutbildning.....	68
1.2.2 Separationen mellan utbildning och forskning.....	71
1.2.3 Högskolor – också institutioner för forskning?.....	72
1.2.4 Kvantitets- och volymtänkande vid vägs ände?	74
1.2.5 Rollerna under omstöpning	78
1.2.6 Ökat självbestämmande	80
1.2.7 Mångfald av lärosäten	81
1.2.8 Mångfald av finansiering	84

1.3	Externfinansiering och medfinansiering av forskning	85
1.3.1	Tillbakablick	86
1.3.2	Nuläget	89
1.3.3	Extern icke-statlig finansiering	92
1.3.4	Medfinansiering och full kostnadstäckning	98
1.3.5	Att kunna säga nej.....	111
2	Profilerings och koncentration	113
2.1	Vetenskapsområde ett begrepp med flera användningsområden	114
2.2	Forskarutbildning vid högskolor.....	116
2.2.1	Bakgrund	116
2.2.2	Vetenskapsområde avskaffas	123
2.2.3	Tillstånd och kriterier för att utfärda och återkalla examina	127
2.2.4	Konstnärliga examina på forskarnivå.....	130
2.3	Forskningsprofiler vid högskolor	133
2.3.1	Vad är en forskningsprofil?	136
2.3.2	Hur tilldelas resurser för en forskningsprofil?.....	140
2.3.3	Konstnärlig forskning.....	141
2.4	Samarbete profilerings	144
2.5	Universitetsstatus.....	151
2.5.1	Beteckningen universitet	151
2.5.2	Nuvarande ordning för beslut om benämningen universitet	153
2.5.3	Ett framtida system för universitetsstatus	158
2.6	Universitetsledningarnas och fakultetsnämndernas ansvar.....	159
2.6.1	Regelverket	160
2.6.2	Det framtida behovet av ledning.....	162
3	En ny anslags- och resurstilldelningsmodell.....	165
3.1	Ny modell för resurstilldelning till utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå	169
3.1.1	Det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	170

3.1.2	RUT 2:s förslag till ny modell	177
3.1.3	Grundersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	181
3.1.4	Tilläggsersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	190
3.1.5	Per capitaersättning för helårskandidater	196
3.1.6	Resurs för forskningsanknytning	209
3.1.7	Lärosättesresurs för konstnärliga utbildningar	213
3.1.8	Kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	216
3.1.9	Per capitabeloppens storlek i det föreslagna systemet.....	219
3.2	Ny modell för resurstilldelning till forskning.....	221
3.2.1	Lärosätenas arbete med kvalitets- och prestationsrelaterad resursfördelning.....	223
3.2.2	Val av indikatorer.....	225
3.2.3	Personal.....	227
3.2.4	Underrepresenterat kön.....	229
3.2.5	Externa medel	234
3.2.6	Vetenskaplig produktion.....	237
3.2.7	Indikatorer som övervägts men inte föreslås	244
3.2.8	Kvalitetsutvärdering	249
3.2.9	Modellens mervärde	262
3.2.10	Vetenskapsområden som indelningsgrund för resurstilldelning avskaffas	264
3.2.11	Resurser för forskningsprofiler	266
3.3	Ett anslag för utbildning och forskning	267
3.4	Långsiktiga planeringsförutsättningar och fyraåriga planeringsperioder	269
4	Övergången till det nya systemet och beräkningar av anslagen	273
4.1	Omföring av resurser för forskningsanknytning och för forskarutbildning	273
4.1.1	Resurser för forskningsanknytning.....	273
4.1.2	Resurser för utbildning på forskarnivå.....	276
4.1.3	Finansiering av förslagen.....	278

4.2	Anslagsmedel för utbildning	279
4.2.1	Utbildningsramen	280
4.2.2	Beräkning av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå	283
4.2.3	Beräkning av lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning	288
4.2.4	Utbildningsramen för varje lärosäte	290
4.2.5	Utbildningsram och lärosätesresurs per lärosäte den första fyraårsperioden.....	292
4.2.6	Finansiering av förslagen	294
4.3	Anslagsmedel för forskning.....	295
4.3.1	Forskningsramen	296
4.3.2	Beräkning av utgångsläget för forskningsramen.....	297
4.3.3	Beräkning av effekterna av indikatorerna	299
4.3.4	Anslagsmedel för forskning vid högskolor	308
4.4	Exemplet X-universitetet.....	309
4.4.1	Hur resultat av utbildning och forskning påverkar den nästkommande och den därpå följande fyraårsperioden	309
4.4.2	Anslag och villkor i regleringsbrev för X- universitetet	311
4.5	Sveriges lantbruksuniversitet i det föreslagna systemet.....	312
4.6	Inför införandet av systemet	313
5	Intermediären	315
5.1	Intermediärens uppgifter	318
5.2	Organisation och resurser.....	320
5.3	Steg vidare	322
6	Författningskommentarer.....	323
	Referenser	327

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	339
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 12 april 2006.....	345
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv 14 juni 2007.....	363
Bilaga 4	Resursutredningens externa arbetsmöten	365
Bilaga 5	Enkäter till universitet och högskolor samt till finansiärer	373
Bilaga 6	Ansökningar och beslut om vetenskapsområde.....	381
Bilaga 7	Vad är en svensk doktorsavhandling värd enligt det norska systemet att värdera publikationer?	383
Bilaga 8	Modell för beräkning av direktanslag till svenska lärosäten baserad på forskningsproduktion och citeringsgrad	389
Bilaga 9	Att mäta samverkan – förslag till indikatorer vid resurstilldelning och akademisk meritvärdering	445
Bilaga 10	Beräkningsunderlag.....	475

Inledning

Universitet och högskolor är viktiga samhällsinstitutioner som behöver ha omfattande internationellt samarbete och vara öppna mot omvärlden. De måste ges förutsättningar att med högsta kvalitet i verksamheten konkurrera internationellt. Universitet och högskolor behöver ha sådan legitimitet i samhället för sin verksamhet att såväl skattebetalarna som andra finansiärer är beredda att satsa avsevärt mer resurser. Detta är enligt min mening en ödesfråga för det svenska högskolesystemet.

Avsikten med mina förslag är att skapa en modell för statsmakternas resurstilldelning till utbildning och forskning som leder till att det svenska högskolesystemet strävar efter högsta kvalitet i verksamheten. I föreliggande betänkande, *Resurser för kvalitet*, föreslår jag en modell som ökar lärosätenas frihet bland annat genom att de kan få förtroendet att disponera resurserna mer fritt. Denna modell ska vara transparent, ge goda förutsättningar för lärosätenas interna arbete med vässande av profiler och utvecklande av samarbeten inom en mer långsiktig planeringshorisont.

Med glädje kan jag konstatera att regeringen delar uppfattningen att det svenska systemet för högre utbildning och forskning ska fortsätta att konkurrera internationellt med högsta möjliga kvalitet i verksamheten. Eller som utbildningsminister Lars Leijonborg uttryckte det i ett interpellationssvar i riksdagen den 30 augusti 2007: "Regeringens övergripande politik för högskoleområdet syftar till att åstadkomma högsta möjliga kvalitet i forskning och utbildning. Lärosätena måste kunna erbjuda forskning och utbildning som står sig väl i den internationella konkurrensen. Det är en förutsättning för Sveriges långsiktiga konkurrenskraft. För att uppnå detta är det nödvändigt med såväl resurstillskott som förändringar." Just att det både krävs resurstillskott och förändringar vill jag särskilt betona. Att väsentligt mer medel avsätts av statsmakterna är nämligen en förutsättning för att det ska vara meningsfullt

att genomföra den konkurrensutsättning av de direkta anslagsmedlen för forskning vid universiteten som jag föreslår.

Mitt uppdrag har till en del varit en fortsättning på det uppdrag som nuvarande rektor Pia Sandvik Wiklund fick av regeringen i april 2004 om att utreda resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning (dir. 2004:49). Hon lämnade i maj 2005 delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* (SOU 2005:48). Genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:29) utvidgades uppdraget till att också omfatta en översyn av resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor inklusive Sveriges lantbruksuniversitet. Utgångspunkt för uppdraget ska vara behovet av hög vetenskaplig kvalitet samt ökad profilering, närmare samarbete och arbetsfördelning mellan olika lärosäten. Mitt uppdrag är således att också göra en översyn av de villkor för forskning och forskarutbildning som skapas med nuvarande styrning och finansiering av högskolesystemet. Delbetänkandet har bildat utgångspunkt för mitt arbete. Pia Sandvik Wiklund tog namnet Resursutredningen. Jag har i detta slutbetänkande använt benämningen RUT 2 för utredningen. Till utredningen har jag knutit en referensgrupp. Dessutom har jag haft fortlöpande kontakter med högskolesektorn och dess finansiärer (se bilaga 4) samt haft överläggningar med docent Henrik Karlsson om de konstnärliga högskolorna.

Jag vill betona att de förslag jag lämnar är avsedda att utgöra en sammanhängande enhet med en resurstilldelningsmodell för både utbildning och forskning.

Förkortningar

FÖRKORTNINGAR FÖR UNIVERSITET OCH HÖGSKOLOR

UU	Uppsala universitet
LU	Lunds universitet
GU	Göteborgs universitet
SU	Stockholms universitet
UmU	Umeå universitet
LiU	Linköpings universitet
KI	Karolinska institutet
KTH	Kungl. Tekniska högskolan
LTU	Luleå tekniska universitet
CTH	Chalmers tekniska högskola AB
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
KaU	Karlstads universitet
VxU	Växjö universitet
ÖU	Örebro universitet
MiU	Mittuniversitetet
BTH	Blekinge tekniska högskola
MaH	Malmö högskola
HK	Högskolan i Kalmar
MdH	Mälardalens högskola
HJ	Stiftelsen Högskolan i Jönköping
GIH	Gymnastik- och idrottshögskolan
HB	Högskolan i Borås
HD	Högskolan Dalarna
HiG	Högskolan i Gävle
HG	Högskolan på Gotland

HH	Högskolan i Halmstad
HKr	Högskolan Kristianstad
HS	Högskolan i Skövde
HV	Högskolan Väst
LHS	Lärarhögskolan i Stockholm
SH	Södertörns högskola
DH	Danshögskolan
DI	Dramatiska institutet
KF	Konstfack
KKH	Kungl. Konsthögskolan
KMH	Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
OH	Operahögskolan i Stockholm
TH	Teaterhögskolan i Stockholm

Sammanfattning

Utgångspunkten för RUT 2 är en syn på universitetet och högskolor som mångdimensionella. Högskolan har ett humboldtskt arv att förvalta med stark koppling mellan utbildning och forskning, med frihet och självbestämmande som självklar grundval för verksamheten. Samtidigt finns en förnyad medvetenhet om det stora värdet av samverkan med det omgivande samhället, som tar gestalt i den entreprenöriella dimensionen av högskolan. Staten bör som finansiär garantera högskolans frihet. Basfinansieringen bör tryggas och samtidigt göras oberoende av kortsiktiga politiska beslut.

RUT 2:s förslag till modell för resurstilldelning innebär att de direkta anslagen fördelas utifrån akademins egna kriterier för vad som är god utbildning och forskning och utifrån studenternas egna informerade val. Av detta följer att staten varken kan eller bör styra hur resurserna fördelas mellan lärosätena. Det blir därför av största vikt att denna modell sköts och kvalitetssäkras av ett akademiskt väl kvalificerat intermediärt organ utanför Regeringskansliet. Statsmakternas legitima behov av att styra resurser till speciella områden bör ske via den andra delen av tvåvägsfinansieringssystemet (*dual support*), nämligen via forskningsråden och andra myndigheter, och via beslut om särskilda åtaganden. Ett intermediärt organ i form av en nämnd fattar beslut om underlag till regeringens förslag till riksdagen om anslag till utbildning och forskning vid universitet och högskolor. Nämnden ska ansvara för resurstilldelningssystemet och dess vidareutveckling samt för andra till systemet eventuellt anknutna kompletterande finansieringsstrukturer såsom matchningsfond och strukturfond. Intermediären bör, förutom att vara ansvarig för resurstilldelningssystemet, ge lärosätena en adekvat respons på deras utbildnings- och forskningsstrategier.

RUT 2 lämnar i enlighet med kommittéförordningen inga förslag, till vilka det ej kan anges finansiering. I sina bedömningar har

utredningen emellertid velat peka på några önskvärda nysatsningar som statsmakterna borde överväga. Den modell som föreslås i det följande kan fungera oberoende av resursernas storlek. Samtidigt vill utredningen till allvarlig prövning ställa fram frågan om huruvida det är värt att satsa på den form för kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem som föreslås i detta betänkande, för såvitt staten inte är beredd att tillskjuta kraftigt ökade resurser att fördela till de bästa universiteten och högskolorna.

Förändringar i högskolesystemet bör främst drivas av de starka krafter som konkurrens i positiv bemärkelse kan skapa. Inslagen av konkurrens utifrån olika kvalitetskriterier vid fördelningen av anslagsmedel för forskning kan verka i denna riktning, liksom studenternas informerade val av utbildning. Samtidigt är utredningen mån om att betona att konkurrens och kvantifierad mätning av kvalitet inte alltid är möjlig i utbildningssammanhang. Även om mätningen kan vara möjlig, är den kanske inte alltid önskvärd. Det bör därför finnas utrymme för den sorts utvärdering, av karaktären *granska för att främja*, som Högskoleverket arbetat och arbetar med.

RUT 2 återkommer ofta till betydelsen av lärosätenas utbildnings- och forskningsstrategier. Det är i dessa dokument som reflektion över de strategiska vägvalen görs. Här kan utvecklingsarbeten med förslag till nya utbildningar, förnyelse och utveckling av de befintliga framföras. Om ett sådant arbete kan fortsätta, kan en profilering av *alla* lärosäten småningom komma till stånd. Vi kommer förvisso att fortfarande ha en förhållandevis enhetlig organisation av den högre utbildningen, men utbildningsprofilerna på lärosätena kommer att se mer olika ut än idag. Utredningen har skissat på några alternativ som vi ser som roller eller "strävansmål" för de svenska lärosätena.

Efter en period med en stark drift mot att konsolidera lärosätena som "klassiska universitet" i högskolesystemet, är det nu, enligt RUT 2:s uppfattning, dags för statsmakterna att i konkret handling understryka profileringens och differentieringens stora värde. RUT 2 har gjort bedömningen att profilering av lärosätenas verksamhet kräver handlingsutrymme för interna omprioriteringar.

Utredningen har vidare gjort bedömningen att en strukturfond bör inrättas som stödjer samarbete, profilering och koncentration i det svenska utbildnings- och forskningssystemet. Syftet med denna är att lärosätena ska koncentrera sin utbildning och forskning till

sina styrkeområden, sådana områden där de har de bästa förutsättningarna att bli internationellt framgångsrika.

I bilden av framtidens universitet vill utredningen se en mångfald av olika lärosäten med högre grad av självständighet. En viktig faktor för att åstadkomma denna självständighet är utan tvivel det ekonomiska oberoendet. Det är knappast rimligt att tänka sig att något lärosäte inom en överskådlig tid skulle kunna bli helt och varkligt oberoende. Även om staten skulle kunna avsätta medel för att inrätta ett antal lärosätessiftelser, skulle förmodligen grundutbildningen fortsätta att vara till största delen finansierad av staten. Om studieavgifter skulle komma att införas, är det knappast troligt att dessa skulle bli en heltäckande finansiering av utbildningen.

RUT 2 anser att en ny strategi och ett nytt förhållningssätt till dem som vill bidra till att stärka universitetens och högskolornas forskning måste formuleras. Detta är också vad som förordas av EU, som i rapporten *Giving more for research* angav 17 rekommendationer om vilka mått och steg som EU:s medlemsstater måste vidta för att främja stiftelsers, ideella organisationers och individers beredvillighet att bidra till investeringar i forskning och utveckling. Bland de viktigaste av dessa rekommendationer kan nämnas: att donationer och gåvor av individer, företag och stiftelser skall gynnas genom generösa skatteavdrag; att medlemsstaternas regeringar uppmanas att i tillägg till existerande anslag avdelade för forskning och utveckling skapa ett system av "matching funds" för projekt stödda genom privata källor; att universiteten skall uppmuntras att skapa sina egna stiftelser för att generera resurser för forskning. RUT 2 delar Kommissionens uppfattning och förordar att dessa förslag genomförs i Sverige.

Möjligheten att ansöka om universitetsstatus har bidragit till en utveckling mot bredd både i utbildning och i forskning såväl inom som mellan vetenskapsområden. RUT 2 har gjort bedömningen att forskningsmiljöerna och forskarutbildningen istället bör koncentreras. Att ge fler högskolor universitetsstatus och därmed sprida forskarutbildningen är olämpligt av såväl kvalitetsskäl som ekonomiska skäl.

RUT 2 föreslår därför att eventuella framtida beslut om universitetsstatus bör göras endast utifrån kvalitetsbedömning. Det bör därför vara en uppgift för Högskoleverket att pröva och besluta om eventuella ansökningar om universitetsstatus. Genom att beslut om universitetsstatus frikopplas från statsmakternas beslut bör inte

frågan om universitetsstatus kopplas till åtagande om ekonomisk utbyggnad. Högskoleverket bör vidare genom en ändring i högskolelagen ges befogenhet att besluta om vid vilka högskolor som examina på forskarnivå som för utbildning får avläggas.

För att uppnå profilering och koncentration föreslår RUT 2 att högskolor ska kunna få rätt att utfärda examina på forskarnivå inom ämnen i stället för inom nuvarande breda vetenskapsområden. Kraven för att ge högskolor examensrätt på forskarnivå ska vara höga.

För att värna kvaliteten i forskarutbildningen föreslår RUT 2 att Högskoleverket ska kunna återkalla examensrätten i ett ämne även på forskarnivå, samt att huvudhandledare av en doktorand, ska vara anställd vid samma lärosäte som det där doktoranden är antagen.

Konstnärliga examina på forskarnivå införs.

I delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* (SOU 2005:48) presenterades en rad förslag beträffande såväl ett nytt styrsystem som ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. Sedan delbetänkandet lämnades har en ny struktur för den högre utbildningen beslutats av riksdagen genom införandet av tre nivåer inom svensk högre utbildning. Mot bakgrund av denna förändring lämnar RUT 2 ett delvis nytt förslag till resurstilldelningsmodell för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men vill samtidigt påpeka att förslagen tar sin utgångspunkt i delbetänkandets förslag och i många avseenden är en vidareutveckling av dessa.

Den modell för att fördela resurser till universitet och högskolor som utredningen föreslår är ett sammanhängande förslag som ska bidra till att höja kvaliteten i såväl utbildning som forskning, stärka sambandet mellan utbildning och forskning samt skapa bättre långsiktiga planeringsförutsättningar för universitet och högskolor.

RUT 2:s förslag till modell för att fördela anslagsmedel till universitet och högskolor innebär också att fördelningen av medel, såväl tillkommande som befintliga, görs utifrån förutbestämda kriterier. Modellen innebär således att framtida resurstilldelning för utbildning och forskning är beroende av hur lärosätena lyckas i sina ansträngningar, och inte av politiska överväganden som sällan redovisas öppet.

RUT 2:s förslag beträffande anslags- och resurstilldelningsmodellen ska bidra till ökad kvalitet i utbildning och forskning och

även till ett starkare samband dem emellan. Dessa förslag är i sammanfattning följande:

Resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av en grundersättning per helårsstudent för samtliga helårsstudenter samt tre olika tilläggsersättningar som är beroende av undervisningsmetod m.m., men inte av vilket ämne kursen tillhör. Modellen innebär att kvalitetshöjande och särskilt resurskrävande undervisningsmetoder, på såväl grundnivå som avancerad nivå, kan få tilläggsersättning, som dock måste rymmas inom utbildningsramen. Per capitaersättning för helårsprestationer avskaffas.

Grundersättningen förstärks i förhållande till dagens lägsta ersättningsbelopp så att grundersättningen motsvarar den basnivå som gällde när det nuvarande systemet infördes 1993.

Per capitaersättning för helårsdoktorander införs. Därmed omfattar resurstilldelningsmodellen högre utbildning på samtliga tre nivåer. Förslaget innebär att resursåtgången för utbildning på forskarnivå synliggörs och att framtida statsmaktsbeslut om dimensioneringsörändringar beträffande forskarutbildning åtföljs av resursökningar eller resursminskningar.

Kvaliteten i utbildning på grundnivå och avancerad nivå stärks genom att en resurs för forskningsanknytning inkluderas i ersättning för helårsstudenter. Resursen överförs från lärosätets forskningsanslag. Resursen för forskningsanknytning, som inkluderas i grundersättningen per helårsstudent, stärker också sambandet mellan forskning och utbildning.

En kvalitetsrelaterad tilldelning införs för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den består av ytterligare tilläggsbelopp som stärker kvaliteten i utbildningen och tilldelas beroende av resultatet av lärosätesutvärderingarna vart fjärde år.

En lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning införs i enlighet med förslaget i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem till högskolans grundutbildning*. Det innebär att medel för särskilt resurskrävande utbildningar koncentreras till ett fåtal lärosäten. Frågor om konstnärlig utbildning på forskarnivå behandlas separat.

Resurserna för utbildning ska i princip följa studenterna och doktoranderna så att deras val av lärosäte och utbildning på sikt ger effekt på fördelningen av resurser mellan lärosäten.

Kvalitet och aktivitet i universitetens forskning premieras genom att hälften av befintliga anslagsmedel till forskning konkur-

rensutsätts och fördelas utifrån kvalitets- och aktivitetsbaserade kriterier. En modell med utvärderingar och indikatorer införs. Den konkurrensutsatta delen av forskningsramen för varje universitet fördelas: efter kvalitetsutvärderingar av forskningen, efter mätningar av fältnormaliserade citeringar av internationell vetenskaplig produktion, av externa medel, av antal disputerade lärare och av antal kvinnliga professorer. Eventuellt nya tillkommande anslagsmedel för forskning fördelas utifrån samma kriterier.

Anslagsmedel till forskning vid högskolor avgränsas till att i förekommande fall avse en eller flera forskningsprofiler. Resurser för en forskningsprofil beräknas till 25 miljoner kronor.

Hindren för en utveckling mot gränsöverskridande utbildning och forskning undanröjs genom att utbildningsområden respektive vetenskapsområden som grund för resurstilldelning till utbildning och forskning avskaffas.

Varje lärosäte tilldelas *ett* anslag som består av resurser för såväl utbildning som forskning. Ett anslag medför en friare disposition av resurserna vilket är nödvändigt eftersom utbildning och forskning på många sätt är sammanvävda.

Därutöver vill RUT 2 med sina förslag ge universitet och högskolor långsiktiga planeringsförutsättningar. Förslagen är följande:

Fyraåriga planeringsperioder införs. Det innebär att anslagen till lärosätena beräknas för en fyraårsperiod, men beslutas av riksdagen varje år.

I anslaget till respektive lärosäte ingår en utbildningsram. Hälften av utbildningsramen utgör en bas och hälften en resultatbaserad del. Under fyraårsperioden är anslagen fasta och påverkas inte av uppnådda resultat. I anslaget till respektive universitet ingår en forskningsram. Hälften av forskningsramen utgör en bas och hälften en resultatbaserad del.

Resultatet i utbildningen i form av helårsstudenter under en fyraårsperiod påverkar den resultatbaserade halvan av utbildningsramen nästkommande fyraårsperiod. Resultatet av utvärdering av forskningen och av indikatorerna under en fyraårsperiod påverkar den konkurrensutsatta halvan av forskningsramen nästkommande fyraårsperiod.

Basresursen för utbildning respektive forskning påverkas med fyra års fördröjning av förändringen av den resultatbaserade delen av utbildningsramen respektive den konkurrensutsatta delen av forskningsramen.

Utöver de beskrivna medlen för utbildning och forskning tillkommer eventuell ersättning för särskilda uppdrag, samt för vissa lärosäten en lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar som kan omprövas inför en ny fyraårsperiod.

Beräknade medel för såväl utbildning som forskning avräknas med 12-delar på samma sätt som forskningsanslaget avräknas i nuvarande system.

Den ökande internationella konkurrensen är, menar många bedömare, den starkaste externa faktorn som bidragit till att utveckla en ordning med utbildnings- och forskningsstrategier vid de europeiska universiteten och högskolorna. I sådana strategier kan lärosätena identifiera sina profiler och finna sina nischer i forskningslandskapet. De kan på ett visionärt sätt presentera sin verksamhet i relation till externa finansiärer, studenter och skattebetalare. Framför allt är emellertid dessa dokument till för lärosätena själva. De hjälper till att värdera och prioritera den egna verksamheten så att den får tydliga fokus. På så sätt kan de vara med och generera *resurser för kvalitet*.

Summary

The Resources Inquiry starts from the perspective that universities and other higher education institutions are multidimensional. Higher education has a Humboldtian heritage to administer with a strong link between education and research, with freedom and autonomy as self-evident foundations of their activities. At the same time, there is renewed awareness of the great value of cooperation with the community, which is articulated in the entrepreneurial dimension of higher education. In its role as a funder, the State should guarantee the freedom of higher education. Basic funding should be secured and should be made independent of short-term political decisions at the same time.

The Resource Inquiry's proposed model for the allocation of funding means that direct appropriations will be distributed according to the academic community's own criteria of what is good education and research and on the basis of students' own informed choices. It follows from this that the State neither can nor should govern how resources are distributed between higher education institutions. It is therefore of the utmost importance that this model is managed and quality assured by an academically well qualified intermediary outside the Government Offices in form of a council, which the Inquiry calls the Higher Education Funding Council for Sweden (HEFCSwe). The legitimate need of the Government and the Riksdag to steer resources to special areas should be catered for in the second part of the system of dual support, i.e. via the research councils and other agencies, and via decisions on special commitments. In addition to being responsible for the funding system, the Council should give higher education institutions an adequate response to their education and research strategies.

This intermediary body will take decisions on the supporting information for the proposals made by the Government to the

Riksdag concerning appropriations for education and research at universities and other higher education institutions. The council will be responsible for operating and further developing the funding system and for other supplementary funding structures that may be linked to the system, i.e. a matching fund, a structural fund and research pooling. The council will also handle evaluations of research profiles.

In line with the Committees Ordinance the Resource Inquiry has not presented any proposals for which are not financed cannot be specified. However, in its assessments the Inquiry has wanted to point to some desirable new initiatives that the Government and the Riksdag should consider. The model proposed below can function irrespective of the volume of resources. At the same time, the Inquiry wants to put forward for serious consideration the question of whether it is worth investing in the form of quality-based funding system proposed in this report, unless the State is prepared to provide substantially increased funds for distribution to the best universities and higher education institutions.

Changes in the higher education system should mainly be driven by the strong forces that can be generated by competition in a positive sense. The competitive features based on various quality criteria in the distribution of appropriation funding can operate in this direction, as can student's informed choices of education. At the same time, the Inquiry is at pains to stress that competition and the quantified measurement of quality are not always possible in the context of education. Even if measurement is possible, it is perhaps not always desirable. Scope should therefore be provided for the type of evaluation, with the character of an improvement audit (*granska för att främja*), that the Swedish National Agency for Higher Education has worked and is working with.

The Resources Inquiry often returns to the importance of the education and research strategies of higher education institutions. It is these documents that reflect on the strategic choices. It is here that development work on proposals for new education programmes and the renewal and development of existing programmes are presented. If this work is able to continue, it will eventually be possible to develop the profiles of *all* higher education institutions. While we will certainly still have a relatively uniform organisation of higher education, the educational profiles of the higher education institutions will be more different than they are today. The

Inquiry has outlined some alternatives that we see as roles or "aspirational" objectives.

After a period of a strong move towards consolidation of the higher education institutions as "classic universities" in the "higher education system", the Resources Inquiry now takes the view that it is time for the Government and the Riksdag to take concrete action to underline the great value of profile development and differentiation. The assessment of the Resources Inquiry is that profile development in the activities of the higher education institutions requires scope for setting new internal priorities.

The Inquiry has also made the assessment that a structural fund should be set up to support cooperation, profile development and concentration in the Swedish system of education and research. The purpose of this is for the higher education institutions to concentrate their education and research on their strong areas, areas where they are best placed to achieve international success.

In the university landscape of the future the Inquiry wants to see a diverse range of higher education institutions with a higher degree of independence. One important factor in achieving this independence is undoubtedly financial autonomy. It is hardly reasonable to imagine any higher education institution really becoming fully independent in the foreseeable future. Even if the State could set aside funds to establish a number of foundations for higher education institutions, undergraduate education would probably continue to mainly be funded by the State. If student fees were introduced, it is hardly likely that they would cover the full cost of the education.

The Resources Inquiry considers that a new strategy and approach must be formulated to all those who want to contribute to strengthening research at universities and other higher education institutions. This is also what is recommended by the EU, which made 17 recommendations in the report *Giving more for research* on what action EU member states must take to enhance the willingness of foundations, non-profit organisations and individuals to contribute to investments in research and development. The most important recommendations include: that donations and charitable giving by individuals, companies and foundations be able to benefit from generous tax credits or deductions; that the governments of member states be urged to supplement existing research and development funding by introducing a system of "matching funds" for projects supported by private sources; and that universities be

encouraged to set up their own foundations to generate research funding. The Resources Inquiry agrees to these proposals and recommendations.

The possibility of applying for university status has contributed to a move towards greater breadth in both education and research both within and between research areas. In the assessment of the Resources Inquiry, research environments and postgraduate education should be concentrated instead. Giving more higher education institutions university status and thus spreading postgraduate education is inappropriate both for quality reasons and for economic reasons.

The Resources Inquiry therefore proposes that any future decisions on university status should be taken solely on the basis of quality audit. The Swedish National Agency for Higher Education should therefore have the task of examining and deciding on any applications for university status. In a situation where decisions on university status are decoupled from the decisions of the Government and the Riksdag, the question of university status should not be linked to any commitment concerning funding expansion either. Moreover, the Swedish National Agency for Higher Education should be given the same powers to question and decide to revoke authorisations for education at postgraduate level as it now has for undergraduate level and advanced level through an amendment to the Higher Education Act.

In order to attain profile development and concentration the Resources Inquiry proposes that university colleges be given the right to award degrees at postgraduate level in subjects instead of within the present broad research areas.

To safeguard quality in postgraduate education the Resources Inquiry proposes that the Swedish National Agency for Higher Education also be able to withdraw the authorisation to award degrees at postgraduate level and that the main supervisor of a doctoral student will have to be an employee of the higher education institution to which the doctoral student has been admitted.

A degree in fine or applied arts at postgraduate level will be introduced.

The Inquiry's interim report *An enhanced resource allocation system for undergraduate education* (Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning, SOU 2005:48) presented a number of proposals concerning both a new governance system

and a new system for the allocation of funding undergraduate education. Since the presentation of our interim report a new structure for higher education has been adopted by the Riksdag through the introduction of three levels in higher education in Sweden. In the light of this change, the Resources Inquiry is presenting a funding model with some new features for undergraduate and advanced education. But the Inquiry wants to point out at the same time that these proposals build on the proposals in its interim report and are in many respects an elaboration of them.

The model for distributing funds to universities and other higher education institutions being proposed by the Inquiry is a coherent proposal that will help to increase quality in both education and research; strengthen the link between education and research; and provide better conditions for long-term planning by universities and other higher education institutions.

The Resources Inquiry's proposed model for distributing appropriations to universities and other higher education institutions also means that both additional and existing funds will be distributed on the basis of pre-determined criteria. So the model means that the future allocation of funds for education and research will depend on how the higher education institutions succeed in their efforts, and not on political considerations that are seldom disclosed.

The Resource Inquiry's proposals concerning the appropriations and funding model will contribute to higher quality in education and research and also to a stronger link between them. The proposals are summarised below:

The funding system for education at undergraduate and advanced level will consist of a basic revenue per full-time equivalent (FTE) student and three different additional revenues depending on the teaching method, etc., but not what subject the course belongs to. The model will mean that teaching methods that increase quality and/or are especially resource-intensive, at both undergraduate and advanced level, will be able to receive additional revenues that must, however, be accommodated within each institution's resource frame for education.

The basic payment will be enhanced in relation to the lowest revenue currently available so that the basic revenue will correspond to the base level that was applicable when the present system was introduced in 1993.

The quality of education at undergraduate level and advanced level will be enhanced by including a resource for a research link in the revenue for full-time equivalent students. This resource will be transferred from the higher education institution's research appropriation. The resource for the research link, which is included in the basic revenue per full-time equivalent student, will also strengthen the link between research and education.

A quality-related allocation will be introduced for education at undergraduate and advanced level. It will consist of an additional supplementary revenue that enhances the quality of the education and will be awarded depending on the result of the evaluations of higher education institutions every fourth year. One important aspect of the evaluations of higher education institutions will be an assessment of the efforts made by the institutions to give their students the teaching and the other support they need to complete their studies and to do so within the normal study period to a greater extent than is now the case. The revenues for full-time equivalent study results will be abolished.

A higher education institution resource will be introduced for certain higher education institutions with education in fine art or applied art, in line with the proposal in our interim report *An enhanced resource allocation system for undergraduate education*. This means that funding for particularly resource-intensive programmes will be concentrated to a few higher education institutions.

Unit revenues for full-time equivalent doctoral students will be introduced. This means that the resource allocation model will cover all three levels of higher education. The proposal will make the resource consumption for education at postgraduate level visible and will mean that future decisions by the Government and the Riksdag on changes in the scale of postgraduate education will be accompanied by increases in resources or reductions in resources.

In principle, the resources for education will follow undergraduate, advanced-level and doctoral students so that over time their choice of higher education institution will impact on the distribution of resources between these institutions.

Quality and activity in university research will be rewarded by subjecting half the existing appropriation funding to competition and distributing it on the basis of quality and activity-based criteria. A model that contains evaluations and indicators (so-called

metrics) will be introduced. The competitive part of the research appropriation frame for each university will be distributed: based on quality evaluations of research, on field-normalised citations of international scientific production, by external funding, by the number of teachers with doctorates and by the number of women professors. Any additional fresh appropriations for research will be distributed on the basis of the same criteria.

When they are provided, appropriations for research at non-university institutions will be limited to cover one or more research profiles. The resources for a research profile are put at SEK 25 million.

The obstacles to the development of cross-cutting education and research will be eliminated by abolishing education areas and research areas respectively as a basis for allocating funds for education and research.

Each higher education institution will be allocated *one* block grant consisting of resources for both education and research. Having one appropriation will lead to freer use of resources, which is necessary since education and research are interwoven in many ways.

Over and above this, the Resources Inquiry wants its proposals to give universities and other higher education institutions the conditions for long-term planning. The Inquiry makes the following proposals:

Four-year planning periods will be introduced. This means that the appropriations for the higher education institutions will be calculated for a four-year period, but will be adopted by the Riksdag each year.

The block grant for each higher education institution will have an education frame. Half of the education frame will be basic funding and the other half will be a results-based part. During the four-year period the appropriations will be fixed and will not be affected by the results attained. The block grant for each university will have a research frame. Half of the research frame will be basic funding and half will be a results-based part.

The results of education in the form of full-time equivalent students during a four-year period will influence the results-based half of the education frame in the next four-year period. The results of the evaluation of research and of the metrics during a four-year period will influence the competitive half of the research frame in the next four-year period.

The basic resource for education and for research will be affected, after a four-year delay, by the change in the results-based part of the education frame and the competitive part of the research frame.

Over and above the funding described for education and research, there will also be payments for special assignments, and certain higher education institutions will receive a special resource for education programmes in fine art or applied art that can be reviewed ahead of a new four-year period.

The funding calculated for both education and research will be paid out in 12 equal parts over the year in the same way as is done with the research appropriation in the present system.

Many commentators believe that increasing international competition has been the strongest external factor contributing to the development of a system of education and research strategies at universities and other higher education institutions in Europe. Higher education institutions can use these strategies to identify their profiles and find their niches in the research landscape. They are able to present their activities in a visionary way to external funders, students and taxpayers. However, these documents are first and foremost for the higher education institutions themselves. They help them to assess and prioritise their own activities so that they have a clear focus. This enables them to play a role in generating *resources for quality*.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2008:000) om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434) att 1 kap. 11, 11 a och 12 §§ samt 2 kap. 5 och 5 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 11 §¹

Regeringen beslutar vid vilka högskolor som examina på grundnivå respektive avancerad nivå får avläggas. Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får besluta i dessa frågor. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan.

Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om utbildningen uppfyller de krav

Regeringen beslutar vid vilka högskolor som examina på grundnivå respektive avancerad nivå får avläggas *och vid vilka högskolor som inte är universitet som examina på forskarnivå får avläggas*. Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får besluta i dessa frågor. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka examina som får avläggas vid Sveriges lantbruksuniversitet och vid Försvarshögskolan.

Ett tillstånd att utfärda examina får lämnas bara om utbildningen uppfyller de krav

¹ Senaste lydelse 2007:511, träder i kraft den 1 januari 2008.

som ställs på utbildning *på grundnivå och avancerad nivå* enligt detta kapitel och de särskilda krav som finns i förordningsbestämmelser. Dessutom *skall* det i ett rikstäckande perspektiv finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

som ställs på utbildning enligt detta kapitel och de särskilda krav som finns i förordningsbestämmelser. Dessutom *ska* det i ett rikstäckande perspektiv finnas ett allmänt intresse av att examina får utfärdas.

1 kap.

11 a §²

Om det inte längre finns förutsättningar enligt 11 § andra stycket första meningen att utfärda en viss examen, *skall* Högskoleverket uppmana högskolan att inom viss tid avhjälpa bristerna.

Om det inte längre finns förutsättningar enligt 11 § andra stycket första meningen att utfärda en viss examen, *ska* Högskoleverket uppmana högskolan att inom viss tid avhjälpa bristerna.

Om det inte längre finns förutsättningar för ett universitet att utfärda examen på forskarnivå i ett visst ämne, enligt de krav som ställs på utbildning på forskarnivå enligt detta kapitel och de särskilda krav som finns i förordningsbestämmelser, ska Högskoleverket uppmana universitetet att inom viss tid avhjälpa bristerna.

Finns bristerna helt eller till väsentlig del kvar efter den tid som sägs i första stycket, får regeringen besluta att högskolan inte längre får utfärda en sådan examen som bristerna avser. Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får besluta om detta. Om det meddelas ett beslut om

Finns bristerna helt eller till väsentlig del kvar efter den tid som sägs i första stycket, får regeringen besluta att högskolan inte längre får utfärda en sådan examen som bristerna avser. Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får besluta om detta. Om det meddelas ett beslut om

² Senaste lydelse 2007:512, träder i kraft den 1 januari 2008.

att en högskola inte längre får utfärda en examen, får dock högskolan också därefter utfärda examen för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid den högskolan före beslutet. Detta gäller dock bara om utbildningen omfattar ett program eller en kurs som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser.

Frågor som avses i andra stycket *skall* avgöras av regeringen, om de avser Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan. Därvid får regeringen ta hänsyn också till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid Lantbruksuniversitetet respektive Försvarshögskolan.

att en högskola inte längre får utfärda en examen, får dock högskolan också därefter utfärda examen för de studenter som har påbörjat sin utbildning vid den högskolan före beslutet. Detta gäller dock bara om utbildningen omfattar ett program eller en kurs som kan leda fram till en sådan examen som beslutet avser.

Frågor som avses i andra stycket *ska* avgöras av regeringen, om de avser Sveriges lantbruksuniversitet eller Försvarshögskolan. Därvid får regeringen ta hänsyn också till om det i ett rikstäckande perspektiv finns ett allmänt intresse av att examina får utfärdas vid Lantbruksuniversitetet respektive Försvarshögskolan.

12 §³

Examina på forskarnivå får avläggas vid universiteten. Vid andra högskolor får sådana examina avläggas inom de *vetenskapsområden* som finns vid högskolan med stöd av beslut enligt 2 kap. 5 §.

Examina på forskarnivå får avläggas vid universiteten. Vid andra högskolor får sådana examina avläggas *om villkoren enligt 2 kap. 5 § är uppfyllda*.

2 kap.

5 §⁴

För utbildning på forskarnivå finns de vetenskapsområden som riksdagen bestämmer. Dessa vetenskapsområden finns vid universi-

Som villkor för att en högskola ska kunna utfärda en examen på forskarnivå i ett visst ämne ska gälla att utbildning på grundnivå

³ Senaste lydelse 2006:173.

⁴ Senaste lydelse 2006:173.

teten. På ansökan av en högskola som inte är universitet, kan regeringen besluta att ett eller flera av vetenskapsområdena skall finnas vid den högskolan. Ett sådant beslut får meddelas, om utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning vid högskolan har en sådan kvalitet och omfattning inom vetenskapsområdet att utbildning på forskarnivå kan bedrivas på en hög vetenskaplig nivå.

och avancerad nivå samt forskning vid högskolan har en sådan kvalitet och omfattning inom ämnet att utbildning på forskarnivå kan bedrivas på en hög vetenskaplig nivå.

5 a §⁵

Det *skall* finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet och vid varje högskola *där det finns vetenskapsområde med stöd av beslut enligt 5 §.*

Fakultetsnämnderna *skall* ansvara för forskning och utbildning på forskarnivå. Nämnderna *skall* också ansvara för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, om inte universitetet eller högskolan inrättar särskilda organ för utbildning på dessa nivåer. Universitet och högskolor där lärarexamen får avläggas *skall* dock alltid ha ett särskilt organ med ansvar för lärarutbildning och för forskning som knyter an till sådan utbildning. Vid universitet och högskolor *där det finns vetenskapsområde skall* det särskilda organet ha ansvar också för sådan utbildning på forskarnivå som

Det *ska* finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet och vid varje högskola *med tillstånd att utfärda examina på forskarnivå.*

Fakultetsnämnderna *ska* ansvara för forskning och utbildning på forskarnivå. Nämnderna *ska* också ansvara för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, om inte universitetet eller högskolan inrättar särskilda organ för utbildning på dessa nivåer. Universitet och högskolor där lärarexamen får avläggas *ska* dock alltid ha ett särskilt organ med ansvar för lärarutbildning och för forskning som knyter an till sådan utbildning. Vid universitet och högskolor *med tillstånd att utfärda examina på forskarnivå ska* det särskilda organet ha ansvar också för sådan utbildning på

⁵ Senaste lydelse 2006:173.

knyter an till lärarutbildningen. Högskolorna *skall* därutöver alltid ha särskilda organ för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och för forskning som inte hör till ansvarsområdet för någon fakultetsnämnd.

Universiteten och sådana högskolor som avses i första stycket *skall* bestämma vilka fakultetsnämnder som *skall* finnas och vilket ansvarsområde som varje nämnd *skall* ha. *Ett ansvarsområde behöver inte sammanfalla med ett vetenskapsområde.* Vid högskolor som inte är universitet får ansvarsområdet för utbildning på forskarnivå dock bara avse de *vetenskapsområden som finns vid högskolan med stöd av beslut enligt 5 §.*

forskarnivå som knyter an till lärarutbildningen. Högskolorna *ska* därutöver alltid ha särskilda organ för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och för forskning som inte hör till ansvarsområdet för någon fakultetsnämnd.

Universiteten och sådana högskolor som avses i första stycket *ska* bestämma vilka fakultetsnämnder som *ska* finnas och vilket ansvarsområde som varje nämnd *ska* ha. Vid högskolor som inte är universitet får ansvarsområdet för utbildning på forskarnivå dock bara avse *ämnen för vilka högskolan har tillstånd att utfärda examina.*

Denna lag träder i kraft den xx 2008.

2 Förslag till Förordning (2008:000) om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)
dels att 3 kap. 1 § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 3 kap. 1 § ska utgå,
dels att 5 kap. 10 §, 6 kap. 25, 26, 28, 28 a och 31 §§ samt 7 kap.
38 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

10 §⁶

Bara den som får utbildningsbidrag för doktorander får vara anställd som assistent.

Bara den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå får anställas som amanuens.

Bara den som har avlagt läkar-examen eller tandläkarexamen eller som antas eller redan har antagits till utbildning på forskar-nivå inom ett medicinskt *vetenskapsområde* får anställas som klinisk assistent.

Bara den som har avlagt läkar-examen eller tandläkarexamen eller som antas eller redan har antagits till utbildning på forskar-nivå inom ett medicinskt *ämne* får anställas som klinisk assis-tent.

⁶ Senaste lydelse 2006:1053.

6 kap.

25 §⁷

I 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) finns det bestämmelser om tillstånd att utfärda examina *på grundnivå och avancerad nivå*.

Högskoleverket får besluta vid vilka högskolor som varje examen på grundnivå och avancerad nivå får avläggas.

I 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) finns det bestämmelser om tillstånd att utfärda examina.

Högskoleverket får besluta vid vilka högskolor som varje examen på grundnivå och avancerad nivå får avläggas *samt vid vilka högskolor som inte är universitet som varje examen på forskarnivå får avläggas*.

26 §⁸

Tillstånd att utfärda masterexamen får lämnas till universitet och till högskolor *inom de vetenskapsområden* inom vilka de får utfärda examina på forskarnivå. Ett sådant tillstånd får även lämnas till en högskola inom ett område där högskolan inte får utfärda examina på forskarnivå, om den vetenskapliga miljön inom området är av sådan kvalitet och omfattning att högskolan kan erbjuda utbildning med nära anknytning till utbildning på forskarnivå.

Tillstånd att utfärda masterexamen får lämnas till universitet och till högskolor *i de ämnen* inom vilka de får utfärda examina på forskarnivå. Ett sådant tillstånd får även lämnas till en högskola inom ett område där högskolan inte får utfärda examina på forskarnivå, om den vetenskapliga miljön inom området är av sådan kvalitet och omfattning att högskolan kan erbjuda utbildning med nära anknytning till utbildning på forskarnivå.

28 §⁹

Utbildning på forskarnivå får anordnas av universitet. En högskola som inte är ett universitet får anordna utbildning på fors-

Utbildning på forskarnivå får anordnas av universitet. En högskola som inte är ett universitet får anordna utbildning på fors-

⁷ Senaste lydelse 2006:1053.

⁸ Senaste lydelse 2006:1053.

⁹ Senaste lydelse 2006:1053.

karnivå inom *de vetenskapsområden som finns vid den högskolan.*

karnivå inom ett ämne om villkoren enligt 2 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) är uppfyllda.

28 a §

Högskoleverket får enligt de förutsättningar som anges i 1 kap. 11 a § högskolelagen (1992:1434) besluta att en högskola eller ett universitet inte längre får utfärda en viss examen på forskarnivå.

31 §¹⁰

För varje doktorand *skall* fakultetsnämnden utse minst två handledare. En av dem *skall* utses till huvudhandledare. Doktoranden har rätt till handledning under utbildningen, så länge inte fakultetsnämnden med stöd av 37 § beslutar något annat.

En doktorand som begär det *skall* få byta handledare.

För varje doktorand *ska* fakultetsnämnden utse minst två handledare. En av dem ska utses till huvudhandledare. *Huvudhandledare ska vara anställd vid det lärosäte där doktoranden är antagen.* Doktoranden har rätt till handledning under utbildningen, så länge inte fakultetsnämnden med stöd av 37 § beslutar något annat.

En doktorand som begär det *ska* få byta handledare.

7 kap.

38 §¹¹

Fakultetsnämnden vid en högskola som har getts benämningen universitet får utan ny antagning medge att en doktorand som har antagits vid något annat universitet eller någon annan högskola får övergå till det nya universitetet och fortsätta sin utbildning samt examineras där. Detta gäller dock bara om doktoranden har haft huvuddelen av sina forskarstudier förlagd till den högskola som har getts benämningen universitet.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:1053.

¹¹ Senaste lydelse 2006:1053.

Vad som sägs i första stycket *skall* ha motsvarande tillämpning vid en *sådan* högskola där *det skall finnas ett vetenskapsområde*.

Vad som sägs i första stycket *ska* ha motsvarande tillämpning vid en *högskola med tillstånd att utfärda examina på forskarnivå*.

Denna förordning träder i kraft den xx 2008.

1 Identitet och samspel

1.1 Universitas, quo vadis?

Vart är universiteten på väg? Med rätta ställs denna fråga tid efter annan – och mest hela tiden. Vilken sorts universitet behövs för vilken sorts samhälle? Alla talar väl om universitet och högskolor, många är de aktörer som vill samarbeta och dra nytta av deras verksamhet. De betraktas som ”nyckelaktörer för Europas framtid och för en framgångsrik övergång till en kunskapsbaserad ekonomi och ett kunskapsbaserat samhälle”.¹ Men vilken bild har universitetets och högskolors samarbetspartner av denna gamla ärevördiga samhällsinstitution? Nu som så ofta befinner sig universitet och högskolor i stöpsleven. De europeiska universiteten brottas på de flesta håll med en moderniseringsprocess internt och i relation till samhällsaktörer som näringsliv, stat och inte minst EU. Samtidigt verkar det som högskolan understundom är en motsträvig samarbetspartner, som hellre betonar sin frihet och sina traditioner och inte alltid sätter den samhälleliga nyttan eller det politiskt önskvärda i högsätet. Högskolans representanter betonar gärna den speciella egenarten och menar att universitet och högskolor egentligen inte är myndigheter som kan styras som andra myndigheter. Helst borde högskolan nog utgöra ett eget rättssubjekt. Förre universitetsrektorn Stig Strömholm har med rätta påpekat att det i både den interna och externa kritiken av högskolan sällan saknats hatobjekt, men att det är kulturföremål som tryter.² Hur bestämmer vi positivt vad ett universitet och en högskola är och vart vill vi att de ska vara på väg?

¹ Europeiska kommissionen KOM (2006) 208 slutlig, s. 12.

² Strömholm 1993, s. 53.

1.1.1 Universitetsideal

Idealtypen för vad ett universitet idag är, eller snarare kanske borde vara, återfinns vi i modellen med den regelstyrda gemenskapen av forskande lärare som framför allt har sitt ursprung i den vision av den högre utbildningen och forskningen som den preussiske statsmannen och humanisten Wilhelm von Humboldt (1767–1835) konstruerade. Denna idealtyp har blivit en överideologi som genomsyrar vårt svenska språk om högskolan.³ Den akademiska friheten och obundenheten – tack vare vilken envar väljer lärosäte, utbildning, forskningsområde och metoder samt fritt publicerar sina resultat – garanteras av staten som finansiär. Detta ideal betonar även, och inte minst, utbildningens forskningsanknytning. Staten är en finansiär som samtidigt lämnar lärosätena den fulla friheten. Andra finansiärer kan hota den akademiska friheten med sina krav. Även massanstörningen av studenter till akademien kan hota den i grunden elitära organisation som universitetet ska utgöra enligt detta ideal. Universitet och statsnytta är intimt förknippade. Universitetsmannen var en i det närmaste oavsättlig ämbetsman. Samtidigt har den stora frihet som dessa universitetsmän åtnjöt skapat en plattform för kritisk verksamhet.

Det humboldtska idealets förverkligande – för såvitt det nu har förverkligats – brukar beskrivas i två olika faser. Den första betonar undervisningens nära samband med forskning, den enskildes frihet att forska och undervisa samt bildningsidealet som grund för kulturnationen. Den andra humboldtska fasen innebär att enhets- och frihetsidealen bryts upp: den akademiska uppgiften utförs även kollektivt, forskningen kan utföras vid institut utanför undervisningsuniversitetet, externa finansiärer påverkar inriktningen och de två kulturerna natur- och humanvetenskaper börjar skönjas. Det praktiska livets kunskaper organiserades till en början utanför universitetens hägn i tekniska och praktiska (hög)skolor.

I ytterligare en ny fas, ett par decennier efter andra världskriget, börjar elituniversitetet transformeras till massuniversitet: det är nu som professorerna detroniseras och kunderna, i form av studenter och externa finansiärer av många olika slag, blir mer betydelsefulla. Just nu pågår den revolution som bland annat karakteriseras av statens förändrade roll: anslagen till utbildning minskar relativt sett, anslagen till forskning konkurrensutsätts än mer, staten ålägger universitetet en rad uppgifter utöver undervisning och

³ Sörlin 2003, s. 276ff.

forskning utan tilläggsfinansiering. Universiteten är på väg att bli kunskapssamhällets allt i allo: befordrare av regional-, innovations-, närings-, jämställdhets-, arbetsmarknads- och miljöpolitik etc.⁴

Universiteten har alltid haft sina gynnare och mecenater. Det började med kyrkan och fortsatte med staten. Ingen av dessa patroner har saknat intresse för nyttan med och ideologin vid universiteten. Under 1800-talet blev universitetet – hur fritt det än uppfattade sig – en tydlig exponent och ett verksamt instrument för skiftande nationella politiska agendor. Nationalstaten har alltid haft ett intresse av att trygga sitt och samhällets behov av olika yrkesgrupper och att se till att sådan forskning blir utförd som främjar jordbruk, försvar, hälsa och allmän välfärd. Att staten oftast är den största finansiären av den verksamhet som bedrivs i högskolan bidrar till att statens krav på att få ut något nyttigt ses som helt legitimt. Så har det inte alltid varit, men från 1800-talets början och fram till andra världskriget har staten blandat sig i universitetets affärer i takt med att resurser skjutits till. Att nationalstaterna också via andra kanaler såsom forskningsråd, sektorsforskningsorgan och institut befordrat de egna forskningsintressena är ett tecken på att universiteten inte motsvarat de förväntningar som statsmakterna haft på snabb och tillämpad forskning.

I vår samtid beskrivs universitet och högskolor allt oftare i termer av serviceinriktade företag på en konkurrensutsatt marknad med kunder av olika slag: studenter, näringsliv, offentliga myndigheter etc. Av kunder kan man ta betalt exempelvis genom studentavgifter. Externa finansiärer vill förstås ha flera ord med i laget om vad som skall beforskas och utvecklas. Beskrivningen av denna utveckling uttrycker ofta en kritik mot den så kallade linjära forskningsmodellen med forskning först, därefter tillämpning och därefter kommersialisering, vilket inte motsvarar den verkliga forsknings- och utvecklingsprocessen. I stället har vi fått en ny beskrivning av denna process med modeller som *triple helix* och *mode 2*, vilka beskriver en interaktion mellan högskolan, näringslivet och statliga myndigheter, som ger upphov till dynamiska innovationsprocesser. I en sådan modell blir högskolan med nödvändighet indragen i, eller uppbunden till skulle många hävda, nätverk som begränsar högskolans frihetsgrader.⁵

Dessa modellbyggen återspeglar olika sidor av universiteten. De humboldtska idealen lever kvar, nya ideal kommer till och en

⁴ Jfr Nybom 2007, s. 55ff.; Franke 2006, s. 340ff.

⁵ Salerno 2007, s. 119ff.

anpassad samlevnad uppstår om än med visst gnissel. En nestor inom forskning om högre utbildning och forskning, Guy Neave, har påpekat att universiteten bortom abstraktionerna i praktiken uppvisar "en chockerande mångfald". Frågan är hur denna mångfald kan och bör hanteras.

Förra året, 2006, utkom en diger avhandling som analyserar de senaste 25 årens forskningspolitik vid Lunds universitet av statsvetaren Fredrik Melander. Han påpekar att det "idag är lika självklart att beskriva sig som en entreprenöriell högskola som att referera till det humboldtska arvet" och beskriver målande universitetsledningens retorik som "en pluralistisk verktyglåda laddad med en rad olika normativa ideal för att möta en mängd aktörer med skiftande intressen och ambitioner".⁶

Frågan är om inte det humboldtska universitetet är dött. Anthony Giddens välkända ord ger dock ett fördjupat perspektiv på frågan, om man inte är beredd att omedelbart svara jakande på den utan av olika skäl tvekar i svaret: "Var helst vi vänder blicken ser vi institutioner som på ytan tycks fungera likadant som förut, som behåller sina tidigare namn, men som till sitt inre blivit helt annorlunda."⁷ Om vi applicerar denna insikt på den humboldtska idealtypen av universitet, är detta i så fall inte bara i omvandling utan det är inne i en sorts transition till en ny form. Orden är de samma i högtidstalen – *Gratiae veritas naturae, Ad utrumque paratus*,⁸ sanning, frihet – men dessa ord är i grunden omförhandlade. Det finns nu som alltid krafter som driver högskolesektorn i nya riktningar.

Om man med ovanstående slagruta penetrerar den europeiska kommissionens moderniseringsagenda, återfinns egentligen inget av den humboldtska retoriken. Här talas i stället om samhällelig roll, performance, om forskning som inte längre är en isolerad företeelse, om att universiteten måste övervinna fragmenteringen i fakulteter, institutioner och laboratorier, om det nödvändiga samarbetet med näringslivet.⁹ I detta dokument understryks med emfas att högre utbildning och forskning i alltför hög utsträckning reglerats nationellt, vilket hindrar konkurrensen och därmed högre kvalitet. Här finns en tydlig plädering för de europeiska projekten och organen som lösningar på detta problem: Bologna-processen,

⁶ Melander 2006, kap. 7 & s. 315.

⁷ Giddens 2003, s. 32. Jfr även Strömholm 1993, s. 51.

⁸ Devis i Uppsala universitetets respektive Lunds universitetets sigill: "Naturens sanning är nådens" – "Beredd till båda" (boken och svärdet).

⁹ Europeiska kommissionen KOM (2006) 208 slutlig, passim.

The European Higher Education Area (EHEA), The European Research Area (ERA) och det europeiska forskningsrådet (ERC). När Kommissionen drar sina slutsatser i sin plaidoyer för den europeiska högskolans modernisering, pekar man på åtgärder som befrämjar den entreprenöriella högskolan: medlemsstaterna ges rådet att vidta åtgärder som gynnar universiteten via sin innovations- och sysselsättningspolitik; universiteten uppmanas att utvidga sin finansieringsbas och profilera sig med hjälp av ”strukturerade partnerskap med näringslivet”; Kommissionen har utlovat att aktivt stödja sådant moderniseringsarbete.¹⁰

Hur kan ett entreprenöriellt universitet se ut i praktiken? I sin undersökning av Lunds universitet, som apostroferats ovan, konstaterar Fredrik Melander att även om projekt i samarbete med näringslivet varit framgångsrika, har det funnits vad man kan kalla ett systemfel: författaren menar att det finns en ”doktrin om universiteten och näringslivet som två separata sfärer med tydliga och nödvändiga gränser mellan sig”.¹¹ Vägvalet har varit att gå två vägar samtidigt, att å ena sidan intensivt samarbeta med näringslivet i gränsöverskridande nätverk med allt vad det innebär och borde innebära av integration av universitet och företag både administrativt och forskningsmässigt och å andra sidan har universitetet fortsatt att arbeta med en organisation som har ett par sekel på nacken. Man kan fråga sig om verksamheter av det här slaget är väsensskilda eller om det bara handlar om de ”två kulturerna” i en ny tappning: en kultur med science and technology och för den delen också viss samhällsvetenskap som gått in i en tydlig mode 2-fas, där tillämpningsdelarna tydliggjorts och institutionaliserats; en annan kultur där grundforskning inom viss naturvetenskap, stora delar av humaniora och samhällsvetenskap lever ett liv utan en omedelbar koppling till några praktiker, annat än genom viss yrkesutbildning. Vi kan här fråga oss om vi fått ett universitet med två kulturer – för att travestera C. P. Snow. Frågan är om dessa nya kulturer kan fortsätta att kampera ihop på samma sätt som Snows två kulturer.

Forskarsamhället har på senare tid beskrivits som ett ”postakademiskt” forskningssystem med en ny politisering av universitetspolitiken och en ökad byråkratisering av högskolans vardag. Den ökade externfinansieringen har ställt nyttiggörandet av forskningen och samarbetet med industrin i fokus. Forskningens

¹⁰ Europeiska kommissionen KOM (2006) 208 slutlig, s. 12.

¹¹ Melander 2006, s. 317 & 172ff.

samhälleliga roll betonas alltmer, hävdar till exempel Mats Benner i sin bok om vetenskap och politik under 1990-talet, *Kontrovers och konsensus*, och i nätverksbaserade samarbeten integreras forskningen i olika användarsammanhang, i vilka ”gränssnitten mellan akademisk vetenskap och annan kunskapsproduktion suddas ut”.¹² Denna utveckling har, enligt Fredrik Melander, lett till att det inom universitetet växt och alltjämt växer fram två distinkt olika makt-system: ”ett formellt system runt den traditionella universitetshierarkin och ett informellt system kopplat till framgångsrika forskningsledare”.¹³ Yngre forskare blir beroende av mer informella nätverk än formella beslutsorgan, när det förhandlas om pengar och anställningar.

Vilka blir högskoleledningarnas strategier och vägval i ett landskap där det sker en markant förskjutning av makten från det formella beslutssystemet i högskolan till det informella systemet kring forskningsgrupper och forskningsledare i interaktion med externa finansiärer och samarbetspartner av olika slag? Det är inte lätt att leda ett högskoleföretag, när makten över resurserna är förhållandevis liten. Men även om högskoleledningarna är av stor betydelse, måste man fråga sig om inte den verkliga maktförskjutningen gått från dekaner och prefekter till forskningsledare? Är det inte på de nivåer där dessa traditionella akademiska ledare styr, som de avgörande slagen står om resurser, om doktorandtjänster och om medfinansiering? När RUT 2 i en enkät frågat om vilka system respektive rutiner lärosätena har för beslut om medfinansiering (se vidare avsnitt 1.3), framkom att ju större ett universitet är desto färre och sämre rutiner har man. Överblicken blir mindre. Det fattas inga beslut, de registreras oftast som ett fait à compli, som ett universitet uttryckte det. Vi ser här i praktiken en kollision mellan två system – det humboldtska kollegiala och det nya entreprenöriella systemet.

Är då dessa system oförenliga som eld och vatten? Måste man försvära sig helt och hållet till endera av dem? Melanders ovan citerade sammanfattningen av Lunds universitetslednings retoriska hållning till det rådande läget behöver alls inte tolkas defaultistiskt: ”... en pluralistisk verktygslåda laddad med en rad olika normativa ideal för att möta en mängd aktörer med skiftande intressen och ambitioner...” Tvärtom kan en sådan inställning uttrycka ett dynamiskt och flexibelt ideal, som identifierar en samhällsutveckling

¹² Benner 2001, s. 18 (jfr även kap. 1 och 5).

¹³ Melander 2006, s. 311.

som ger universitetet nya möjligheter till interaktion. För en så mångfasetterad organisation som högskolan är det möjligt att hantera den dubbla rollen som å ena sidan kommersiellt orienterad samarbetspartner och å andra sidan självständigt kritisk forskningsinrättning. Idéhistorikern Sven-Eric Liedman ger i sin uppsats "Universitetens makt och vanmakt" en nykter sammanfattning av universitetens läge:

Universiteten kommer aldrig att bli helt självständiga eftersom de ekonomiskt inte är och inte kan bli självförsörjande. De kommer också från tid till tid vara föremål för alla slags makthavares intresse av den enkla anledningen att de är så viktiga. Och inte minst: den autonomi som de kan uppnå förutsätter först och sist att de levererar högklassig undervisning och forskning och även förmår förmedla insikterna därom till den omgivande samhället.¹⁴

Strävan efter att inte bli beroende av en enda makthavare och finansiär har historien igenom visat sig vara av avgörande betydelse för universitetens frihet. Därför är pluralism vad beträffar samverkanspartner av stor betydelse. Oron för att kommersiella och andra intressen ska påverka akademien i negativ riktning, dvs. hota det kritiska kunskapssökandet, är förvisso legitim. Men man kan också se saken precis tvärtom: ju fler aktörer som flockas kring högskolan desto bättre. Då finns det möjligheter att avvisa skamliga erbjudanden. Det är dock av yttersta vikt att staten inte abdikerar från sitt ansvar som högskolans yttersta beskyddare. Staten garanterar främst den akademiska friheten genom att ställa basresurser via direkta anslag till förfogande på samma gång som man inte i detalj blandar sig i hur dessa resurser används. För att staten ska stå till tjänst med denna generositet krävs att högskolan lever upp till ett sådant förtroende genom en högklassig och relevant verksamhet. Samtidigt lär oss historien att den starka staten aldrig är neutral. Den kan dessutom förvandlas från beskyddare till inkvisitor.

Till skillnad från Kommissionens moderniseringsagenda, som helt försvurit sig åt det entreprenöriella perspektivet på universitetsverksamheten, har European University Associations Lissabondeklaration som antogs innevarande år en mer nyanserad inställning till högskolans centrala uppgifter. I det inledande avsnittet i avdelningen "Promoting Research and Innovation" slås en humboldtsk sanning fast, nämligen att "the provision of research based education at all levels is a particular strength of Europe and

¹⁴ Liedman 2003, s. 12.

Europe's universities".¹⁵ Samma tilltro till en kombination av målsättningar formuleras i Sveriges Förenade Studentkårers Kvalitetsmanifest 2007. Samtidigt som studenterna understryker vikten av samverkan och arbetsmarknadsorientering pläderar man för bildningsmål, kritiskt tänkande och akademisk frihet.

Frågan om relationen mellan det humboldtska universitetet och det entreprenöriella ställer förstås en viktig fråga på sin spets, nämligen den om det suboptimala universitetet, för att citera en formulering från Thorsten Nybom.¹⁶ Är det optimalt att alla de olikartade företeelser som grundläggande högskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, forskarutbildning och kvalificerad grundforskning ryms inom samma ram? Redan den uppkomna differentieringen i terminologin med universitet och högskola signalerar ju att det finns en spänning mellan dessa storheter. Mellanzonen mellan gymnasium och högskola, som etablerats och som förmodligen kommer att växa om kvaliteten i gymnasiet inte förbättras, kan inte vara högskolans ansvar.¹⁷ Högskolan bör inte konkurrera nedåt med studieförbund, folkhögskolor, Komvux, Folkuniversitetet, universitetsförberedande utbildningar etc., utan uppåt mot den internationella högre utbildningens toppnivåer.

Strävandena att åstadkomma en arbetsfördelning mellan universitet och högskolor med olika roller syns både ekonomiskt, utbildnings- och forskningsmässigt vara den utveckling som alla ropar efter (så även utredningens direktiv) och strävar efter, men få hitintills verkar ha uppnått på ett tillfredsställande sätt. Att bidra till denna utveckling mot profilering och koncentration är en central ambition hos RUT 2.

Humboldtuniversitetet hedras bäst inte genom att kopieras, men väl genom att ihågkommas som ett av de mest genomtänkta och revolutionerande universitetsideal som skapats. En del av detta systembygge, som fortfarande består, är tanken att högskolan har ett värde i sig som en kritiskt kunskapssökande frihetspotential och inte i sin helhet är utbytbar mot något annat eller möjligt att förverkliga inom ramen för någon annan nu existerande social gemenskap. Just i ett läge när den entreprenöriella högskolan hotar denna tankefigur och dess förverkligande har idén väckts om att eventuellt förändra högskolans associationsform för att skydda dess identitet och öppna för nya utvecklingsmöjligheter. Detta ska

¹⁵ European University Association 2007, § 15.

¹⁶ Nybom 1993, s. 117.

¹⁷ Jfr uttrycket "den tredje zonen", som är myntat av Sverker Sörlin i Sörlin 2003, s. 278ff.

inte ses som ett argument mot den entreprenöriella dimensionen av högskolan, men väl mot dess hegemoniska anspråk.

Vad som behövs är att kultivera och skydda kreativa miljöer. Dessa miljöer har sin tyngdpunkt i den professionella kompetens som personalen besitter men kvalificeras sedan av en organisation som premierar frihet och mod att ta risker. Den kreativa miljön kännetecknas bland annat av att mångfald, tolerans, öppenhet och kritiskt tänkande och handlande gynnas. Värdet av högskolans långsiktiga arbete kan inte nog understrykas.¹⁸ Högskolan bedriver en långsiktig verksamhet som har långa startsträckor och som bidrar till bearbetandet av en fundamental minnes- och erfarenhetskultur. Utifrån denna mer trögrörliga position kan högskolan samtidigt åstadkomma djupsinniga analyser, bidra till oväntade resultat och tillhandahålla en rad verktyg för samhällets gemensamma bästa.

I utredningens tilläggsdirektiv betonas att syftet med de föreslagna förändringarna i resurstilldelningssystemet ska vara att garantera lärosätenas "egeninitierade långsiktiga verksamhet". RUT 2 vill understryka några övergripande uppfattningar med anledning av detta. Allmänt kan sägas att den högre utbildnings- och forskningspolitiken i görligaste mån bör vara en konsensusinriktad politik. På samma sätt som försvarsbeslut och säkerhetspolitik ej styrs av kortsiktiga överväganden utan av de långa linjernas strategi bör denna del av politiken rotfästas i en framtidsinriktad politik ovanför den kortsiktigare partipolitiken. Som en viktig del av alla utredningens överväganden har varit en strävan efter att åstadkomma långsiktighet, i bemärkelsen överblick under längre tid, inte nödvändigtvis trygghet under längre tid, eftersom konkurrensutsättningen av de olika delarna av det direkta lärosätetsanslaget bör bli tydligare över tid.

Att direktiven positivt beskriver lärosätenas egeninitierade verksamhet har sin grund i tilltron till att forskarsamhället har en inneboende professionell potential att – om största möjliga frihet råder – koncentrera sina resurser i högriskverksamhet, som ofta men inte alltid leder till resultat som ger upphov till välfärd av olika slag och ekonomisk tillväxt – samt understundom till kunskap för kunskapens egen skull. För att möjliggöra en ökande egeninitierad verksamhet måste förtroende för universitet och högskolor byggas

¹⁸ Jfr European University Association 2007, § 23.

upp hos alla aktörer i och kring högskolan, annars kan svårigen större tillskott av statliga anslag riktas direkt in i högskolan.

Ett resurstilldelningssystem med utgångspunkt i konkurrens och kvalitetskriterier blir nödvändigt för att åstadkomma detta förtroende. Å ena sidan ges ju dessa anslag *in blanco*, eftersom staten inte i detalj vet vart pengarna kommer att allokteras. Om man å andra sidan vet att resurserna går till ett lärosäte som har bevisat en hög kvalitet i sin verksamhet, borde detta öka beredvilligheten hos anslagsgivaren staten att anslå framtida – större dimensionerade – resurstillskott direkt till lärosätena. En resurstilldelning med utgångspunkt i konkurrens och kvalitetskriterier innebär också att resurserna fördelas beroende av lärosätenas egna ansträngningar – inte av tillfälliga politiska önskemål och kompromisslösningar.

En större förmåga till att initiera egen verksamhet innebär också att lärosätena har möjlighet att motta extern finansiering för sin verksamhet även från finansörer som inte har möjlighet att erbjuda så kallad full kostnadstäckning.

Ett system med kvalitetsgranskning av de båda vägarna i det forskningsfinansieringssystem som engelsmännen benämner *dual support system* (direkta anslag respektive bidrag från forskningsrådssystem), och som utredningen fortsättningsvis benämner *tvåvägsfinansiering*, skulle medföra ytterligare avpolitisering av högskoleverksamheten. Precis som medelsfördelningen via forskningsråden och andra myndigheter till enskilda forskare och forskargrupper sker efter professionella kvalitetsbedömningar av sakförståndiga skulle anslagstilldelningen till lärosätena och deras infrastruktur kunna ske efter motsvarande bedömningar. Denna utgångspunkt är central för RUT 2:s här framlagda förslag.

Vi har fört in termen ”konkurrens” i resonemanget. Universitetet har alltid konkurrerat med varandra om studenter, lärare och forskare. Rankning är knappast något nytt, endast sättet på vilket den görs. Men, som Mats Benner påpekat i sin artikel ”Universitetet måste klara sitt rollspel”, har konkurrensen blivit mer systematisk och tydligt kopplad till resursflöden genom den rådande styrningsfilosofin för den offentliga sektorn, *New Public Management*, ”där tanken är att statliga verksamheter, inklusive universitet och högskolor, mår väl av målstyrning och kvalitetsbedömningar”.¹⁹ De som betalar för utbildnings- och forsknings-

¹⁹ Benner 2006.

kalaset vill veta vad det kostar och framför allt vad de får för pengarna. För att kunna värdera denna verksamhet har högskole-systemet implementerat en rad tekniker för att mäta prestationer och kvalitet i såväl utbildning som forskning. Detta system anses dock på goda grunder vara kvalitetsdrivande; frågan är hur detta påverkar akademins långsiktiga inriktning och självständighet.

1.1.2 Gränsöverskridanden

I begreppet universitet ligger gränsöverskridande dimensioner implicita och har så alltid gjort – i tiden, rummet och innehållet. Dessa dimensioner är fundamentala inherenta drivkrafter i universitetssystemet. I Linnéjubileets år är det lätt att finna en illustration till detta fenomen och exemplen kan lätt mångfaldigas genom historien. Det är under kortare perioder och i diktaturers slag-skugga som denna grundläggande dimension av universitetstanken satts på undantag. Även i utbildningsmassifieringens tidevarv har universitetens universalitet förblivit stark, inte minst tack vare de nya kommunikationsmedlen. I och av det internationella samfundet bestäms genom kollegiala processer vad som är kvalitet. Dessa processer är förvisso inte ofelbara – fångade i sina paradig som de är – men den bästa mätare som finns att tillgå.

”Kunskapsamhället” har blivit ett internationellt begrepp, med hjälp av vilket många av de inblandade aktörerna påpekar att högre utbildning och forskning spelar en allt större roll för hela samhällets utveckling. Olika intressen samverkar här vid utvecklingen av ett individuellt-personligt, intellektuellt, konstnärligt och kommersiellt kapital. Globalisering ställer nya krav och innebär skärpt konkurrens på europeiska, amerikanska och asiatiska marknader. Sverige blir mer och mer en integrerad del av dessa marknader. Student- och forskarmobiliteten ökar och få ifrågasätter värdet med detta. De initiativ som på europeisk nivå uttrycker denna övergripande trend är The European Research Area, The European Higher Education Area, Bolognaprocessen, Lissabonstrategin, 7:e ramprogrammet, det europeiska forskningsrådet.

Det har sagts att den europeiska kommissionen med EHEA som ideal nu är på väg att förändra de europeiska universiteten på ett lika genomgripande sätt som nationalstaten en gång förändrade de medeltida universiteten med hjälp av Humboldtidealen. Vad vill

man – dvs. EU i form av Kommissionen – åstadkomma med dessa processer?

År 1988 firades niohundraårsjubileet av Bolognauniversitetets grundande med att *Magna Charta Universitatum* skrevs under av mer än 400 europeiska universitetsrektorerna. Detta dokument celebrerade inte endast den ärevörddiga humanistiska universitets-traditionen à la Humboldt utan förespråkade också fortsatta forskningssamarbeten och student- och lärarutbyten – processer som via olika utbytesavtal accelererat mer och mer och som ansågs gynnsamma för universitetsvärlden.

Bolognaprocessen kan sägas ha startat när utbildningsministrarna i Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland vid firandet av Sorbonneuniversitetets 800-årsjubileum undertecknade en deklaration som syftade till att samordna dessa länders utbildningssystem. År 1999 då 29 europeiska företrädare för högre utbildning skrev under Bolognaöverenskommelsen inleddes processen på allvar. Här förband sig de flesta europeiska stater att åstadkomma EHEA år 2010 för att harmonisera utbildningsstrukturerna och på så sätt öka mobiliteten, för att förbättra utbildningens koppling till arbetsmarknaden och för att främja de europeiska lärosätenas gemensamma konkurrenskraft. Denna mellanstatliga process fick en rivstart och ser ut att tillsammans med ERA och ERC binda samman det europeiska utbildnings- och forskningslandskapet på ett helt nytt sätt. Denna process ser också ut att öka konkurrensen de europeiska länderna emellan.

Dessa processer startade utanför EU, men samtidigt sammanstrålade EU:s ledare i Lissabon år 2000 för att lägga fast den strategi som innebar att EU år 2010 skall bli ”den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen”. Alla dessa initiativ kom nu att samverka på ett oväntat sätt och med Kommissionen som ivrig påhejare. Att man från EU-håll betraktar serviceföretagsmodellen som idealtyp för universiteten snarare än den humboldtska är knappast förvånande. EU:s olika ramprogram har ju redan varit pådrivande för att skapa allianser mellan näringsliv och tillämpad forskning. Samtidigt finns en modell som avviker från den entreprenöriella i det nu sjösatta Europeiska forskningsrådet som ska premiera grundforskning av bästa kvalitet inom alla discipliner.

För tio år sedan fanns knappast någon som ens kunde drömma om att Bolognaprocessen skulle genomföras i praktiken och därför fanns egentligen ingen mer genomgripande kritisk diskussion av

reformen. Nu när reformen genomförs hörs få om ens några röster som ifrågasätter värdet med detta paradigmskifte – även om en viss tveksamhet har kunnat skönjas både från statsmakterna och från vissa företrädare för högskolan. Tvärtom arbetar lärosätena mer energiskt än någonsin med implementeringen av detta system, exempelvis med att skapa nya kurser på masternivå för att locka studenter från när och fjärran.

En kritisk röst på europeisk nivå, och med god kännedom om svenska förhållanden, är Guy Neave. Han har vid upprepade tillfällen återkommit med framförallt en ideologisk men också praktisk-politisk kritik mot Bologna-processen. Den ideologiska kritiken går förenklat ut på att Bologna-processen i alltför stor utsträckning blivit ett teknokratiskt försök att på nyliberal grund sätta konkurrens i centrum på bekostnad av de sociala och kulturella dimensionerna av högskolans uppdrag. Neave påpekar att universitetens uppgift inte endast är att utbilda konsumenter, arbetare och företagare i ett gränslöst Europa utan också kritiska medborgare och tänkare i de olika nationella kulturerna och att därigenom vara en del av det kitt som medverkar till samhällets sociala sammanhållning (*social cohesion*).²⁰

I ljuset av denna kritiska röst finns det, enligt RUT 2:s uppfattning, all anledning att reflektera över lärosätenas olika roller i ett samhällsperspektiv. De delar av det som numera kallas samverkan, och som inte bara handlar om samverkan med näringslivet utan också om det breda samhällsansvaret för demokrati, folkbildning och det gemensamma goda, förtjänar att lyftas fram än mer.

Högskolan har fått en så kallad tredje uppgift preciserad för sig under det utgående 1900-talet. Denna uppgift – utöver forskning och utbildning – skrevs in i högskolelagen 1996. Den handlar om kunskapsöverföring till skola, näringsliv och samhället i stort. Uppgifterna är inte nya, men har av statsmakterna understrukits och i den samtida diskussionen sammanfattas dessa i begreppet ”samverkan”. Frågan om högskolans gränsöverskridning i detta avseende har vi redan kommit in på i det ovanstående. Högskolan ses som en drivkraft för social, kulturell och ekonomisk tillväxt, något som den europeiska kommissionen kraftfullt understrukit i sin moderniseringsagenda och som haft en tydlig återverkan inte minst i EU-ländernas regioner. Ty det är de regionala intressena för

²⁰ Neave & Maassen 2007.

att ha en högskola, som tecken på och incitament till tillväxt och välfärd, som drivit på utvecklingen i denna riktning. Denna utveckling har många goda sidor, inte minst har den geografiska närheten till högre utbildning möjliggjort att studenter som av olika sociala och ekonomiska anledningar inte varit så rörliga kunnat studera vid högskolan. Den stora kader av lärare, vårdpersonal, ingenjörer och andra kvalificerat yrkesutbildade hade förmodligen inte valt en högskoleutbildning i lika stor utsträckning om inte högskolan funnits i regionen. Samhällets behov av dessa yrkesgrupper kommer att bestå. Att lokaliseringen och utbyggnaden av högskolorna haft stor betydelse för tillgången på välutbildad arbetskraft torde vara oomstritt.

Däremot vill RUT 2 åter fästa uppmärksamheten på en problematisk utvecklingstendens som gör högskolan – och i detta fall kanske främst högskolorna – till ett samhällets allt i allo. Måhända har vi fått en övertro på högskolornas betydelse för den regionala tillväxten. Idéhistorikern Sverker Sörlin och geografen Gunnar Törnqvist har gemensamt studerat frågan om huruvida lärosätena ger regional utveckling och konstaterat att det inte finns några empiriskt verifierbara entydiga samband mellan högskolesatsningar och regional tillväxt. Därmed inte sagt att lärosätena inte har stor regional betydelse. Men om man enbart har den endimensionella synen på ett lärosäte som tillväxtgenerator och entreprenöriell motor i utvecklingen, och inte inbegriper det vidare uppdrag som universitet och högskolor har som kvalificerad yrkesutbildare och bidragsgivare till den sociala sammanhållningens alla dimensioner, finns det stor risk att bli besviken. Statens intresse bör i första hand vara att se till sina behov och satsa på kvalitet. En generell utspridning av resurser utan beaktande av kvalitetsaspekterna gynnar ingen.²¹

Regionerna har haft en central roll i Ansvarskommitténs analys av strukturen och uppgiftsfördelningen inom staten och mellan staten och den samlade kommunala sektorn. I kommitténs slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* pekar man på att möjligheten bör prövas att på längre sikt tillföra regionkommunerna ytterligare uppgifter, som ett sätt att ytterligare stärka och samordna det regionala utvecklingsarbetet. Tänkbara beståndsdelar i ett sådant vidgat regionalt utvecklingsuppdrag skulle enligt Ansvarskommittén kunna vara ”ett sammanhållet

²¹ Jfr Sörlin & Törnqvist 2006, s. 442ff.

regionalt utbildningsuppdrag till högskolan och andra anordnare av eftergymnasial utbildning med fokus på yrkesutbildningar”. Uppdraget skulle vidare kunna tänkas ”komplettera det nationella grunduppdraget till högskolan och säkerställa en anpassning till det regionala näringslivets och arbetsmarknadens specifika behov”. Man diskuterade även frågan om att koppla forskningsresurser till detta regionala uppdrag.²² I detta resonemang ligger en stor tilltro till högskolan som regional kraft och, med beaktande av RUT 2:s resonemang om högskolornas utbildningsuppdrag, kunde den föreslagna regionala strukturförändringen generera ett utökat lokalt ansvarstagande för frågor om högre utbildning och forskning.

Samverkan med näringslivet är en viktig del av högskolans uppdrag och har under det senaste decenniet i och med Lissabonöverenskommelsens mål kommit att fokuseras allt mer i diskussionerna. RUT 2 vill fästa uppmärksamheten på att näringslivssamverkan inte bara kan relateras och reduceras till den europeiska konkurrenskraften eller till frågan om regional utveckling. I många fall handlar denna samverkan om utbildning och forskning med bästa kvalitet, såväl i vetenskaplig som i mer snävt nyttoinriktad mening i form av anställnings- och kommersialiseringsbarhet. I RUT 2:s förslag till resurstilldelningsmodell har ingen gradering gjorts beträffande nyfikenhetsmotiverad grundforskning, behovsmotiverad grundforskning eller tillämpad forskning, ej heller beträffande yrkesutbildningar eller mer forskningsförberedande utbildningar. Alla dessa former av forskning och utbildning kan intressera näringsliv och andra externa finansiärer och är viktiga för staten att stödja.

Frågan om profilering har under de senaste åren varit central i diskussionerna om högskolan – alla kan inte göra allt. Diskussionen om profilering har inte minst aktualiserats beträffande utbildningsutbudet. Det har ofta konstaterats att vissa utbildningar finns på för många håll och inte alltid med god kvalitet. Detta har skapat en diskussion om profilering och koncentration. Samtidigt som ropet på profilering och koncentration har hörts måste man komma ihåg att både utbildning och forskning kräver en viss bredd dels därför att vissa ämnen stöder varandra, dels därför att specialkompetenser kan växa fram. Detta är ett allmänt organisationsfenomen. Samtidigt är frågan om bredd en resursfråga. Den svenska staten och det svenska samhället har inte råd att låta alla universitet och

²² SOU 2007:10, s. 215f.

högskolor ha den klassiska bredden som de så kallade gamla universiteten – och då avses Uppsala och Lund – har haft. Den kritiska massan och bredden är nödvändig för att uppnå kvalitet, men även denna storlek har sina gränser.

Den svenska forskningspolitiska utvecklingen är med nödvändighet en trögriktig process. Saker och ting adderas till varandra och det gamla omvandlas kanske på sikt, men få saker avskaffas genom mer snabba och handlingskraftiga beslut. Man slår samman institutioner hellre än att lägga ner någon verksamhet. Det finns situationer då lärosätena skulle må bra av att verksamhet las ner, att utbildningar inte startades, eller att man tackade nej till externa medel för att man inte har råd med dem eller att de inte passar in i lärosätets profil.

I en skrift om utvecklingen av forskningsstrategier vid de europeiska universiteten pekar *higher education*-forskaren Sybille Reichert på att den starkaste externa faktor som bidragit till att utveckla dessa strategier är den ökande internationella konkurrensen. Reichert citerar en av henne intervjuad rektor som understryker att hans universitet ”för att överleva i de internationella forskningstävlingars olympiska spel måste känna sina styrkor och svagheter och relatera dem till en analys av de möjligheter som erbjuds och koncentrera de flexibla resurserna på de mest lovande områdena”.²³ I sådana strategier kan lärosätena identifiera sina profiler och finna sina platser, sina nischer, i forskningslandskapet. De kan presentera sin verksamhet i relation till externa finansörer, studenter och skattebetalare. Framför allt är emellertid dessa dokument till för lärosätena själva. De hjälper till att värdera och prioritera den egna verksamheten så att den får tydliga fokus.

Utbildnings- och forskningsstrategier bör enligt RUT 2 identifiera och förbereda nya satsningar med en särskild öppenhet för tvär- och mångvetenskaplighet och samverka med det omgivande samhället. Hur dessa strategier på ett realistiskt sätt relateras till den pågående utbildningen och forskningen säger mycket om den dynamiska kraften hos ett lärosäte. Därför är den kvalificerade bedömningen av dessa dokument central i varje kvalitetsutvärdering av lärosätena.

Lärosätena spelar olika roller och på olika arenor. Man brukar tala om den regionala, nationella och den globala. Den nationella arenan spelar visserligen fortfarande sin roll, men förmodligen är

²³ Reichert 2006, s. 9.

den regionala och den globala de idag mest betydelsefulla. Även om nationalstaten fortfarande spelar en stor och avgränsande roll i administrativt men också kulturellt och språkligt avseende, blir både utbildning och forskning mer och mer knutna till lokala behov samtidigt som nationens gränser sprängs inte minst genom de moderna kommunikationsmedlen. Det blir därför vanskligt att reducera vissa lärosätens position till vissa nivåer. Ett litet regionalt lärosäte kan ha förhållandevis omfattande kontakter med andra länder. Få lärosäten kan idag betraktas som "riksuniversitet" i den bemärkelsen att de avsevärt mer än något annat rekryterar studenter från hela landet. Lunds universitet är t.ex. mer regionalt rekryterande än Umeå universitet. Det handlar snarare om att vissa lärosäten av historiska orsaker blivit stora och heltäckande utbildningsinstitutioner och haft en omfattande och kvalificerad forskning. Högskolorna står och stampar i portgången för att prövas genom konkurrensens nålsöga.

1.1.3 Utbildning och kvalitet

Sverige har precis som hela den övriga västeuropeiska kulturgemenskapen satsat på att tillhandahålla en högkvalitativ utbildning för en stor andel av befolkningen. Det finns i vårt samhälle en konsensus kring uppfattningen att all utbildning ska vara tillgänglig på lika villkor för alla som har förmåga att tillgodogöra sig den oavsett kön, social bakgrund och uppväxtort. Om statsmakterna nu ämnar satsa på kvalitet framom kvantitet i den högre utbildningen, är det knappast rimligt att expandera högskolesystemet med de till buds stående statliga resurserna och de som kan uppbringas i civilsamhället. I stället för att inrikta sig mot det så kallade femtioprocentmålet, som inte är underbyggt av någon analys vad gäller behovet av högre utbildning, bör i stället både kvantitativa och kvalitativa mål framhävas. Kvantitativ iver bör ersättas med kvalitativ eftertänksamhet.

RUT 2 har noterat att uttalandena om "kvalitet i den högre utbildningen" som gjorts i Alliansens program och i de två senaste regeringsförklaringarna och budgetpropositionerna ifrågasätter femtioprocentmålet. I budgetpropositionen för 2008 pekar regeringen på hur den kraftiga ökningen av antalet utbildningsplatser "fått negativa effekter på kvaliteten, exempelvis genom att den

lärarledda undervisningstiden minskat och att antalet studenter per lärare har ökat”.²⁴

Frågan är dock hur denna kvalitativa eftertänksamhet bäst befordras. Forskarsamhället har under de senaste femtio åren utvecklat en betydande skicklighet att definiera det som är kvalitet i forskningen. Genom den kollegiala granskningen vid tjänstetillsättningar och av publikationer finns en allmänt accepterad – om än i varje enskilt fall förstås livligt omdebatterad – kvalitetskontroll. Dessa granskningar har på senare tid satts i system genom t.ex. rankningar, citeringsindex och publikationsdatabaser. Att mäta forskningskvalitet är legitimt. Att mäta utbildningskvalitet är inte lika legitimt. Förmodligen därför att det är så mycket svårare. De pedagogiska processerna lämnar inte som forskningen entydiga spår efter sig, vilka kan utvärderas. Redan vid tillsättningen av de akademiska tjänsterna – såväl forsknings- som undervisningstjänster – har den pedagogiska meriteringen haft svårt att vinna insteg och likaberättigande. Att utvärdera kvalitet i utbildningen har i Sverige från 1990-talet blivit till en ”blomstrande industri”, för att tala med utvärderingsexperten Inge Jonssons terminologi.²⁵ Här har stora arbetsinsatser gjorts, inte minst från lärosätenas sida, i den goda förhoppningen om att granskningens *raison d'être* ska vara att befrämja kvalitet.

Pedagogen Urban Dahllöf har i en visionär uppsats, ”Om jag finge bestämma utvärderingsstrategi...”, påpekat nödvändigheten av att frikoppla utvärderingen från all automatik i tilldelningen av resurser. Denna uppsats skrevs i en helt annan kontext men äger *mutatis mutandis* fortfarande sin giltighet. Dahllöf pekar på ett dilemma som inte kan lösas på enkelt sätt utan måste hanteras i särskild, mer kvalificerad, ordning. Han skrev då provocerande:

Att sätta kvaliteten på formel för hela läroanstalter eller fakulteter – som i de första förslagen om ”kvalitetspeng” – är inte bara praktiskt svårt att genomföra. Det är dumt. Därför att det mycket snart motverkar det djupare syftet med utvärdering för kvalitet.²⁶

Den besvärande provokationen kvarstår, enligt RUT 2:s bestämda uppfattning. Det fanns politiska ambitioner i början av 1990-talet att nå fram till ett sådant system. Tankarna börjar åter kunna tänkas, men kan ännu ej genomföras. Att omedelbart koppla frågan

²⁴ Prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 85.

²⁵ Jonsson 2006.

²⁶ Dahllöf 1993, s. 67.

om utbildningens kvalitet till resurstilldelning har fortfarande inte, såvitt utredningen kan förstå, pedagoger och utbildningsforskare utvecklat några hållbara system för. Man kan t.ex. konstatera att Storbritannien med sitt väl utvecklade system för kvalitetsbedömning av forskning vid tilldelning av de direkta anslagen, *Research Assessment Exercise*, inte har lyckats skapa, eller velat skapa, ett motsvarande system för utbildningen. Att högskolans *accountability* (ansvarighet och uppföljbarhet) vad gäller utbildningsdelen måste säkras är självklart, men det måste än så länge ske på annat sätt och kan inte kopplas till det generella resurstilldelningssystemet. RUT 2 kommer att lämna några förslag i denna fråga.

Vad är då kvalitet? Som Inge Jonsson konstaterar i sin ovan apostroferade uppsats om utvärderingar finns det en väl motiverad varningssignal som står att läsa i Robert Pirsigs kultbok *Zen and the Art of Motorcycle Maintenance*, vilken understundom illustrerat utbildningsdiskussioner:

Quality [...] you know what it is, yet you don't know what it is. But that's selfcontradictory. But some things are better than others, that is, they have more quality. But when you try to say what the quality is, apart from the things that have it all goes poof! [...] What the hell is Quality?²⁷

Med denna omformulering av Augustinus reflektioner om tiden i sin bok *Bekännelser* blir frågan om kvalitet en specialistfråga, en fråga för den professionella organisation som högskolan utgör och inte en fråga som kan bedömas politiskt. Frågan om forskningens och utbildningens nytta hör till den politiska sfären, men inte frågan om dess kvalitet.

Ett sätt att säkra den osäkra kvalitetsdimensionen är internationalisering, att medvetet sträva mot att bli en del av en större gemenskap, att integrera sig i en större konsensusförsamling. Bologna-processen har blivit ett verktyg för att nå dithän, även om uniformitetens faror lurar i vassen och den sociala dimensionen på många håll alltför mycket lyser med sin frånvaro. Bologna-processens implementering har gått betydligt snabbare än vad någon kunnat föreställa sig för tio år sedan. Denna process har nu kodifierats i och med de nya formuleringarna i högskolelagen den 1 juli 2007. Den högre utbildningen indelas nu i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Lärosätena har snabbt anpassat sig till denna nya ordning och utvecklat kurser och

²⁷ Citat i Jonsson 2006, s. 350.

program som passar in i det nya systemet. Även om man för närvarande kan se en ”överetablering” och ett för stort utbud av masterprogram – säkert med stora förhoppningar om en snabb internationalisering –, är det mycket troligt att detta nya system kommer att bidra till profilering av de enskilda lärosätena och en arbetsfördelning lärosätena emellan.

RUT 2 ser som sin uppgift att mot denna bakgrund skapa ett resurstilldelningssystem för den högre utbildningen som svarar upp mot denna utveckling. Att bland annat ge möjligheter för att förstärka resurserna på avancerad nivå och att synliggöra forskarutbildningen i resurstilldelningssystemet är några av utredningens förslag.

Det finns knappast någon anledning att tro att den internationella konkurrensen på utbildnings- och forskningsområdet kommer att minska. Även om man i skrivande stund kan iakttä en viss konsolidering av de statliga nivåerna inom EU, torde denna utveckling på sikt enbart vara en tillfällig konjunktursvängning. Konkurrensen på utbildningsmarknaden ökar inte endast inom Sverige utan också på en europeisk och global nivå. Mobiliteten ökar och de nya generationernas allmänna rörlighet förändrar detta landskap snabbt. Lärosätena bör därför nu mer än någonsin reflektera över och noggrant analysera dessa förändringar i förhållande till sitt eget utbildningsutbud med planerade satsningar och avvecklingar. De utbildningsstrategier som lärosätena av regeringen anmodas att lämna kommer pliktskyldigt att inlevereras, men om dessa behandlas på samma sätt som forskningsstrategierna kommer lärosätena inte få någon direkt återkoppling. Strategier har då endast blivit ett underlag för regeringens allmänna översikt.

I denna strategiska analys av utbildningen är det RUT 2:s förhoppning att en arbetsfördelning utifrån en identifiering av lärosätenas olika roller tydligare skulle växa fram. Exempelvis vore det rimligt att de stora universiteten skulle reflektera över sin alltför stora volym av utbildning på grundnivå och att vissa högskolor skulle reflektera över sin utbildning i relation till sin forskningsinriktning. Att forskarutbildningen nu formellt är en del av utbildningen ska inte enligt RUT 2:s uppfattning ses som ett led i en nedtoning av forskningsdelen av utbildningen. Utbildningen på forskarnivå ska förhoppningsvis även i framtiden fortsätta att producera högkvalitativ forskning. Rent statistiskt kommer, på samma sätt som tidigare, rätteligen en del av forskarutbildningen räknas in i de statliga satsningarna på forskning.

1.1.4 Forskning och kvalitet

På samma sätt som staten, enligt RUT 2, inte utan närmare eftertanke bör inrikta sig mot det så kallade femtioprocentmålet vad gäller högre utbildning bör man heller inte inrikta sig mot det så kallade enprocentmålet vad gäller resurserna för den civila forskningen. Utredningen har givetvis inte alls något emot att forskningen uppgår till minst en procent av bruttonationalprodukten, hellre mer. Även här bör i stället både kvantitativa och kvalitativa mål framhävas. Den moraliska dimensionen som ligger bakom enprocentmålet vad gäller biståndet finns inte som underliggande tankefigur vad gäller forskning. RUT 2 är väl medveten om att det finns olika beräkningsgrunder för detta procentmål och utredningen inser även att tillskyndare av forskning och högre utbildning knappast skulle anse att resurserna till högre utbildning och forskning borde minska för såvitt BNP skulle minska. Då borde det kanske snarare vara tvärtom att resurserna till högre utbildning och forskning borde öka. I detta sammanhang måste vi bygga på skarpare analyser av behoven än de som svajiga politiska slagord kan bistå oss med. RUT 2 upprepar att kvantitativ iver bör ersättas med kvalitativ eftertänksamhet.

För att kvalificerad forskning skall kunna växa fram, enskilt och i miljöer av olika slag, behövs också bredd inom forskningen. Det bör finnas "plantskolor", i vilka unga kreativa forskare kan få utvecklas fritt. Universiteten och högskolorna behöver ha möjlighet att inom sina olika ämnesområden satsa på unga begåvade och lovande forskare. Lärosätena behöver också kunna tillåta "udda" satsningar på högriskprojekt. Utifrån dessa satsningar kan sedan verkligt starka miljöer växa fram med stöd från universitet och externa finansörer. Fördelning av resurser bör ske i enlighet med de kriterier som akademien själv tillämpar som mått på kvalitet. Resultaten av lärosätenas egna ansträngningar att förnya och förbättra sin verksamhet bör synas i ökad resurstilldelning. Denna tilldelning ska inte enbart vara resultatet av historiska fördelingsnycklar, tillfälliga politiska överväganden eller regeringskansli-tjänstemäns bedömningar.

För att uppmuntra de internationella kontakterna och sporra de svenska forskningsmiljöerna skulle inrättandet av centra för avancerade studier vara av stor betydelse. De skulle vara nationella angelägenheter med ett kvalitetsförstärkande syfte. RUT 2 föreslår inte ett system med forskningsinstitut, men vill understryka att

några ytterligare institutioner av samma karaktär som The Swedish Collegium for Advanced Study i Uppsala (SCAS) skulle kunna spela en central roll i det svenska forskningssystemet. De kunde liksom SCAS fungera som motorer i samspel med högskolan och erbjuda en vitaliserande seminarie- och forskningsverksamhet av mångvetenskaplig karaktär och, inte minst, vara noder för internationella gästforskarprogram.

Utbildning och forskning har alltid varit indelade i ämnen alltsedan universitetens grundande med medeltidens *artes liberales*. Från och med slutet av 1800-talet delades och uppstod en mängd nya discipliner, och forskningsfälten har sedan dess fortsatt att förändras. Att underlätta dessa förändringsprocesser och att skapa rum för att ämnen ska kunna samverka i processer som benämns mångvetenskaplighet och tvärvetenskaplighet är mycket viktigt för att åstadkomma förnyelse inom akademien. Nya komplicerade forskningsproblem kräver, som vi vet, nya metoder och nya konstellationer av ämnesområden för att penetreras. RUT 2 anser det därför vara av största vikt att identifiera de hinder som finns för att sådana innovativa samarbeten uppstår. Det finns forskning som visar att resurstilldelningssystem och högskoleorganisation kan vara av stor betydelse för att hindra respektive uppmuntra tvärvetenskapliga processer, som i sin tur kan frambringa nya discipliner. Genusvetarna Ulla M. Holm, Mia Liinason och Kerstin Alnebratt vid Göteborgs universitet har inom ett större komparativt europeiskt projekt med empiriska studier pekat på hur disciplinära strukturer hos forskningsfinansiärer och vetenskapsområdena som organisation för tilldelning av resurser skapar hinder för gränsöverskridande samarbete inom och mellan enskilda lärosäten.²⁸ Sådana mångvetenskapliga processer sker dessutom ofta i interaktion med praktiker av olika slag. Samarbeten över ämnes-, vetenskapsområdes- och lärosätesgränser är önskvärda för att stimulera förnyelse. Det frågas numera ofta efter de högre utbildningsinstitutionernas attraktivitet. Denna attraktivitet uppnås inte minst när akademien förmår möta de tvärvetenskapliga utmaningarna och gå in i nya kunskapsfält.

Det svenska forskningssystemet är organiserat på det sätt som vi tidigare benämnt *tvåvägsfinansiering* (dual support). Det innebär å ena sidan att lärosätena får direkta anslag för att täcka kostnaderna för sin basorganisation av personal och infrastruktur. Dessa

²⁸ Jfr Holm & Liinason 2005 samt Liinason, Alnebratt & Holm & 2006.

anslag ger förutsättningar för en stabil verksamhet och en långsiktig planeringshorisont. Anslagen har av tradition fördelats av regeringen utan särskild vetenskaplig prövning direkt till lärosätena, tidigare fördelade på fakulteter och sedan 1999 indelade i vetenskapsområden. Å andra sidan fördelas statliga medel via forskningsbidrag som söks av enskilda forskare och forskargrupper i konkurrens hos de statliga forskningsråden och andra myndigheter som exempelvis VINNOVA. Dessa ansökningar prövas noga med vetenskaplig sakkunniggranskning och bidrar till finansiering av den bästa forskningen oavsett var den bedrivs.

RUT 2 har inte haft anledning att ifrågasätta detta grundläggande sätt för staten att tilldela forskningsmedel. Tvärtom vill utredningen gärna understryka att denna uppdelning har sitt stora värde. En pluralism i forskningsfinansieringen är av godo, men samtidigt krävs en stabil basorganisation som kan härbärgera den externfinansierade forskningen, som inte alltid kan bära alla sina egna kostnader och dessutom oftast är av tillfällig karaktär. Tilläggsdirektiven till utredningen markerar emellertid tydligt att det finns skäl att analysera vad som kan utgöra kvalitetskriterier för att utveckla regeringens beslutsunderlag vid tilldelningen av de direkta anslagen. Att arbeta med denna fråga har utredningen sett som det centrala i sitt arbete, inklusive uppdraget att fullfölja det arbete som redovisats i utredningens delbetänkande *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.²⁹

RUT 2 kommer att upprepade gånger i detta betänkande återkomma till frågor om så kallad externfinansiering av forskning. Apropå terminologin vill utredningen gärna peka på att den mesta av universitetens och högskolornas finansiering är beroende av externa beslut. Tyvärr så är det få av de svenska lärosätena som har några egna mer betydande resurser till sitt förfogande. De två äldsta universiteten har ett antal donationer, men de är i förhållande till den totala omslutningen förhållandevis små, även om de kan fungera som effektiva strategiska resurser. Södertörns högskola har genom den speciella relationen till Östersjöstiftelsen en resurs om drygt 200 miljoner kronor per år som dock inte står till högskoleledningens förfogande utan söks av enskilda forskare och forskargrupper inom högskolan. Frågan om *fund raising* och alumni-verksamhet är högaktuell och flera lärosäten arbetar intensivt med att skapa resurstillskott genom sådan verksamhet.

²⁹ SOU 2005:48.

Parallellt med denna verksamhet, som är förhållandevis nystartad, pågår sedan många år samverkan med näringsliv och olika organisationer i samhället. RUT 2 ser som en av sina viktiga uppgifter att understryka hur betydelsefullt det är att statsmakterna på olika sätt stimulerar externa aktörer att bidra till forskning och utveckling inte minst genom mer gynnsamma förutsättningar för icke-statlig finansiering. Utredningens direktiv pekar på medfinansieringsfrågan som en viktig och nödvändig fråga att belysa, vilket därför redan kommer att göras inledningsvis (se avsnittet 1.3). Denna fråga blir central på många sätt. Den handlar i förstone om att generera mer resurser till högskolan, men det handlar också om att förse lärosätena med stabilare basresurser för att på så sätt öka deras förutsättningar för att samarbeta med andra forsknings- och utbildningsaktörer och kunna ta emot extern finansiering. Om den externa finansieringens andel av högskolans forskningsresurser växer mer än de direkta anslagen till lärosätena, vilket varit utvecklingen under de senaste 30 åren, kan detta leda till en rad problem: otrygghet för personalen, ständiga ansökningsförfaranden, den kritiska potentialen minskar till följd av uppbundenhet till finansieringsönskemål m.m.

Förutsättningarna för ökade statliga basanslag är, enligt RUT 2:s uppfattning, att ett nytt system för staten att tilldela resurserna införs, som tydligt garanterar att tillkommande resurser fördelas till lärosäten som uppvisar de bästa resultaten och att även befintliga anslagsmedel på sikt omfördelas enligt samma princip. Att denna omfördelning sker med de kriterier som akademien själv ser som mått på kvalitet är enligt utredningens uppfattning av grundläggande betydelse för att ett sådant system ska få legitimitet.

Länge har frågan om en ny associationsform för universitet och högskolor diskuterats. Många menar att en ökad frihet för lärosätena skulle innebära en ökad kvalitet i verksamheten och en mer effektiv resursanvändning och nya möjligheter för lärosätena att generera resurser. Ansvarskommitténs ordförande Mats Svegfors har påpekat att universiteten bedriver mycken verksamhet som innefattar myndighetsutövning, ”men det som är karaktärgivande för universiteten har inget alls med myndighetsutövning att göra”, exempelvis forskning.³⁰ Han framhåller vidare att högskolan befinner sig mellan staten och marknaden och bygger sin verksamhet på en annan legitimitetsgrund, eftersom man i första hand grundar sin

³⁰ Svegfors 2003, s. 22.

makt på en professionell kunskap liksom sjukvården och domstolsväsendet. Andra menar att det inte är nödvändigt att förändra lärosätenas rättsstatus men att vissa andra förändringar skulle kunna åstadkomma dessa ökade frihetsgrader och nya möjligheter till självständig egendoms- och finansförvaltning. Att utreda denna fråga vore högst angeläget. Genom de utredningar som SUHF initierat har mycket förarbete redan genomförts.³¹

1.1.5 Vad bör då staten göra?

Vi har i det ovanstående velat accentuera några dimensioner i en bild av den svenska högre utbildningen och forskningen, som vi är övertygade om känns igen av de flesta i och kring högskolan: europeisering, globalisering, samverkan, profilering, kvalitet och konkurrens – därtill har vi fogat behovet av avpolitisering. Mot bakgrund av denna bild och de tilläggsdirektiv som utredningen fått ställer sig RUT 2 nu frågan vad staten bör göra i detta läge. Det är utredningens bestämda uppfattning att staten som finansär bör garantera oberoende för universitet och högskolor. Basfinansieringen bör tryggas och göras oberoende av kortsiktiga politiska beslut.

RUT 2:s förslag till modell innebär att resurserna fördelas utifrån akademins egna kriterier för vad som är god utbildning och forskning och utifrån studenternas informerade val. Av detta följer att staten varken kan eller bör styra hur resurserna fördelas mellan lärosätena. Det blir därför av största vikt att denna modell sköts och kvalitetssäkras av ett akademiskt väl kvalificerat intermediärt organ utanför Regeringskansliet.

Statsmakternas legitima behov av att styra resurser till speciella områden – det må vara forskning om energi- och klimatfrågor, terrorism, mångfaldsfrågor, hållbar utveckling, kinesiska språken eller småföretagande – bör ske via den andra delen av tvåvägsfinansieringssystemet, nämligen via forskningsråden och andra myndigheter.

RUT 2 lämnar i enlighet med kommittéförordningen inga förslag, till vilka det ej kan anges finansiering. I sina bedömningar har utredningen emellertid velat peka på några önskvärda nysatsningar som statsmakterna borde överväga. Därutöver vill vi inledningsvis framhålla, att den modell som föreslås i det följande förvisso kan

³¹ Se bl.a. Marcusson 2005 och SUHF:s antologi *Hur fria skall universitet och högskolor vara?*.

fungera oberoende av resursernas storlek. Samtidigt vill utredningen till allvarlig prövning ställa fram frågan om huruvida det är värt att satsa på den form för kvalitetsbaserat resurstillsdelningssystem som föreslås i detta betänkande, för såvitt staten inte är beredd att tillskjuta kraftigt ökade resurser att fördela till de universitet och högskolor som med alla mått mätt vore värda ett rejält resurstillskott.

Utredningens förhoppning är att staten ska finna det värt att satsa – *resurser för kvalitet*.

1.2 Lärosätenas olika roller

I föregående avsnitt målade RUT 2 med bredare pensel. Beskrivningar och ställningstaganden gjordes på ett mer övergripande sätt. När vi ställde oss frågan vart högskolan är på väg kom frågor om kvalitet i fokus. Ju djupare man tränger ned i dessa frågor desto närmare kommer man frågor som har med högskolans mångfald att göra. Vi kommer i de följande beskrivningarna och övervägandena att kunna konstatera att högskolan har en mängd uppgifter – på gott och ont. Med Sigbrit Frankes formulering kan man beskriva läget som att högskolan blivit en samhällets allt i allo.³² Denna mångfald måste dock framför allt tolkas positivt och ses som ett tecken på att högskolan är en dynamisk och attraktiv förändringskraft i vårt samhälle.

Pluralismen tar sig uttryck både i utbildning, forskning och samverkan med övriga aktörer i samhället. Denna brokiga mångfald omfattar lärosäten av olika storlek (Lunds universitet versus Högskolan på Gotland) och av mycket olika karaktär (Karolinska institutet versus Danshögskolan). Många lärosäten omfattar en rik mångfald inom sina egna murar. Det finns breda forsknings- och utbildningslärosäten som exempelvis Uppsala universitet. Det finns forsknings- och utbildningshögskolor som Högskolan i Kalmar, som har en tydlig naturvetenskaplig forskningsprofil men en utbildning som i stor utsträckning återfinns inom de humanistiska och samhällsvetenskapliga områdena. Mångfalden är stor och, såvitt RUT 2 uppfattar det, råder det konsensus om att det så bör vara. I denna konsensus instämmer utredningen, men är samtidigt angelägen om att instämma med alla de röster som poängterar att vi i denna mångfald måste söka samspel och rollfördelning.

³² Franke 2006, s. 340ff.

Vi ska i detta sammanhang främst belysa lärosätenas olika roller, men samtidigt ska vi komma ihåg att de andra aktörernas roller – de aktörer som samspekar med högskolan såsom myndigheter, näringsliv, finansärer etc. – också är viktiga att identifiera.

RUT 2 gick vid årsskiftet 2006/2007 ut med en enkät (se bilaga 5) till alla lärosäten och till de stora forskningsfinansierarna, i vilken bland annat synen på rollfördelningen och samspelet mellan lärosätena, de statliga forskningsråden och övriga externa finansierare (samt eventuellt andra aktörer) efterfrågades. Hur ser det ut idag, respektive hur borde det se ut?

Det fanns hos några lärosäten en återkommande reflektion som handlade om att forskningsfinansierarna borde ta hänsyn till lärosätenas strategier och profilering. Malmö högskola skrev exempelvis: ”Det blir allt vanligare att bidragsgivaren vill ha bevis på att ansökan har stöd på central nivå vid högskolan, oftast hos rektor, samt intyg på att det sökta forskningsprojektet eller -programmet ingår i högskolans forskningsstrategi. Detta är en förutsättning för att högskolan ska kunna profilera sin forskning, vilket gör det viktigt att det finns olika källor som kan finansiera forskning. Den ”fria forskningen” utgår från forskares kreativitet, varav vissa av dessa idéer blir morgondagens forskningsfront.” Umeå universitet skriver: ”I syfte att förbättra samspelet mellan de nämnda aktörerna bör forskningsråd och övriga externa finansierare bättre anpassa sig till lärosätenas långsiktiga visioner och mål.”

Det är intressant att notera att lärosätenas ledningar fäster stor vikt vid sina strategier och sitt profileringsarbete. Chalmers tekniska högskola AB uppmärksammar det positiva med mångfalden i högskolan och bland dess finansierare, men pekar samtidigt på problemet med att ”ingen känner ett ansvar för helheten och att alla går på samma trender”. Man pekar på behovet av resurser, för att kunna genomföra omställningar och systematiskt utveckla forskningsinfrastruktur. På många håll efterlyses mer dialog och långsiktighet.

RUT 2 ska i detta avsnitt ge en kort överblick över och lyfta fram några synpunkter på lärosätetsrollernas förändring och därtill ge, om inte ett framtidsscenario, så i varje fall en antydning om hur utredningen skulle vilja se en framtidsbild av högskolan, som dels möjliggör utredningens förslag, dels innefattar våra förslag. Utredningens förhoppning är att dess förslag kan utgöra en solid bas för framtidens universitet och högskolor på andra sidan år 2010.

1.2.1 Från elit- till massutbildning

De sextio åren efter andra världskrigets slut har varit en period av stark expansion inom så väl utbildning som forskning. En period av mycket stora förändringar inom den högre utbildningen som lett fram till det högskolelandskap vi har i dag och de roller som lärosätena har. Vid andra världskrigets slut fanns det cirka 14 000 studenter vid universitet och fackhögskolor i Sverige. Högre utbildning bedrevs vid de statliga universiteten i Lund och Uppsala, och vid de privata högskolorna i Göteborg och Stockholm. Göteborgs högskola liksom Stockholms högskola blev universitet i samband med förstatligandet. Även vid handelshögskolorna i Göteborg och Stockholm bedrevs högre utbildning under enskilt huvudmannaskap. Därtill fanns också statliga fackhögskolor med högre utbildning, i Göteborg Chalmers tekniska högskola, i Stockholm Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan.

I början av 1900-talet inleddes en samordning av alla vetenskapliga institutioner kring jordbruks- och skogsbruk. Den resulterade i tre högskolor: Lantbrukshögskolan (Uthunna), Skogshögskolan och Veterinärhögskolan. 1975 fick dessa högskolor en gemensam styrelse och andra gemensamma organ. Den 1 juli 1977 bildade de tre högskolorna samt Skogsmästarskolan i Skinnskatteberg och Veterinärinrättningen i Skara tillsammans Sveriges lantbruksuniversitet – SLU – med verksamhet förlagd till ett flertal orter.

Till följd av de stora ungdomskullarna som föddes under 1940-talet byggdes gymnasiet ut under 1950- och 60-talen och allt fler ungdomar blev behöriga att fortsätta inom högre utbildning. Antalet högskolestudenter hade i slutet av 1960-talet ökat till omkring 100 000. För att möta den ökade studenttillströmningen tillkom under den senare delen av 1960-talet universitetsfialerna i Linköping, Karlstad, Växjö och Örebro efter förslag av 1963 års universitets- och högskolekommitté. Fialerna var knutna till universiteten i Stockholm, Göteborg, Lund respektive Uppsala.³³ Samtidigt byggdes den högre tekniska utbildningen ut i Lund 1961, i Linköping 1969 och i Luleå 1971. Dessutom inrättades två nya universitet först i Umeå 1965 och senare i Linköping 1975.

Huvudmannaskapet för högskolor i det svenska systemet har varierat genom åren. Handelshögskolan i Stockholm har funnits med som en viktig utbildnings- och forskningshögskola sedan

³³ U63, SOU 1965:11–12.

1909. Andra exempel på förändring av huvudmannaskap är de högskolor som är föregångarna till universiteten i Göteborg och Stockholm. Högskolorna bildades med enskilda huvudmän 1891 respektive 1878 och fick statliga huvudmän först 1954 respektive 1960. År 1994 ombildades två statliga högskolor till stiftelser av medel från löntagarfonderna. Högskolorna förfogar över sin egen kapitalbas och åtnjuter större autonomi i det svenska högskolesystemet än de statliga lärosätena. Den ena av dessa högskolor, Chalmers tekniska högskola AB, har rötter i Chalmers Slöjdskola som bildades 1829. Högskolan fick statligt huvudmannaskap 1937 för att sedan ombildas med en stiftelse som huvudman. Den andra är Högskolan i Jönköping. Överföring av huvudmannaskapet för sjuksköterskeutbildningen och andra vårdutbildningar från landstingskommunerna till staten 2001 är ett annat exempel. Det finns idag, utöver de ovannämnda, ytterligare nio enskilda utbildningsnordnare med examensrätt och statsbidrag. Det svenska högskolelandskapet har således inte varit så enhetligt över tid som det i förstone kan te sig.

En ny organisation för den grundläggande högskoleutbildningen och därmed stora förändringar i högskolelandskapet skedde i samband med 1977 års högskolereform. Ett behov av förändringar i utbildningssystemet hade växt fram ur den stora studenttillströmningen under 1960-talet. Reformen innebar bl.a. att det mesta av den eftergymnasiala utbildningen sammanfördes till begreppet "högskolan".³⁴ Till den högre utbildningen och högskolan fördes de konstnärliga utbildningarna i Stockholm, var och en som självständig enhet,³⁵ medan de konstnärliga utbildningarna i Göteborg och Malmö gick upp i respektive universitet. Även social- och journalishögskolor liksom lärarutbildning och annan pedagogisk yrkesutbildning fördes till högskolan och införlivades med universitet och högskolor på berörda orter. Också vårdutbildningarna fördes till högskolesektorn. Därutöver tillkom flera nya högskolor i samband med reformen ofta genom en sammanslagning av befintlig högskoleutbildning med befintlig lärarutbildning eller socionomutbildning.³⁶ Den yrkestekniska högskoleutbildningen

³⁴ Princippropositionen 1975 och den slutliga propositionen 1977 (Prop. 1976/77:59).

³⁵ Danshögskolan, Dramatiska institutet, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Operahögskolan i Stockholm.

³⁶ Utöver tidigare nämnda konstnärliga högskolor bildades följande högskolor 1977: Högskolan i Borås, Högskolan i Eskilstuna/Västerås, Högskolan i Falun/Borlänge, Högskolan i Gävle/Sandviken, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Högskolan i Karlstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Sundsvall/Härnösand, Högskolan i Växjö, Högskolan i Örebro och Högskolan i Östersund.

(YTH) permanentades och blev även den en del av högskolan. Tillkomsten av nya högskolor innebar att, utöver universiteten och fackhögskolorna med både grundutbildning och forskning, etablerades högskolor med enbart grundutbildning.

Vid mitten av 1970-talet omfattade högskolan omkring 100 000 studerande. Då reformen 1977 innebar att högskolebegreppet vidgades fördes därmed ytterligare 46 000 studenter till högskolan. I början av 1980-talet omfattade den svenska högskolan totalt drygt 150 000 studenter. Under de första 35 åren efter krigsslutet byggdes högskolan således ut mer än tiofalt.

Under 1980-talet skedde det ingen egentlig utbyggnad av den högre utbildningen. Men det skedde en kraftig omfördelning av utbildningskapaciteten till tekniksektorn samtidigt som utbildnings- och vårdsektorerna minskade något. Nästa stora utbyggnad av högskolesektorn inleddes 1989 och innebar en kraftig byggnad av högskolan under hela 1990-talet. Den ledde till att högskolan vid slutet av decenniet omfattade drygt 285 000 studenter. Denna utbyggnad kom i stor utsträckning att ske inom de befintliga lärosätena.

Under 1980- och 1990-talet tillkom Högskolorna i Halmstad, Skövde, Karlskrona/Ronneby och Trollhättan/Uddevalla samt Högskolan på Gotland. Högskoleutbildningarna i Malmö avskiljades från Lunds universitet och bildade den nya Malmö högskola, som expanderade kraftigt under 1990-talet. Södertörns högskola byggdes upp från grunden efter ett riksdagsbeslut 1995. Utbyggnaden av den högre utbildningen i södra Storstockholm hade då utretts under en längre tid. Även denna högskola expanderade snabbt.

Den svenska högskoleutbildningens utveckling från elit- till massutbildning tog riktig fart under 1990-talet. Elitutbildning har av Martin Trow beskrivits som när upp till 30 procent av en årskull fortsätter studera efter gymnasiet och massutbildningen när mer än 50 procent av en årskull fortsätter till högre studier. Under första hälften av 1990-talet hade ingen åldersgrupp en övergångsfrekvens till högre utbildning som nådde 30 procent.³⁷ År 2005 är situationen radikalt förändrad, då har övergångsfrekvensen bland personer yngre än 29 år, stigit till 50 procent.³⁸ Utvecklingen från elit- till massutbildning kan också exemplifieras med att antalet studenter i grundutbildningen i Sverige har ökat från 14 000 till över

³⁷ Högskoleverket 1995: Årsrapporten 1994/95 för universitet och högskolor, s. 39.

³⁸ Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R, s. 16.

320 000 under efterkrigstiden. Det finns idag fler forskarstuderande än det fanns studenter på grundutbildningsnivå 1945.

1.2.2 Separationen mellan utbildning och forskning

Den ökade tillströmningen av studenter innebar också ett ökat behov av undervisning för vilket det saknades professorer. För grundutbildningens behov inrättades därför tjänster som universitetslektorer, vilket var det första steget mot en separation mellan utbildning och forskning. Dessa tjänster skulle inte innehålla någon forskning, men det fanns inget formellt hinder för en universitetslektor att tjänstgöra inom forskarutbildningen. U68 förordade i sitt betänkande *Högskolan* att det fortfarande borde finnas tjänster "avsedda företrädesvis för forskning och forskarutbildning respektive företrädesvis för grundutbildning", men pekade samtidigt på att det borde finnas en stor frihet att nyttja lärarresurserna och att de inte skulle vara bundna i den ena eller andra verksamhetsgrenen.³⁹

Vid de filosofiska fakulteterna⁴⁰ var det fram till 1979 fritt tillträde till studier. Den obegränsade antagningen möjliggjordes av att lärosätena fick resurser till utbildning genom det s.k. automatsystemet – ett resurstilldelningssystem som innebar att resurserna till olika utbildningar inom de filosofiska fakulteterna anpassades till antalet studenter utan några definitiva begränsningar motsvarande dagens takbelopp.

Universitetskanslersämbetet fick 1966 i uppdrag att utreda en fastare organisation av grundutbildningen. Förslaget från arbetsgruppen UKAS hade till syfte att effektivisera utbildningen vid de filosofiska fakulteterna genom att införa "fasta studiegångar".

Högskolereformen 1977 avsåg huvudsakligen grundutbildningen och innebar bl.a. att en omfattande centralplanering infördes av utbildningsutbudet på statsmaktsnivå. Dimensioneringen av allmänna utbildningslinjer och yrkesinriktning av merparten av högskoleutbildningen blev de viktigaste förändringarna av reformen. Högskolan blev slutstenen i byggandet av den offentliga skolan med grundskola och gymnasieskola som de två första nivåerna. Idealet var att högskolan skulle inrymma all eftergymna-

³⁹ SOU 1973:2, kap. 6.6.

⁴⁰ Humanistisk, samhällsvetenskaplig och matematisk-naturvetenskaplig fakultet.

sial utbildning och i princip inkludera så många som möjligt i en ungdomskull.

En central myndighet Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) fick ansvar för att utarbeta förslag till dimensionering av den grundläggande högskoleutbildningen. Dessutom infördes separata beslutsorgan för utbildning och forskning på universiteten. Reformen fullföljde den utveckling mot en skarp gräns mellan grundutbildning och forskning som påbörjats i slutet av 1950-talet bl.a. genom inrättande av universitetslektorat utan automatisk rätt till forskning.

1.2.3 Högskolor – också institutioner för forskning?

Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) inrättades med löntagarfondmedel i maj 1994. I propositionen *Utbildning och forskning – Kvalitet och konkurrenskraft* framhöll regeringen, genom utbildningsminister Per Unckel, sin avsikt att förstärka forskningen vid de mindre och medelstora högskolorna.⁴¹ Avkastningen på det kapital som avsattes till KK-stiftelsen skulle gå till profilmforskning vid dessa lärosäten inom särskilda styrkeområden i samarbete med näringslivet. Medlen skulle skapa möjligheter för mindre och medelstora högskolor att ingå avtal om forskningssamarbete i första hand med lokala företag. Forskningens inriktning skulle vara ett led i högskolans profilering och ha koppling till dess grundutbildning. Förslagen i propositionen bifölls av riksdagen och har därefter fastställts i ändamålsparagrafen i stiftelsens stadgar.

I budgetpropositionen 1997⁴² föreslogs ytterligare utbyggnad av de mindre och medelstora högskolornas forskning. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen föreslog att de mindre och medelstora högskolorna samt Lärarhögskolan i Stockholm och Idrotts-högskolan i Stockholm skulle tilldelas kraftigt ökade och permanenta forskningsresurser. Dessa resurser skulle fritt disponeras av respektive högskola så att högskolan kunde utveckla forskning under eget ansvar. Regeringen gjorde också bedömningen att högskolornas forskningskontakter med näringslivet och med universitet och högskolor med fakulteter borde fördjupas. Vidare föreslog samma regering i den forskningspolitiska propositionen

⁴¹ Prop. 1993/94:177, s. 49.

⁴² Prop. 1996/97:1, *Utgiftsområde 16*, s. 79.

Forskning och sambälle som utarbetades under ledning av den dåvarande utbildningsminister Carl Tham ändringar i stiftelselagen (1994:1220). Ändringarna i lagen syftade till att regeringen skulle kunna utse och entlediga ledamöter i stiftelsernas styrelser. I propositionen framhölls ”Att regeringen utser ledamöterna främjar också den samordning mellan stiftelsernas insatser och andra statliga insatser på främst forskningens område vilken är av synnerlig vikt för de samlade statliga insatserna skall ge så stort utbyte som möjligt.”⁴³ Ändringarna motiverades med att det för stiftelser som bildats av staten finns ett starkt offentligt intresse av att föreskrifterna om förvaltningen utformas med respekt för demokratiska principer och för det allmännas bästa.

De lärosäten som tidigare kallades mindre och medelstora högskolor har genom de ovan redovisade besluten fått ekonomiska förutsättningar för en uppbyggnad av forskning. KK-stiftelsen har sedan starten lämnat cirka 1,2 miljarder kronor i stöd till forskning vid dessa lärosäten. Till detta kommer bidragen från näringslivet dvs. betydande insatser som kommer att fortsätta eftersom KK-stiftelsen aviserat att man kommer att inrikta arbetet framöver på särskilt stöd till utvecklingen av forskningsmiljöer vid högskolorna.

KK-stiftelsens inträde på arenan och de forskningssatsningar myndigheter som VINNOVA stött tillsammans med framväxten av ett system med de fakultetsliknande vetenskapsområdena vid högskolorna (se vidare avsnitt 2.2.) har brutit upp den tidigare markerade gränsen mellan universiteten som utbildnings- och forskningsinstitutioner och högskolorna som enbart utbildningsinstitutioner. Givetvis kan denna utveckling också ses som en del av konsekvenserna av kunskapsamhällets framväxt och därmed näringslivets ökade behov av kvalificerad forskning och yrkesutbildning, uttryckt i behovet av en utökad dimensionering av högskolornas forskningsverksamhet. Samtidigt måste frågan ställas om högskolorna ska utvecklas mot att bli ”miniuniversitet”. Enligt RUT 2:s uppfattning borde de ha en annan förebild och spela andra roller.

⁴³ Prop. 1996/97:5, s. 46.

1.2.4 Kvantitets- och volymtänkande vid vägs ände?

Den grundläggande högskoleutbildningen – sedan den 1 juli 2007 utbildning på grundnivå och avancerad nivå – har genomgått en kraftfull expansion sedan början av 1990-talet. Riksdagen har på respektive regerings förslag beslutat om utbyggnad av grundutbildningen varje år, med några undantag, sedan början av 1990-talet. Resultatet av utbyggnaden är att antalet helårsstudenter har mer än fördubblats sedan 1990. Antalet har ökat från cirka 143 000 budgetåret 1990/91 till drygt 300 000 helårsstudenter 2004, vilket innebär en ökning med 157 000 eller 110 procent. Därefter har antalet minskat till cirka 285 000 helårsstudenter budgetåret 2006.

I budgetpropositionen för 1999 angav den dåvarande socialdemokratiska regeringen följande: ”Andelen ungdomar som går vidare till högre studier har stigit kraftigt – omkring 30 procent av alla ungdomar mellan 19 och 25 år går vidare till högskolan. Men siffran måste höjas. Uppemot 50 procent av en årskull skall kunna gå vidare till högskolan.”⁴⁴ Därmed hade femtioprocentmålet, som ett rent kvantitativt mål, etablerats.

Femtioprocentmålet som uttrycker hur stor andel av samtliga ungdomar som före 25 års ålder bör gå vidare till högre utbildning, motiverades i propositionen med att en fortsatt utbyggnad av den högre utbildningen behövs för att bereda en allt större andel av ungdomskullar plats i högskolan men även för att vuxna skall kunna få utnyttja den högre utbildningen. Det redovisades dock inte varför just 50 procent av en årskull skall gå vidare till högre utbildning. Femtioprocentmålet underbyggdes alltså inte med några fakta, studier, beräkningar eller andra underlag.

Tidigare förslag i budgetpropositioner om utbyggnad av grundutbildningen har motiverats dels av efterfrågan från studenterna, dels av arbetsmarknadens behov. Efter att femtioprocentmålet har etablerats saknas andra motiv än femtioprocentmålet för regeringens förslag till fortsatt utbyggnad.

Inte heller när det framgår av budgetpropositionerna att lärosätena har haft svårigheter att rekrytera studenter till alla beslutade platser, ifrågasätts eller omprövas målet. Lärosätenas svårigheter att rekrytera studenter i den omfattning som anges i deras uppdrag framgår av den resultatrapportering som lämnas i budgetpropositionerna. I budgetpropositionen 1999 redovisas följande resultat beträffande lärosätenas mål för antalet helårsstudenter totalt och

⁴⁴ Prop. 1998/99:1, s. 83.

antalet helårsstudenter inom naturvetenskap och teknik (NT) för 1997: 1 lärosäte har inte uppnått sitt utbildningsmål; 3 lärosäten har inte uppnått sina NT-mål. I budgetpropositionen 2001 redovisas följande resultat för 1999: 13 lärosäten har inte uppnått sina utbildningsmål; 19 lärosäten (vilket innebär 75 procent) har inte uppnått sina NT-mål. Trots detta föreslår den dåvarande regeringen i samma budgetproposition en fortsatt utbyggnad av grundutbildningen.

I budgetpropositionen för 2004 redovisas att det i regleringsbrev för 2000 och 2001 har angetts att de lärosäten som hade svårigheter att rekrytera studenter inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena i stället borde öka utbudet av utbildningar inom andra områden med stor efterfrågan. Målet är enligt budgetpropositionen att utnyttja alla platser som ryms inom takbeloppen. Utnyttjandet av platser och takbelopp har således blivit överordnat och några förnuftsmässiga motiveringar till en fortsatt utbyggnad finns inte alls. Anvisade anslagsmedel skall utnyttjas till varje pris. Femtio-procentsmålet gäller.

Den nuvarande regeringen föreslog dock i budgetpropositionen för 2007 att den tidigare föreslagna fortsatta utbyggnaden 2007 inte skulle genomföras.

RUT 2 anser att volymjakten inom den högre utbildningen har blivit alltför dominerande. Detta beror dels på resurstilldelningssystemet med en omedelbar effekt på intäkterna av förändringar i antalet helårsstudenter och helårsprestationer, dels på att just femtioprocentmålet varit så starkt betonat.

En utbyggnad av utbildningen behöver dessutom inte medföra ett ökat antal nybörjare i högskolan – platsökningen kan helt och hållet användas för förlängda studietider. Ökningen av antalet platser – eller helårsstudenter – under 1990-talet resulterade inte i motsvarande ökning av antalet nybörjare framför allt under den första halvan av decenniet, eftersom studietiderna generellt förlängdes, vilket också var önskvärt från den dåvarande borgerliga regeringens sida. Bland annat bidrog införandet av en fyraårig magisterexamen starkt till att förlänga studietiderna. Å den andra sidan kan antalet nybörjare öka trots att det totala antalet helårsstudenter minskar, vilket har inträffat de senaste åren. När arbetsmarknaden är god lämnar studenterna högskolan snabbare än när motsatt läge råder.

Även beträffande forskarutbildning har de kvantitativa målen betonats starkt, medan de budgetmässiga förutsättningarna har

varit oklara. Fördubblingsmål avseende examinationen i forskarutbildningen har förekommit sedan 1990-talet. I 1990 års forskningspolitiska proposition *Om forskning*⁴⁵ framfördes av den dåvarande socialdemokratiska regeringen att det fanns skäl att på sikt fördubbla examinationen inom forskarutbildningen. Examinationen uppgick då till omkring 1 200 doktorsexamina per år. 1993 preciserade regeringen, som då var borgerlig, målet till att fördubbla examinationen till år 2000.

Tiotalet år senare ansåg *Forskning 2000*, den parlamentariska kommitté som hade till uppdrag att se över den svenska forskningspolitiken, att forskarutbildningens dimensionering var tillräcklig.⁴⁶ Då examinerades cirka 2 000 doktorer per år. I den proposition om *Vissa forskningsfrågor* som lämnades av den dåvarande socialdemokratiska regeringen i april 1999, anfördes dock att behovet av forskarutbildade var större än examinationen kunde täcka och att examensmålen borde höjas på sikt.⁴⁷ I regeringsförklaringen den 19 september 2000 framförs åter fördubblingsmålet för forskarutbildningen, denna gång av en socialdemokratisk regering. De examinationsmål som redovisades i budgetpropositionen 2001 innebar inte en fortsatt fördubbling utan en ökning med cirka 15 procent. Målen justerades då också mellan olika vetenskapsområden. Till grund för denna bedömning låg enligt propositionen utfallet av antalet examina i forskarutbildningen samt den hittillsvarande anslagsutvecklingen. Vidare anfördes att behovet av forskarutbildade är stort såväl inom högskolan som på arbetsmarknaden utanför högskolan. Slutligen konstateras att som långsiktigt mål gäller att det årliga antalet examina i forskarutbildningen bör fortsätta att öka efter 2004. I 2005 års forskningspolitiska proposition redovisas en något annorlunda bild av regeringen. Då framhålls att de postdoktorala insatserna måste ges hög prioritet och att målen för antalet examina inom forskarutbildningen 2005–2008 inte är satta för att åstadkomma en ytterligare fördubbling av antalet examina, vilket tidigare varit regeringens ambition. I stället bör antalet forskarasistenter och biträdande lektorer ökas.⁴⁸

Den nuvarande regeringen har i budgetpropositionerna för 2007 redovisat att som planeringsförutsättning för perioden 2009–2012

⁴⁵ Prop. 1989/90:90.

⁴⁶ SOU 1998:128, *Forskningspolitik*.

⁴⁷ Prop. 1998/99:94.

⁴⁸ Prop. 2004/05:80.

gäller att antalet examinerade i forskarutbildningen bör ligga på minst samma nivå som under perioden 2005–2008 vilket innebär totalt drygt 10 000 examinerade, dvs. cirka 2 500 examinerade per år. En bedömning som ligger fast i budgetpropositionen för 2008.

Högskoleverket konstaterar i sin senaste årsrapport att efter den ständiga och kraftiga ökningen av examinationen som sedan början av nittioalet har fördubblat antalet doktorsexamina har nu antaletamina nått en plåå.⁴⁹ År 2006 var antalet praktiskt taget oförändrat jämfört med de båda föregående åren, och uppgick till 2 750 doktorsexamina. Enligt verket är det samtidigt uppenbart att med nuvarande nybörjarantal för forskarutbildningen kommer antaletamina för den period som följer efter 2008 att bli lägre än det som anges i målen för perioden 2009–2012. Sverige har genom utbyggnaden ökat andelen av befolkningen med forskarutbildning i yrkesverksam ålder, från cirka 0,6 procent 1990 till ungefär 1 procent år 2006. Detta motsvarar 50 000 individer. I internationella jämförelser (OECD) har Sverige tagit täten när man relaterar antalet forskarexamina till befolkningens storlek och ålderssammansättning enligt Högskoleverket.

De ständigt ökade målen för antaletamina i forskarutbildningen har förutsatt betydande extern finansiering. I forskningspropositionen *Forskning och förnyelse* framhöll den dåvarande socialdemokratiska regeringen att forskarutbildningen huvudsakligen bör finansieras med direkta statsanslag till berörda lärosäten.⁵⁰ Enligt de enkätsvar RUT 2 fått från lärosätena har denna ambition i praktiken infriats främst vad gäller det humanistisk-samhällsvetenskapliga området och till viss del för det naturvetenskapliga området medan de medicinska och tekniska områdena har en låg andel studiefinansiering inom de direkta statsanslagen, på sina håll mindre än 30 procent.

RUT 2:s genomgång av den kvantitativa utbyggnaden av utbildningen visar att inga kvalificerade analyser eller bedömningar av förutsättningarna för utbyggnad ligger till grund för förslagen så som de redovisats i propositioner. Besluten om utbyggnaden och femtioprocentmålet bekräftar statsvetaren Jörgen Hermanssons iakttagelse att politiskt beslutsfattande i Sverige har övergivit grundbulten i den svenska demokratiska reformismen som innebar att alla större politiska reformer grundades på ett gediget faktaunder-

⁴⁹ Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2007*, s. 53f.

⁵⁰ Prop. 2000/01:3.

lag. Inte minst det svenska utredningsväsendet var ett tydligt uttryck för detta.⁵¹

Som RUT 2 tidigare konstaterat (se avsnitt 1.1.3) har den nuvarande regeringen i Budgetpropositionen för 2008 pekat på hur den kraftiga ökningen av antalet utbildningsplatser "fått negativa effekter på kvaliteten, exempelvis genom att den lärarledda undervisningstiden minskat och att antalet studenter per lärare har ökat".⁵² Formuleringen "kvalitet i den högre utbildningen" är frekvent i regeringens texter. Kvantitativ iver har – åtminstone i teorin – ersatts med kvalitativ eftertänksamhet.

1.2.5 Rollerna under omstöpning

Antalet registrerade studenter i högskolan har ökat under en 20-årsperiod men för första gången minskade registreringarna läsåret 2004/05 och minskningen fortsatte även läsåret 2005/06. Antalet nybörjare har legat i stort sett stabilt de senaste åren och till och med ökat med någon procent. Ökningen utgörs av utländska studenter medan äldre nybörjare, över 25 år, minskar liksom i viss mån även yngre nybörjare. Mindre än hälften av alla nybörjare är yngre än 21 år. Det innebär att spridningen i ålder är stor vid svenska lärosäten eftersom samma organisation innehåller både utbildning för dem som kommer direkt från gymnasieskolan och utbildning för dem som återkommer till utbildningssystemet efter längre eller kortare perioder på arbetsmarknaden.⁵³ Detta samtidigt som inslaget av utländska studenter ökat markant. Efterfrågan på högskoleutbildning förefaller ha nått en viss "mättnad" om än inte bland utländska studenter.

Sektorn mellan gymnasieskolan och högskolan växer stadigt och högskolan kan inte, enligt RUT 2:s uppfattning, ta ett utökat ansvar för denna verksamhet, utan måste i stället "konkurrera uppåt" i utbildningssystemet. Utbildningspolitiken kan sedan 1977 generellt sägas karakteriseras av en politik som gått ut på att "alla är lika", eller åtminstone att "alla ska vara lika", vilket resulterat i att "alla borde ha blivit lika". Att erkänna olikhet och mångfald i utbildningsutbud och -inriktning är en trend som vunnit insteg i det allmänna medvetandet först under det senaste decenniet.

⁵¹ Hermansson 2003, s. 9.

⁵² Prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 85.

⁵³ Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R, s. 15.

Å andra sidan kan vi beträffande forskningen och forskarutbildningen konstatera att det vid början av den senaste trettioårsperioden fanns ett renodlat system med forskningsuniversitet och ett system i vardande med undervisningshögskolor. Under perioden har landskapet förändrats högst betydligt, med forskningsstiftelser, vetenskapsområden och fasta forskningsresurser vid högskolorna. Hur ser de framtida behoven ut? Vilket utbildnings- och forskningspolitiskt landskap bör eftersträvas?

Diskussionerna kring den framtida högskolans utformning och behovet av att svenska lärosäten orienterar sig mot nya roller har under senare år uppmärksammats genom flera initiativ, av vilka utredningen vill lyfta fram några exempel. Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond arrangerade våren 2003 ett internationellt seminarium som hölls vid stiftelsens ordförandes, Stig Strömholm, avgång. Här ställdes frågan om det europeiska forskningsuniversitetet endast kan betraktas som en historisk parentes.⁵⁴ Kungl. Vetenskapsakademien har engagerat sig och bildade ett forskningsstrategiskt utskott 2005. Ett annat exempel är Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademiens projekt *Framtidens universitet* som avrapporterades förra sommaren.⁵⁵ Nu senast har Sveriges universitets- och högskoleförbund givit en arbetsgrupp i uppdrag att under 2007 arbeta fram en intern strategi- och handlingsplan kring det framtida högskolelandskapet. Följande bakgrund har skisserats för uppdraget:

Alla högskolor och universitet har som gemensam högskolesektor en ökande betydelse för samhället. Gemensamt uppdrag och regelverk liksom gemensamma utmaningar och utvecklingsbehov förenar oss som en sektor i samhället. Inom denna gemensamma ram finns också varierande grad av olikheter mellan högskolor och universitet men också mellan högskolor och mellan universitet. Trots samma uppdrag och trots likheter innebär det olikheter i forskning, utbildningsutbud, specialisering, ägandeform, administration, intressen och prioriteringar. Olikheterna har under senare tid snarast accentuerats samtidigt som gemensamma problem och uppgifter också blivit tydliggjorda.⁵⁶

Utgångspunkterna och förutsättningarna för arbetet med högskolelandskapets förnyelse är väl formulerade. Här framhävs det som The European University Association proklamerat i rubriken

⁵⁴ Jfr *The European Research University* 2006.

⁵⁵ *Framtidens universitet. Syntesrapport.*

⁵⁶ <http://www.suhf.se/Templates/Article0.aspx?PageID=4e5c5136-39c3-4d2c-a8a2-605124e3a76a>

till sin Lissabondeklaration: "Diversity with a common purpose".⁵⁷ 30 år efter högskolereformen 1977 har mångfalden åter kommit i fokus och forskningen åter legitimt anknutits till grundutbildningen. Vad ska nu till för att få rollerna utmejslade?

1.2.6 Ökat självbestämmande

Förändringsarbetet måste börja i högskolan själv. I de utbildnings- och forskningsstrategier som växer fram inom lärosätena sammanfattas ambitionerna och visionerna av lärosätenas respektive roller.

Lärosätena måste få en adekvat respons på sina strategier. I nuläget sänds dessa dokument in till Utbildningsdepartementet och blir till ett underlag för regeringens allmänna bedömningar. Men lärosätena får inte det som i alla pedagogiska sammanhang bedöms som så utomordentligt viktigt – nämligen en kvalificerad *feed back*, återkoppling. Det är RUT 2:s bestämda uppfattning att Regeringskansliet inte har kapacitet och kompetens att bedöma och värdera lärosätenas strategier på ett sådant sätt att ett konkret svar i form av uppdrag och resurser kan ges. Detta är inte heller meningen i den modell som RUT 2 föreslår. Bedömningen ska göras inom ramen för den "lärosätesutvärdering" som RUT 2 föreslår. Denna utvärdering ska göras av expertpanel i enlighet med vad som beskrivs i avsnittet 3.1.8.

RUT 2 ser det som ytterst viktigt att ett akademiskt kvalificerat intermedieärt organ handhar de utvärderingar och det resurstilldelningssystem, som utredningen föreslår. Regeringen måste ha detta akademiskt kvalificerade organ till sin hjälp att fördela resurser i konkurrens utifrån prestations- och kvalitetskriterier och få en fortlöpande analys av systemet. Lärosätena måste få en central sparringpartner som kan ge den ovan nämnda återkopplingen på det strategiska arbetet.

De förändringar som behöver åstadkommas i högskolesystemet bör främst drivas av de starka krafter som konkurrens i positiv bemärkelse kan skapa. Inslagen av konkurrens utifrån olika kvalitetskriterier vid fördelningen av anslagsmedel för forskning kan verka i denna riktning. Samtidigt är utredningen mån om att betona att konkurrens och kvantifierad mätning av kvalitet inte alltid är möjlig i utbildningssammanhang. Och även om mätningen kan vara möjlig, är den kanske inte önskvärd i alla lägen. Människan och

⁵⁷ European University Association 2007.

människans verksamhet är inte helt och hållet mätbar. Det bör därför finnas utrymme för den sorts utvärdering av karaktären *granska för att främja* som Högskoleverket arbetat och arbetar med.

Den nuvarande regeringen har vid flera tillfällen betonat nödvändigheten av att lärosätena blir självständigare och får en mer tydlig och kraftfull ledning. RUT 2 anser det vara av stor betydelse för de förslag som läggs fram i detta betänkande att arbetet fortsätter på att utöka lärosätenas självbestämmande. I själva verket är det så att utredningens förslag strävar åt detta håll. I förslagen om ett sammanhållet anslag för utbildning och forskning (se vidare avsnitt 3.3) och avskaffande av vetenskapsområde (se vidare avsnitt 2.2.2) finns en underliggande strävan efter att göra lärosätena och deras ledningar mer självständiga och beslutsfäiga. Statsmakternas intresse måste primärt vara att för tilldelade medel få utbildning och forskning med så hög kvalitet som möjligt. Det är endast lärosätena själva som kan avgöra viken utbildning och forskning som kan hävda sig i konkurrensen.

1.2.7 Mångfald av lärosäten

Sedan den 1 juli 2007 gäller nya eller förändrade examensbeskrivningar för utbildningen på de tre nivåerna. I dessa beskrivningar är det pedagogiska idealet om progression centralt och utredningen anser att vi fått en ny incitamentsstruktur för utbildningen, i vilken allting hänger samman, även forskningen (jfr den anglosaxiska terminologin med *higher education*). Att fortsätta på det inslagna spåret innebär att forskningsanknytningen av utbildningen – vilket ju är ett signum för högre utbildning – kommer att accentueras. En utveckling av den avancerade nivån blir därför mycket central under de kommande åren för att ytterligare driva på denna forskningsanknytning. Kopplingen mellan utbildning och forskning är väsentlig och det fortsatta arbetet på att utveckla den får ej avstanna.

Lärosätena måste ställa sig frågan vilken utbildning vi vill ge och vilka studenter vi vill ha. Eller vilka studenter kan vi få? Ska lärosätet rekrytera brett eller smalt? Det vill säga är det i närmiljön som lärosätet har sin stora rekryteringspotential, eller är det nationellt, europeiskt eller globalt? Att analysera studenters mobilitet blir allt viktigare för lärosätena. Till vilka nivåer ska studenterna rekryteras. Den fråga som hittills inte ställts på allvar är om alla

lärosäten ska ha samma sammansättning av sitt utbildningsutbud på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

RUT 2 återkommer här till utbildnings- och forskningsstrategiernas stora betydelse. Det är i dessa dokument som reflektion över de strategiska vägvalen görs. Här kan utvecklingsarbeten med förslag till nya utbildningar, förnyelse och utveckling av de befintliga framföras. Om ett sådant arbete – som redan pågår – fortsätter, kan en profilering av alla lärosäten småningom komma till stånd. Vi kommer förvisso att fortfarande ha en förhållandevis enhetlig organisation av den högre utbildningen, men utbildningsprofilerna på lärosätena kommer att se mer olika ut än idag.

Lärosätena måste ställa sig frågan vilken forskning vi vill ha. Vilken forskning kan vi få? Att forskning över allt ska bedrivas på en så högkvalitativ nivå som möjligt är givetvis önskvärt. Samtidigt vet vi att forskning inte kan och inte bör bedrivas på alla lärosäten och att även här en tydligare profilering är önskvärd. På samma sätt som med utbildningen är det önskvärt att lärosätena noggrant överväger vilken mix av forskning som organisationen kan bära. Detta handlar inte minst om att sanera lärosätena från underkritiska miljöer genom nedläggning eller förstärkning. Detta blir särskilt viktigt i relation till samverkan med andra aktörer i forskarsamhället och till externa finansiärer.

Få universitet kan idag längre leva upp till idealet att vara heltäckande. Forskningsområdenas utvidgning och forskningens ökade kostnader för infrastruktur gör att även de stora och breda forskningsuniversiteten idag måste sträva mot profilering. Att all forskning är relaterad till den internationella forskargemenskapen är idag knappast något som behöver påpekas.

För högskolornas del – men även för universitetens del – är det viktigt att påpeka att forsknings- och utbildningsprofiler ska uppmärksamma kvaliteten i utbildningen.

Allt detta ställer krav på ett system som kan driva högskolan i riktning mot mångfald och profilering. Resurstilldelningssystemet ska stimulera till profilering inte driva fram bredd som dagens system för grundutbildningen. Möjligheten att ansöka om universitetsstatus och vetenskapsområde driver fram forskningsbredd och inte profilering hos högskolorna. Alla bör med andra ord inte eftersträva att bli universitet.

En annan önskan är att systemet ska kunna hantera alla lärosäten lika, inklusive SLU och de konstnärliga och de enskilda högskolorna.

Lärosätena måste ställa sig frågan vilken samverkan vi vill ha. Vilken samverkan kan vi få? I den strategiska analysen ska givetvis också ingå att utveckla relationen till andra samhällsaktörer. Det handlar om att hitta gemensamma styrkor i interaktion med regionalt näringsliv eller andra intressenter i civilsamhället.

När allt detta är sagt återstår att understryka ledarskapets stora betydelse. Ett system för resurstilldelning och organisation av högskolan bör öppna reella möjligheter för en kraftfull ledning av lärosätena. Att upptäcka och konstruera vägkartor för lärosätet är förvisso en gemensam uppgift, men ledarskapet betydelse i detta sammanhang kan inte underskattas. Lärosätesledningarna bör få organisatoriska och ekonomiska verktyg för att hantera sina uppgifter.

RUT 2:s övergripande uppfattning är, som sagt, att lärosätena bör ha olika roller i högskolesystemet. Vissa lärosäten kommer ha en huvudsaklig roll inom utbildning av olika slag, inkl. professionsutbildningar, andra ha en huvudsaklig roll inom forskningen och utbildning på avancerad nivå, stora universitet kan också tänkas ha omfattande utbildning på grundnivå, en högskola ska kunna ha en eller flera forskningsprofiler. Lärosätenas roller kan också ses utifrån deras huvudsakliga spelplan (arbets-, upptagnings- eller kontaktområde) och då ses som spelare på olika arenor. Som tidigare påpekats i avsnitt 1.1.2 kan det dock vara vanskligt att reducera vissa lärosätens position till vissa nivåer. Ett litet lärosäte kan ha förhållandevis omfattande kontakter med andra länder både beträffande utbildning och forskning även om man kanske i första hand har närområdet som kontaktområde för studenter.

RUT 2 är väl medveten om att alla lärosäten har sin historia och att det är svårt att generalisera. Ur statsmakternas perspektiv kunde det vara intressant att reflektera över vilka olika sorters lärosäten som finns och som samhället har behov av. Mot bakgrund av bland annat en norsk diskussion om professionsuniversitet och elituniversitet⁵⁸ försöker vi att skissa några alternativ som vi inte uppfattar som idealtyper, men väl som roller eller ”strävansmål”.

För det första skulle vi kunna ha *multiuniversitet* som tillgodoser ett brett behov av massutbildning på eftergymnasial nivå. Här finns de flesta vetenskapsgrenar representerade och rika möjligheter till mångvetenskapligt utbyte som kan befrämja både utbild-

⁵⁸ Jfr Slagstad 2007 och Thorsten Nybom i Högskoleverkets rapportserie 2002:40 R, s. 118f.

ning och forskning. Multiuniversitetet har forskningen av olika slag, allt från "underhållsforskning" till spetsforskning.

För det andra skulle vi kunna ha *professionsuniversitet* för forskningsbaserad professionsutbildning inom ekonomi, teknik och medicin. Dessa lärosäten har koncentrationens alla fördelar och har rika möjligheter att driva fram internationell spetskompetens inom både utbildning och forskning.

För det tredje skulle vi se *utbildningshögskolor* inriktade på högklassig grundutbildning, i stor utsträckning inriktade på professionsutbildningar av mer nationell karaktär och med stor betydelse för den regionala arbetsmarknaden. Lärosätet kan ha vissa kvalificerade forskningsprofiler med därtill hörande utbildning och en bred "underhållsforskning".

För det fjärde kunde man tänka sig mer renodlade *forskningsuniversitet* med utbildning huvudsakligen på avancerad nivå och forskarnivå och med mycket tydliga spetsforskningsprofiler. De universitet som främst kan stå som modell för dessa är förstas de amerikanska elituniversitetet. Vi kan inte se ett sådant universitet i Sverige idag, till stor del beroende på grundutbildningens stora betydelse för samtliga lärosäten utom möjligtvis Karolinska institutet.

Efter en period med en stark drift mot att konsolidera lärosätena som "klassiska universitet" i högskolesystemet, är det nu, enligt RUT 2:s uppfattning, dags för statsmakterna att i konkret handling understryka profileringens och differentieringens stora värde och uppmuntra lärosätena att söka sin roll på en realistisk arena.

1.2.8 Mångfald av finansiering

I bilden av framtidens universitet vill vi se en mångfald av olika lärosäten med högre grad av självständighet. En viktig faktor för att åstadkomma denna självständighet är utan tvivel det ekonomiska oberoendet. Det är knappast rimligt att tänka sig att något lärosäte inom en överskådlig tid skulle kunna bli helt och verkligt oberoende. Även om staten skulle kunna avsätta medel för att inrätta ett antal lärosätesstiftelser, skulle förmodligen grundutbildningen fortsätta att vara till största delen finansierad av staten. Om studieavgifter skulle komma att införas, är det knappast troligt att dessa skulle bli en heltäckande finansiering av utbildningen.

Om något lärosäte skulle utvecklas mot att bli ett forskningsuniversitet i ovan antydda bemärkelse, vore det mer sannolikt att ett helt oberoende lärosäte skulle kunna uppstå. Det skulle emellertid med säkerhet behövas en omfattande och kontinuerlig externfinansiering, förutom en lärosätesstiftelse.

Pluralismen av finansieringskällor åstadkommer i sig ett oberoende och är därför ett viktigt mål att sträva mot; lärosätet blir mindre känsligt för svängningar av olika slag i finansieringsvärlden. Om man relaterade jakten på externa medel till lärosätens utbildnings- och forskningsstrategier och om lärosätesledningarna vore starkare, skulle mer noggranna överväganden göras innan externfinansiering accepterades av lärosätena. På samma sätt som man har talat om den ”vildväxande högskolan”, skulle man kunna tala om den ”vildväxande externfinansieringen”.

I det följande avsnittet belyser därför RUT 2 frågan om extern- och medfinansiering mer djupgående i enlighet med regeringens direktiv.

1.3 Externfinansiering och medfinansiering av forskning

I föreliggande betänkande lämnar RUT 2 ett sammanhängande förslag till ett system för fördelning av direkta statsanslag till utbildning och forskning vid universitet och högskolor. Beträffande frågorna om externfinansiering diskuterar utredningen i huvudsak denna angående forskningsdelen, för vilken den spelar störst roll. RUT 2 vill dock, utan att lägga något förslag eller närmare diskutera frågan, inledningsvis påpeka att frågan om olika system med studentavgifter är av avgörande betydelse för utbildningssystemets finansiering i många av de länder som Sverige har störst utbildnings- och forskningssamarbete med – inte minst Storbritannien och USA. Frågan börjar nu också bli aktuell i vårt land bl.a. genom den utredning som lagt förslag om avgifter för utländska studenter utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i sitt betänkande *Studieavgifter i högskolan*⁵⁹. En utgångspunkt i direktiven till den utredningen var att ”högskoleutbildning skall vara avgiftsfri för studenter från länder inom EES”. RUT 2 ser förslagen i detta betänkande som ett första steg i rätt

⁵⁹ SOU 2006:7.

riktning men anser att en mer förutsättningslös utredning av studieavgifter för alla borde övervägas. Sådana avgifter kunde variera mellan olika utbildningar beroende på behoven på arbetsmarknaden respektive lönesättning. De kunde lämpligen finansieras via studiemedelssystemet och till viss del kunna avskrivas beroende på prestation. De inslag av "kundorientering" och "marknads-mässighet" som detta kan sägas medföra tål att diskuteras och värderas. Farhågorna om ökad social snedrekrytering, som man hade i Storbritannien inför införandet av ett sådant system, har där kunnat bemästras.

1.3.1 Tillbakablick

Näringslivet står för finansieringen av cirka två tredjedelar av svensk forskning och utveckling. Hur stor andel av denna verksamhet som kan betraktas som forskning i forskarsamhällets strikta mening är svårt att avgöra. Siffror mellan 10 och 20 procent brukar anges. Den civila forskning, som finansieras med offentliga anslag bedrivs i Sverige i första hand vid universiteten, i viss utsträckning vid högskolorna och i mindre grad vid fristående forskningsinstitut, ofta i samverkan med näringslivet.

Efter andra världskriget har denna forskning finansierats både genom direkta statsanslag och indirekt genom forskarnas möjligheter att via statliga forskningsråd eller andra forskningsstödjande myndigheter och stiftelser konkurrera om forskningsmedel. Den externa forskningsfinansieringen och sektorsforskningen har under större delen av efterkrigstiden – innan man på allvar börjat reflektera över frågan – utgjort en liten andel, vilken i första hand setts som ett komplement till den ordinarie forskningen finansierad via fakultetsanslag. På liknande sätt har även stödet för universitetsforskningen byggts upp i andra europeiska länder.

Utvecklingen av detta system med tvåvägsfinansiering (*dual support*) för att å ena sidan ge basanslag och å andra sidan skarpare konkurrensutsätta och styra forskningen mot för staten angelägna ändamål är viktig för förståelsen av den situation som forskarsamhället befinner sig i idag. Vi har här inte möjlighet att i detalj redogöra för denna utvecklingsprocess. Noteras bör dock några viktiga förändringar med betydelse för utvecklingen av forskningsfinansiering under den senaste femtonårsperioden, dels bildandet av löntagarfondsstiftelserna vilket inneburit en kraftfull satsning på

strategisk forskning och på spetsforskning inom en rad områden, dels statens fördelning av fasta forskningsanslag till högskolorna (särskilt de fyra lärosäten som under denna period omvandlats till universitet). Dessutom har merparten av nya forskningsresurser i flera forskningspropositioner anvisats till forskningsråden och endast en mindre del direkt till universiteten. I proposition *Forskning och förnyelse*⁶⁰ gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att ”en allt större del av forskningsresurserna bör erhållas efter prövning av externa forskningsfinansiärer”.⁶¹ Argumentet för detta var främst att lärosätenas forskning på så sätt skulle profileras.

Humaniora/samhällsvetenskap är det vetenskapsområde som har den största enskilda anslagsposten i det sammantagna statliga forskningsanslaget och humaniora är det forskningsområde som i särklass har den största andelen av resurserna från det direkta anslaget. Redan detta faktum antyder att finansieringsläget ser mycket olika ut inom olika delar av vetenskapssamhället.

RUT 2 kan konstatera att andelen extern finansiering – både statlig och privat – av lärosätenas forskning stadigt har ökat. Under den senaste tjugofemårsperioden har andelen direkta statliga anslag därför successivt minskat från två tredjedelar till knappt hälften.⁶² Samtidigt har den andel av de fasta direkta anslagen för forskning som använts för att finansiera forskarutbildning under de senaste femton åren ökat avsevärt, ett faktum som bör uppmärksammas i samband med diskussionen om kvalitetsutvecklingen i den svenska forskningen. Doktorandernas forskning är ju i stor omfattning en del av ett utbildningssammanhang.⁶³ Därtill kan läggas de ökade interna kostnaderna vid lärosätena, uppkomna delvis till följd av nya uppdrag som staten ålagt. Det påpekas även från många håll att den snabba ökningen av studenter inom grundutbildningen under 1990-talet, med otillräcklig ekonomisk ersättning, inneburit att tiden för lärarnas forskning minskat.

De direkta anslagen till lärosätena för forskning tilldelas inte efter en modell eller en rutin som tar hänsyn till prestation eller kvalitet. Införandet av ett system med mål- och resultatstyrning

⁶⁰ Prop. 2000/01:3, s. 140.

⁶¹ Högskoleverkets rapportserie 2006:3 R, *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt*, s. 41f.

⁶² Jfr även Vetenskapsrådet 2006: *Forskarutbildning i Sverige, variation i volym, effektivitet och kostnader sedan tidigt 1990-tal*.

⁶³ Jfr exempelvis Vetenskapsrådet 2003: *En stark grundforskning i Sverige. Vetenskapsrådets forskningsstrategi 2005–2008*, s. 9f.

har inte använts i detta sammanhang. Utredningen kan emellertid konstatera att en rad olika system med indikatorer för fördelning av resurser används eller är på väg att införas internt inom universiteten (se avsnitt 3.2.1).

På många håll i världen ställs frågorna om hur staten och universitet och högskolor ska orientera sig i ett nytt landskap, i vilket lärosätena blir mer och mer självständiga och finansierings-systemen blir mer och mer komplicerade. I OECD-rapporten *On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education* från år 2004 ställs en rad frågor, och uttrycks en stor oro men ges egentligen inga svar på frågorna kring hur system för finansiell hållbarhet skapas inom lärosätena och hur statligt inflytande upprätthålls⁶⁴ Uppenbarligen är högskoleområdet i världen, eller åtminstone i Europa, inne i en osäker transitionsfas från det humboldtska universitets statliga styrning och finansiering, som skulle garantera den akademiska friheten, till det mer entreprenöriella universitetet med en frihet av ett annat slag.

Denna entreprenöriella anda belyses – med externfinansieringen i fokus – på ett intressant sätt, när ett av de större universiteten i början av år 2007 annonserade efter två universitetslektorer (undervisningstjänster). I de båda annonserna fokuserades forskningen och formulerades följande krav på den sökande: ”Den sökande ska ha dokumenterad förmåga att formulera projektansökningar och ska kunna visa att han/hon erhållit externa anslag från nationella forskningsråd för att bedriva sin forskning.” Så långt kan man konstatera externfinansieringens stora betydelse. Vad som är mer anmärkningsvärt är den följande formuleringen: ”Den sökande ska kunna dokumentera att han/hon garanterar 100% finansiering av de egna lönemedlen på befattningen under de första två åren, tidsperioden 2007–2009.” Att universitetslärare vid ansökan om en tillsvidareanställning förutsätts ha med sig sin egen lön som forskare torde vara ett av de mer exceptionella tecknen på externfinansieringens ökade betydelse.

Enligt RUT 2:s direktiv ska utredningen föreslå ett system för fördelning av de direkta anslagen som skall bygga på ”prestations- och kvalitetsrelaterade kriterier”. Utredningen har tolkat denna önskan från regeringen som en efterfrågan på ett system som ska möjliggöra större satsningar på forskning via de direkta anslagen.

⁶⁴ Se *On the Edge*, s. 30f. & 66f. där mycket öppna frågor (challenges) ställs men inga direkta svar ges. Rapporten baseras på åtta länderstudier från Australien, England, Irland, Japan, Nederländerna, Sverige, Tyskland och USA.

De satsningar som statsmakterna gjort på forskning har under senare år i större utsträckning än tidigare skett via anslag till forskningsråden och andra myndigheter för att på så sätt dels kunna styra forskningen, dels kvalitetssäkra den genom konkurrensutsättning. På sikt borde ett prestations- och kvalitetsrelaterat resurstilldelningssystem för forskningsdelen av universitetsanslagen i kombination med lärosätesutvärderingar, som fäster särskild vikt vid lärosätenas utbildnings- och forskningsstrategier, innebära att t.ex. forskningsbidrag av typen Vetenskapsrådets Linnéstöd skulle kunna ersättas av direkta anslag fördelade med ett system baserat på kvalitet i konkurrens.

I utredningens överväganden om externfinansiering kommer vi främst att behandla frågorna om finansieringen från privata finansiärer (enskilda medborgare, företag och organisationer utan vinstsyfte, i första hand stiftelser) och även belysa frågor om medfinansieringens betydelse för universitetens handlingsfrihet.

1.3.2 Nuläget

En perfekt balans mellan extern och direkt statlig finansiering kan aldrig uppnås, eftersom den förutsätter att statens anslag omedelbart anpassas efter externa, privata och offentliga, satsningar. Externa finansiärer av olika slag spelar en stor roll för finansieringen och därmed inriktningen och omfattningen av forskningen och kommer förhoppningsvis att göra så även framdeles. Hur ser rollfördelningen och samspelet mellan lärosätena, de enskilda forskarna/forskargrupperna, de statliga forskningsråden och övriga externa finansiärer ut? Hur borde den se ut? Vilket handlingsutrymme har man vid lärosätena för att optimera resursanvändningen?

RUT 2 träffade under hösten 2006 företrädare för lärosätena⁶⁵ för att bilda sig en uppfattning om deras syn på behovet av utredningen och dess direktiv. Som en uppföljning sände utredningen ut en enkät (se bilaga 5), i vilken lärosätena bland annat ombads att svara på frågan om det som i diskussionen litet svepande kommit att benämnas ”fria medel”. Lärosätena redovisar att endast de egna statliga basanslagen kan komma i fråga för interna ompriorite-

⁶⁵ RUT 2 hade överläggningar med samtliga statliga lärosäten samt Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan Jönköping, Ersta Sköndal Högskola och Teologiska Högskolan, Stockholm.

ringar. Av dessa är merparten in-tecknade i stöd till forskarstuderande, postdoktorala tjänster samt del i professors- och lektorstjänster. Generellt hävdas att lärosätenas oin-tecknade medel för forskning minskat avsevärt. Detta hänger inte minst ihop med en allmän reell sänkning av medelstillelningen för forskning i och med att pris- och löneomräkningen inte följt kostnadsutvecklingen samt att kraven på medfinansiering ökat. Befordringsreformen har också bidragit till större konkurrens om en krympande resurs. Lärosätena har också bundit upp anslagen genom för många anställningar och en för stor dimensionering av forskarutbildningen.

De stora universiteten redovisar att på kort sikt (ett till tre år) är i stort sett alla medel bundna. Lärosätenas begränsade handlingsfrihet sammanfattas talande av Karolinska institutet: ”Begreppet fria eller oin-tecknade medel ger en känsla av aktiv omfördelningsprocess. En sådan process är både önskvärd och nödvändig, men har inte varit möjlig att genomföra under lång tid. På tio års sikt torde hela budgeten vara att betrakta som rörlig. På ett års sikt är hela budgeten in-tecknad. [– – –] De externa medlens fördelning kan, i viss utsträckning, påverkas av universitetsledningen genom strategiska beslut om forskningens inriktning vilka i sin tur kan föras ned på institutionsnivå. Den strategiska agendan sätts dock i allt högre av de externa finansiärerna. Denna avgörs av vilka forskningstrender som lyfts fram, vilka samhällsproblem som är aktuella eller vilka finansiärer som vid en viss tidpunkt har medel tillgängliga för fördelning.”

De stora universiteten anger att på kort sikt är endast några tiotals miljoner – motsvarande någon eller möjligen några procent av anslagsmedlen – fria. På längre sikt, cirka tre år, bedöms mellan tio och femton procent vara fria.

Bindningarna på medellång sikt är mindre och minskar i takt med exempelvis pensioneringar. Lärosätena redovisar att bindningstiderna varierar för olika kostnadsslag: bindningstiden för löner knutna till tidsbegränsade anställningar är relativt kort medan lokaler kan ha bindningstider om tio år eller mer. På tio års sikt är alla medel rörliga enligt KI:s redovisning. Lunds universitet framhåller att vilka rimliga omdisponeringar som än görs kommer fasta kostnader för ledning, bibliotek, service och annan infrastruktur att vara betydligt mindre rörliga och utgöra en hämsko på alltför omfattande förändringar.

De unga universiteten framhäver att på kort sikt är möjligheterna till omfördelningar mycket små pga. gällande arbetsrättsliga lagar och åtaganden för forskarstuderandes finansiering och andra anställningar som professurer samt investeringar i lokaler och utrustning. Dessutom måste en allt större del användas för motfinansiering av erhållna externa medel. Fler av dessa lärosäten gör dock skattningar som visar att upp till tio procent av forskningsanslagen omdisponeras årligen och på längre sikt i något fall kanske ytterligare tjugo procent.

Högskolorna med vetenskapsområde pekar på att examensmålen i forskarutbildningen innebär att en stor andel av forskningsanslagen måste avsättas för doktorandtjänster. Detta innebär att en stor del av forskningsmedlen är bundna. Begränsningen av möjligheterna till omfördelning av medel mellan anslagsposter till högst tre procent innebär svårigheter att finansiera områden utanför vetenskapsområdet eller gränsöverskridande forskningsfält mellan vetenskapsområdet och andra områden. När tyngdpunkten i grundutbildningen ligger utanför det egna vetenskapsområdet, begränsas också möjligheterna till forskningsanknytning av grundutbildningen utanför vetenskapsområdet.

I utredningens enkät efterfrågades även en uppskattning av hur mycket oinvecklade medel som finns för högskoleledningar och fakultetsnämnder att använda för nysatsningar. Vid universiteten disponerar rektor någon procent av forskningsmedlen för nysatsningar och/eller strategiska forskningsinitiativ och samverkan. Detta innebär för de gamla universiteten vanligen belopp på mellan 30 och 50 miljoner kronor per lärosäte och i något fall närmare 90 miljoner kronor. Därtill kommer vid några lärosäten medel som fakultetsnämnderna avsätter. Vid de unga universiteten redovisas mellan fem procent och trettio procent av forskningsanslagen som fria för nämndernas disposition. Några lärosäten påpekar också att prioriteringar av strategiska satsningar ingår i dess resursfördelningsmodell. Vid de mindre högskolorna avsätts strategiska potter till ledningens disposition om några få miljoner kronor. Vid de konstnärliga högskolorna är motsvarande potter några hundratals kronor.

I lärosätenas enkätsvar finns genomgående tre återkommande problemområden: den växande forskarutbildningen, ledningarnas bristande handlingsutrymmen i relation till förhandenvarande resurser, externfinansieringen som betraktas som styrande och resurskrävande. RUT 2 vill i detta sammanhang peka på de förslag i

detta betänkande som delvis åtgärdar dessa problem. Beträffande forskarutbildningen menar utredningen att kostnaden för den behöver synliggöras genom att fullt ut bli en del av utbildningen med egna resurser (se avsnitt 3.1.5). Beträffande utrymmet för strategiska satsningar och en mer dynamisk användning av resurserna gynnas detta genom utredningens förslag om ett anslag (se avsnittet 3.3). Externfinansieringen diskuteras i det följande avsnittet.

Till detta kan läggas frågan om lärosätenas möjligheter och förmåga att utöva ett aktivt arbetsgivaransvar i förhållande till externfinansierade forskare, en fråga som *Befattningsutredningen* (dir. 2006:48) behandlar.

RUT 2 kan avslutningsvis konstatera att högskolesystemet är överbefolkat och underfinansierat.

1.3.3 Extern icke-statlig finansiering

RUT 2:s bedömning: För att stimulera ökad privat finansiering av forskningsverksamhet bör *fysisk person*, som lämnar ekonomiskt bidrag för forskning till godkända lärosäten och organisationer enligt fastställd lista, medges rätt att mot slutlig skatt avräkna ett belopp motsvarande en given procentsats av gåvan. *Juridiska personer*, som på samma sätt lämnar bidrag, bör medges rätt till skatteavdrag från inkomst av näringsverksamhet.

Den externa finansieringen spelar en på många sätt viktig roll. Den icke-statliga bidrar med resurser som skattebetalarna slipper stå för, men betydelsen är större än så. Den externa finansieringen genererar processer av *peer review*, som borgar för att den vetenskapliga kvaliteten blir högre och därtill driver den fram en nyttig samverkan med näringsliv och omgivande samhälle. Mångfalden av finansörer och ansökningssystem är kvalitetsdrivande liksom den konkurrens som inte minst det utländska forskningsstödet medför.⁶⁶ Detta sammantaget gör att RUT 2 föreslår att intäkterna från samtliga externa medel ska utgöra en av indikatorerna för att fördela forskningsdelen av anslagen till universiteten (se avsnittet 3.2.5).

⁶⁶ Jfr Braunerhjelm & Skogh 2004, s. 16, 19.

Ofta har frågan ställts om kostnaderna för ansökningssystemen är rimliga i relation till vad man får ut av processen. I forsknings-system som blivit så stora och komplicerade som de västerländska framstår det som nödvändigt att en selektion av forskningsprojekt och forskare sker för att den bästa forskningen ska komma i åtnjutande av de mest gynnsamma förutsättningarna. Även om detta selektionssystem inte är demokratiskt i sin grundstruktur, framstår det som önskvärt i en demokrati att systemet har en hög grad av transparens och att det är tillgängligt för dem som presterar den bästa forskningen. Sådana selektionssystem måste därför få kosta men samtidigt givetvis vara så kostnadseffektiva som möjligt. Dessutom vill RUT 2 understryka att om basresurserna för lärosätena ökas, borde rimligtvis ansökningstrycket minska.

Ett annat problem som bland andra Chalmers tekniska högskola AB pekar på i sitt enkätsvar är att det i denna positivt uppfattade mångfald av finansörer inte finns någon aktör som "känner ett helhetsansvar för forskningsfinansieringen". Risken är då stor, säger man, att alla forskningsaktörer agerar på samma sätt, vilket medför att "hela kategorier av forskning faller utanför finansierarnas intressen". Denna risk blir så mycket större när lärosätenas basresurser inte kan utgöra ett tillräckligt starkt komplement. Chalmers tekniska högskola AB beskriver situationen med ett "underkritiskt" universitetsanslag som kontraproduktiv och understryker i en slutkläm att lärosäten i ett sådant läge inte "möter möjligheterna utan istället fastnar i en backspegel-vision".

Ett annat perspektiv på detta problem förmedlas av VD Lars Rask på Stiftelsen för strategisk forskning. Han pekar på att ovanstående problem också har sin grund i "universitetens ohejdade expansion". Han ställer den provocerande frågan om lärosätena snarare borde minska antalet forskare/forskargrupper och i stället satsa mer på dem som blir kvar och därmed ge förutsättningar för en kvalitativt sett bättre forskning. Ökade fakultetsanslag, vilket enligt hans mening är en lösning på problemet, riskerar att bli uppbundna på samma sätt i anställningar av för många forskare, om universitetsledningarna inte tar sitt ansvar och "stabiliserar universitetens forskningsorganisation på nuvarande eller något minskad nivå".

Oavsett hur vi bedömer läget för den statliga finansieringen av forskning i Sverige, är det knappast kontroversiellt att konstatera att vårt samhälles olika delar behöver mer och mer forskning. Att öka lärosätenas forskningsintäkter med andra resurser än skatte-

medel torde också vara en utveckling som de flesta bejaktar. Även om frågan om forskningens frihet, alternativt formulerad som styrning, kan vara problematisk i relation till önskemål och krav från finansierare, finns goda möjligheter att både via etiska koder och sunt förnuft komma till rätta med sådana svårigheter och dilemman. Samtidigt bör påpekas att det oftast är de mest ansedda forskarna som sitter i de externa finansierarnas beredningsorgan och *de facto* beslutar om denna finansiering.

Alla de aktörer både inom och utom universitet och högskolor som RUT 2 kommit i kontakt med är ense om att de direkta anslagen till lärosätena relativt sett är för knappa. Flera av aktörerna är dock på samma gång angelägna om att påpeka att det inte enbart handlar om ökade resurser utan om den strategiska användningen av dessa resurser. Bland forskningsfinansierare har man under 2000-talet mer och mer kommit att prioritera satsningar på stora forskningsprogram/miljöer bland annat med argumentet att dessa ger lärosätena bättre planeringsförutsättningar.

För att stärka den svenska forskningen bör även externa icke-statliga finansierare stimuleras – enskilda medborgare såväl som organisationer och företag. I många andra länder i Europa och i USA beviljar staten olika former av skattelättnader för gåvor till forskning. Hur de olika avdragsmöjligheterna ser ut i respektive land inom EU framgår exempelvis av en tabell i EU-rapporten *Giving more for research in Europe* och av resonemangen i VINNOVA-rapporten *Innovativa små och medelstora företag – Sveriges framtid*. Sverige var det enda land i EU år 2005 som inte medgav avdragsmöjligheter för vare sig fysiska eller juridiska personer.⁶⁷

I vårt grannland Norge föreslog Hervik-utvalget år 2000 att en skattesubventionering skulle införas för att stimulera näringslivets forsknings- och utvecklingsarbete.⁶⁸ År 2001 införde den norska regeringen i stället en möjlighet för norska företag att ur en ”fond” med en budget om 200 miljoner norska kronor söka bidrag för olika projekt. Denna ordning ersattes dock påföljande år av en ”skatteFUNN”, som följer utvalgets förslag och ger företag möjligheter att få skatteavdrag för FoU-utgifter. Löpande verksamhet och produktutveckling får ej bidrag. Denna ordning administreras av Norges forskningsråd, i samarbete med den statliga organisationen Innovasjon Norge, som godkänner forsknings-

⁶⁷ *Giving more for research in Europe*, s. 75; jfr även Edling m.fl. 2007, s. 68ff.

⁶⁸ NOU 2000:7 *Ny giv for nyskaping*, jfr vidare www.skattefunn.no.

miljöerna och beviljar projektbidragen. Företagen kan få skatte-reduktioner för dessa utgifter med upp till 20 procent av de totala kostnaderna för projektet beroende på företagets storlek och var forskningen bedrivs (helt i egen regi eller i samarbete med institut eller universitet). Dessa medel betalas ut i efterhand som tilläggsfinansiering till projektet. Avdragens storlek begränsas till ett högsta belopp och blir därför av störst betydelse för små och medelstora företag. Denna reform har mötts med mycket positivt gensvar både i det norska näringslivet och i högskolevärlden.

En utveckling mot införande av skattesubventioner kan skönjas på många håll i Europa. I Finland föreslås i budgetförslaget för 2008 en ”utvidgad skatteavdragsrätt för donationer för att förstärka bl.a. forskningsfinansieringen”.⁶⁹ Enligt den franska regeringens hemsida den 24 augusti 2007 meddelas att ett nytt system införs med skattelättnader (*crédit d’impôt recherche*) om 30 procent för franska företags utgifter för forskning och utveckling upp till 100 miljoner euro; för utgifter därutöver erhålls en skattelättnad om 5 procent. Det företag som ansöker om och beviljas denna skattelättnad för första gången får en skattelättnad på 50 procent på FoU-utgifterna under det första året.⁷⁰ I Le Figaro kommenterades förslaget samma dag med reflektionen: ”Investir dans l’innovation et la recherche, c’est une façon de profiter de la mondialisation au lieu d’en souffrir.”

Frågan om hur det svenska civilsamhället ska uppmuntras till att gynna externfinansiering av forskning, och annan verksamhet som i första hand staten ansvarat för, har aktualiserats många gånger av det svenska forskarsamhället. I en studie initierad av forskare vid Linköpings universitet i samarbete med Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), *Sista fracken inga fickor har. Filantropi och ekonomisk tillväxt*, behandlas frågan ur en rad synvinklar – historiskt, sociologiskt, ekonomiskt, skatterättsligt, etiskt och inte minst i ett genomgående internationellt perspektiv.⁷¹ Nu senast har Kungl. Vetenskapsakademiens (KVA) forskningspolitiska utskott behandlat frågan i en rapport delvis med utgångspunkt i en utredning om de skatterättsliga frågorna, *Avdrag för bidrag till forskning*, av professor em. Gustaf Lindencrona.⁷² KVA hänvisar i sin rapport till en nyligen gjord OECD-studie, *Evaluation and design of R&D*

⁶⁹ Se Undervisningsministeriets hemsida under budget: <http://www.minedu.fi>.

⁷⁰ http://www.premierministre.gouv.fr/information/actualites_20/deux_dispositifs_pour_le_57044.html

⁷¹ Braunerhjelm & Skogh 2004.

⁷² *Rapport om skatteavdrag för donationer och gåvor till forskning* resp. Lindencrona 2007.

tax incentives, som går igenom hur skattesystemen i Europa på olika sätt stimulerar företagens stöd till forskning inom företagen själva och vid universiteten. I de studier som genomförts är det svårt att bevisa att skattelättnader av olika slag skulle ha en större betydelse för forskningsfinansieringen. Även om dessa olika initiativ till skattesubventioner gett liten utdelning ekonomiskt, menar man dels att forskning och utvecklingsarbete ger stor avkastning i förhållande till de investerade medlen, dels att effekten ökar på sikt när mentaliteten i samhället förändras.

På kort sikt är den avgörande frågan i vilken utsträckning fördelaktiga skatteavdrag innebär att universitetens och högskolornas intäkter ökar mer än vad avdragen kostar staten. I Sverige gäller som ovan sagts beträffande fysiska personer att avdrag för bidrag till forskning inte medges.⁷³ Före arvs- och gåvoskattens avskaffande år 2004 medgavs skattebefrielse för donationer genom testamente för angelägna ändamål såsom forskning. När denna skattebefrielse nu bortfallit finns ingen ekonomisk fördel av att donera till forskning. Effekten av detta har exempelvis kunnat noteras av Cancerfonden. Beträffande juridisk person finns rätt till avdrag i trängre mening, om forskningen antas få en direkt större betydelse för bidragsgivarens egen näringsverksamhet. Tidigare har det funnits en mer generell avdragsmöjlighet. År 1991 skedde emellertid en teknisk förändring av förhållandet mellan förordning och lagstiftning i detta avseende, vilket kom att innebära ett (måhända ofrivilligt) avskaffande av denna möjlighet. Det tycks sammanfattningsvis som om Sverige gått i omvänd riktning mot den europeiska gemenskapen, Norge inkluderat.

I den ovan nämnda SNS-studien har författarna genomgående en mycket positiv syn på möjligheterna att genom skattesubventioner inte bara generera mer pengar till forskningen utan också att detta skulle driva på tillväxten. Frågan om huruvida den regionala tillväxtnivån är högre i svenska regioner med stor närvaro av stiftelser som finansierar forskning går inte att entydigt besvara i nuläget, men forskning på motsvarande förhållanden i USA ger tämligen starkt stöd för denna hypotes.⁷⁴

Som nämnts visar rapporten *Giving more for research* att skattelättnader av olika slag ges till forskning och utveckling för både fysiska och juridiska personer i de europeiska länderna.

⁷³ För nedanstående resonemang se *Rapport om skatteavdrag för donationer och gåvor till forskning*, s. 9f. resp. Lindencrona 2007.

⁷⁴ Braunerhjelm & Acs 2004, s. 101ff.

Resultatet av detta är att stora resurser kan ställas till forskningens förfogande, mångfalden av kreativ och excellent forskning ökas och ytterligare länkar mellan näringsliv och forskning skapas, vilket ger upphov till välfärd av olika slag och ekonomisk tillväxt. Med stor sannolikhet blir den ekonomiska vinsten större för samhället än den ekonomiska förlusten för staten.

I KVA-rapporten ställer man till sist frågan: Hur ska ett system med skattelindring för bidrag till forskning bäst utformas? Man konstaterar att Sverige har ett relativt enkelt skattesystem för fysiska personer och dödsbon. Rättsviseskäl talar för att små gåvor och bidrag skall beskattas lika med stora. Ett relativt enkelt system är ”att bidrag från fysiska personer till forskning får dras av med en fast procentsats från den slutliga skatten”. Det skall då vara bidrag till forskning som riktas till ett antal mottagare enligt en upprättad lista med samtliga universitet och högskolor, forskningsinstitut, vetenskapliga akademier och andra privata organisationer utan vinstsyfte som finansierar forskning. Vad gäller juridiska personer, säger KVA-rapporten vidare, ”bör en återgång ske till tidigare mer generös skrivning och tolkning av avdragsreglerna. Alla bidrag till universitetet och högskolor bör vara avdragsgilla.”⁷⁵

RUT 2:s bedömning ligger i linje med de förslag som lämnats i KVA-rapporten med utgångspunkt i Gustaf Lindencronas utredning. RUT 2 är bunden av de allmänna direktiven att ej lämna förslag som inte kan finansieras inom givna budgetramar. Eftersom finansiering saknas, kan följaktligen utredningen inte lägga något förslag och lämnar därför endast följande rekommendationer för regeringens övervägande: För att stimulera ökad privat finansiering av forskningsverksamhet bör *fysisk person*, som lämnar ekonomiskt bidrag för forskning till godkända lärosäten och organisationer enligt fastställd lista, medges rätt att mot slutlig skatt avräkna ett belopp motsvarande en given procentsats av gåvan. *Juridiska personer*, som på samma sätt lämnar bidrag, bör medges rätt till skatteavdrag från inkomst av näringsverksamhet.⁷⁶

⁷⁵ Rapport om skatteavdrag för donationer och gåvor till forskning, s. 10f.

⁷⁶ Jfr Rapport om skatteavdrag för donationer och gåvor till forskning, s. 11.

1.3.4 Medfinansiering och full kostnadstäckning

RUT 2:s bedömning: För att åstadkomma ökad privat finansiering av forskningsverksamhet bör en matchningsfond inrättas. Denna ska bidra till full kostnadstäckning för lärosätena vid mottagande av externa medel från icke-statliga finansiärer.

Full kostnadstäckning ska gälla enligt den av SUHF föreslagna modellen för projekt finansierade av statliga finansiärer. Medel bör tillskjutas så att inte antalet projekt behöver minska.

Medfinansiering av forskningsprojekt sker numera inte endast mellan extern finansiär och en forskare/forskargrupp vid ett universitet. Fler aktörer är inblandade. Några exempel på detta är Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-Stiftelsen) och Verket för innovationsforskning (VINNOVA). KK-stiftelsen har i sina stadgar ett krav på medfinansiering från näringslivet kopplat till sin finansiering av uppbyggnaden av ”profilerade forskningsmiljöer” vid de nya lärosätena. Det krav på medengagemang från lärosätena som KK-stiftelsen ställer är att den forskningsmiljö som byggs upp ska fasas in och vidareutvecklas i lärosätet när stiftelsens finansiering småningom upphör. VINNOVA, som också ofta bygger sin forskningsfinansiering på trepartssamarbeten, lägger tonvikten vid att forskningen ska få en tillämpning i näringslivet. Från dessa finansiärers håll påpekas att den process med profilering, samverkan och koncentration, som inte minst tar sig uttryck i ett närmare samarbete med näringslivet, endast kan åstadkommas genom ett nära samarbete mellan alla inblandade aktörer. Man efterlyser nya former för samverkan. Externa finansiärer av detta slag kommer fortsatt att behöva spela en stor roll för stimulering av forskningsiniterande innovationsprocesser och inte minst för uppbyggnaden av forskningsprofiler vid högskolorna (se vidare avsnitt 2.2).

I direktiven till RUT 2 berörs frågan om medfinansiering i samband med att uppdrag ges åt utredaren att särskilt ”belysa på vilket sätt lärosätenas samlade intäkter för forskning och forskarutbildning fördelas”. Direktiven pekar i detta sammanhang på vikten av att ”klarlägga vilka möjligheter högskoleledningar och fakultetsnämnder har att åstadkomma omprioriteringar samt vad kraven på medfinansiering betyder för olika lärosäten”.

I RUT 2:s enkät till universitet och högskolor ställdes frågor om omfattningen av olika former av medfinansiering avseende externfinansierade forskningsprojekt, om vilka medel som används för medfinansiering och på vilken nivå inom lärosätet som beslut om medfinansiering fattas. Något förenklat kan läget sammanfattas på följande sätt: ju större ett lärosäte är desto mindre kontroll har lärosätesledningen över de processer som genererar externa medel. Vid de mindre lärosätena är det ofta ledning för lärosätet som fattar beslut om medfinansiering och centralt avsatta medel finns för att medfinansiera samt kompensera för utebliven ”full kostnads-täckning”. Så är däremot mer sällan fallet vid de större lärosätena. Där hanteras dessa frågor oftare på institutionsnivå. Karolinska institutet noterar dock att ”kraven på löften om medfinansiering har förskjutits uppåt i organisationen i takt med att storleken på sökta bidrag ökar”.

Frågan om ”underfinansierad externforskning” och ”ofrivillig eller dold medfinansiering” tas upp av de flesta. Örebro universitet betonar att det oftast inte handlar om aktiva beslut om medfinansiering utan om ”avsaknad av beslut”. Å ena sidan utgör medfinansieringen och utebliven kompensation för lärosätets indirekta kostnader ett problem, å andra sidan betraktas erhållandet av externa medel som en kvalitetsindikator som ofta används i lärosätens interna resursfördelningssystem. Diskrepansen mellan dessa omständigheter åskådliggörs i Högskolan i Skövdes enkätsvar: ”Högskolans modell för fördelning av forskningsanslaget har hittills inneburit att högskolan fördelat i storleksordningen lika mycket i anslag till institutionerna som de lyckats attrahera i externa bidrag. En relation som dock är i minskande eftersom den totala omfattningen av externa bidrag ökar i avsevärt högre grad än anslaget. [...] Medfinansieringen utgör ett risktagande som endast institutionen kan ta.”

”Den externa finansieringen är sammantaget av sådan storlek att det inte går att lägga ett marginalkostnadsresonemang på overheadkostnaderna”, sägs i enkätsvaret från Uppsala universitet, en formulering som återkommer på andra håll. Det talas också genomgående om att ”principen om full kostnadstäckning måste bli respekterad”. KI:s formuleringar om de direkta anslagens storlek är skarpa: ”Denna bas är i nuläget alltför urholkad och riskerar att till slut kollapsa under tyngden av kraven från de externa finansierarna.” I detta sammanhang nämns också på flera håll i svaren problemet med det som man uppfattar som otillräckliga pris- och

löneomräkningar. Uppsala universitet pekar på en lösning beträffande de statliga externfinansiärerna: ”I realiteten innebär det att Vetenskapsrådet och andra statliga externfinansiärer ska överföra väsentliga delar av sina resurser till områdesanslagen.” Uppfattningen att dessa overheadkostnader bör betalas av de statliga externfinansiärerna återfinns hos flera andra lärosäten.

I studier av utvecklingen av det svenska forskningslandskapet har beskrivningen ”den vildväxande högskolan” myntats.⁷⁷ På många håll bland forskare, finansiärer och ute på lärosätena beskrivs situationen med likartade termer. En återkommande beskrivning av läget är att utbyggnaden av forskningsverksamheten halkat efter den snabba för att inte säga explosionsartade utbyggnaden av grundutbildningen under 1990-talet (se vidare avsnittet 1.2.4). I enkätsvaret från STINT påpekas att denna utbyggnad ägt rum ”utan nödvändiga strukturreformer”.

Att dessa problem också finns vid de flesta europeiska universitet och högskolor är allmänt känt. Detta bekräftar exempelvis i en undersökning initierad av European University Association, *Research Strategy Development and Management at European Universities*, som hämtar sitt material från tio medelstora universitet i tio olika europeiska länder. Här noterar man att alla undersökta universitet klagar över bristen på manöverutrymme beroende på alltför stora krav på medfinansiering av externfinansierad forskning. När ett lärosäte beslutar om en medfinansiering, fattar man ett mycket viktigt strategiskt beslut. Dessa beslut är avgörande för ett lärosätes profilering.⁷⁸

Enligt RUT 2:s uppfattning fungerade systemet med tvåvägsfinansiering, som kort beskrivits i avsnittet 1.3.1, tämligen väl under de första två decennierna efter andra världskriget. Masstillströmningen av studenter till den tertiära utbildningsnivån från och med 1960-talet har emellertid inneburit allt större svårigheter för statsmakterna att fullt ut genom de direkta statsanslagen kunna svara för de totala infrastrukturkostnaderna såväl för den kraftigt expanderande grundutbildningen som för den därtill kopplade forskningsorganisationen med ökande kostnader för den externt finansierade forskningen. Därtill måste läggas det nya finansieringslandskapet med allt fler olika aktörer inblandade. Det senare förhållandet har inte uppmärksamrats tillräckligt, utan all extern forskningsfinansiering har från 1990-talets början kommit

⁷⁷ Se *Den vildväxande högskolan* 2003.

⁷⁸ Reichert 2006, s. 8.

att mer eller mindre betraktats på samma sätt beträffande frågan om medfinansiering och så kallade overheadkostnader.

I regeringens forskningsproposition 1990 framställdes det som en förmån att högskolan står öppen för den forskning som företag och olika sektorsorgan finner viktig. Forskningsministern lyfte fram att ”det är ett livsvillkor för den grundforskning och forskarutbildning som högskolan har ansvar för att den externfinansierade verksamheten står för alla kostnader den föranleder” och slår därmed fast principen om full kostnadstäckning. Tidigare hade statsmakterna föreskrivit att 1 procent av forskningsrådsmedlen fick användas för ekonomiadministrativa kostnader. En procentsats som så småningom höjdes till 2 procent och senare till 3 procent. Man pekade i forskningspropositionen på att de förvaltningsavgifter som hittills tagits ut endast avsåg kostnader på central nivå vid lärosätet och att expansionen av den externfinansierade forskningen nu också måste bidra till kostnaderna på fakultets- och institutionsnivå. Det handlade då om de kostnader som ”är förknippade med den verksamhet” som den externfinansierade forskningen medför, inte ett bidrag till samtliga (indirekta) kostnader som en institution eller fakultet hade.⁷⁹

År 1990 utfärdade Svenska Akademiska Rektorskonferensen en rekommendation för beräkning av kostnader för högskolegemensamma ändamål med utgångspunkt i regeringens övervägande om full kostnadstäckning i forskningspropositionen 1990. Rekommendationen innebar att lärosätena skulle göra ett påslag om 13,64 procent på de totala institutionskostnaderna för att täcka kostnaderna ovanför institutionsnivån. Kostnader på institutionsnivå diskuterades ej utan förutsattes ingå i de direkta projektkostnaderna. Undantag för denna schablon gjordes för stipendier, resebidrag, viss utrustning m.m. Lokalkostnader inräknades ej heller. Denna modell låg till grund för en överenskommelse mellan forskningsråden och rektorskonferensen men kom samtidigt i praktiken att gälla alla externa bidragsgivare. Kostnader för lokaler kom i och med budgetpropositionen 1997 att omfattas av principen om full kostnadstäckning.

Regeringen gav år 1999 Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utveckla en modell för beräkning av full kostnadstäckning. Den modell som ESV föreslog bedömdes senare som ej tillräckligt genomarbetad och administrativt krävande, eftersom den förutsatte

⁷⁹ Prop. 1989/90:90, s. 39.

noggranna arbets- och tidsredogörelser från forskarnas sida. Den bedömning som regeringen gjorde i propositionen *Forskning och förnyelse* var ”att en lägsta nivå för påslag för indirekta kostnader inklusive den indirekta verksamhetens lokalyta men exklusive projektlokalkostnader bör vara 18 procent av forskningsprojektens direkta kostnader”.⁸⁰ Dessutom presenterades en ”preliminär bedömning” om att de indirekta kostnaderna inklusive lokalhyror motsvarade ett påslag om cirka 35 procent av de direkta kostnaderna. Den dåvarande regeringen påpekade också att endast EU-finansiärer och andra överstatliga organ med av Sverige godkända avtal kan undantas från principen om full kostnadstäckning.

Sveriges Universitets- och Höskoleförbund (SUHF) tillkallade 2001 en arbetsgrupp under ledning av före budgetministern Ingemar Mundebo för att studera de faktiska kostnader som universiteten och högskolorna kunde redovisa för bedrivande av utbildningen och forskningen. Arbetsgruppens särskilda beräkningsgrupp pekade på en rad principiella svårigheter vid kalkylerandet: svårigheter att dra klara och entydiga gränser mellan direkta och indirekta kostnader samt mellan kostnader för forskning respektive utbildning, organisations- och redovisningstekniska skillnader, variationer i utfall mellan vetenskapsområden, lärosäten och institutioner.

Arbetsgruppens slutliga analys gav vid handen att de indirekta kostnaderna (inklusive lokalkostnader) uppgick till drygt 50 procent av de direkta lönekostnaderna. Andelen direkta lokalkostnader och indirekta kostnader uppgick till i genomsnitt 34 procent av de totala kostnaderna, vilket motsvarade ett påslag för finansiärerna om 52 procent på direkta löne- och driftskostnader. I Mundebo-gruppen ingick företrädare för forskningsråd, stiftelser och fonder vilka naturligtvis hade förståelse för universitetens redovisade problem men som samtidigt inte kunde acceptera att det var den externfinansierade forskningen som skulle bära delar av alla de indirekta kostnader som var en följd av det ökade antalet studerande och andra av statsmakterna givna allmänna åligganden för universiteten.

Förslaget från Mundebos arbetsgrupp landade därför i en tillfällig tvåårig kompromiss om ett påslag på sammanlagt 35 procent (18 procent för indirekta kostnader och 17 procent för direkta lokalkostnader), exkl. den så kallade högskolemomsen, i avvaktan

⁸⁰ Prop. 2000/01:3, s. 184.

på forskningsproposition 2004/05, då man hoppades att statsmakterna skulle kunna bidra med någon lösning på denna konflikt mellan universitets- och högskolesystemet och de externa finansierarna av forskningsverksamheten. I denna proposition, *Forskning för ett bättre liv*, berördes dock denna fråga inte alls. Den slutkommentar som gavs i propositionen *Forskning och förnyelse* (2000/01) var att frågan om lägstanivå för påslag för indirekta kostnader ”kan bli föremål för förnyad prövning”.⁸¹ Någon sådan prövning har ej gjorts av regeringen sedan dess. Ovanstående kompromiss godtog inte av alla finansierare. Wallenbergstiftelserna och de stora insamlingsstiftelserna slöt separata överenskommelser.

Beräkningarna och förslagen från Mundebo gruppens särskilda beräkningsgrupp analyserades av oberoende revisionsexperter från Öhrlings PricewaterhouseCoopers. Dessa revisorer bekräftade beräkningsgruppens arbete men gjorde därutöver en rad påpekanden, varav RUT 2 särskilt vill framhäva några. Öhrlings underströk det problematiska i att kostnadsstrukturer och redovisningsuppbygg i så väsentlig omfattning varierade mellan de olika lärosätena. Man ansåg att avsaknaden av transparens lett till att forskningsfinansierarna inte har någon möjlighet att ”bedöma innehåll och rimlighet” i lärosätenas kostnader eller jämföra lärosätenas respektive kostnadsberäkningar. Man påpekade vidare att det både finns för- och nackdelar med principen ’full kostnadstäckning’. Fördelar skulle vara att lärosätets alla kostnader täcks, att infrastrukturkostnaderna delas av alla inblandade aktörer och att schablonberäkningar underlättar en gemensam hantering. De nackdelar som man lade vikt vid var att kopplingen mellan projekten och de indirekta kostnaderna blir otydlig, att risk finns för att schablonberäkningar slår orättvist såväl mellan lärosäten som mellan institutioner på ett och samma lärosäte, att ändamålsbestämningar i vissa finansierares stadgar kan medföra problem ur skattesynpunkt och att lärosätena saknar incitament till kostnadsbesparingar.⁸²

Den sista nackdelen betonades när man från revisorernas håll ställde frågan om huruvida ”det är självklart att en extern finansierare av ett forskningsprojekt indirekt ska delta i sådan finansiering utan att på något sätt ha inflytande med avseende på lärosätenas inriktning vad avser ökning av indirekta kostnader”.⁸³ Det finns, menade man, inga incitament som håller de indirekta kostnaderna

⁸¹ Prop. 2000/01:3, s. 184.

⁸² Gehlin, Tolstoy & Wardhammar 2002, s. 5f.

⁸³ Gehlin, Tolstoy & Wardhammar 2002, s. 4

nere med nuvarande system. Det finns med andra ord en risk för att ingen känner ett övergripande och slutgiltigt ansvar för att forskningsverksamheten kan bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

Det första påpekandet från Öhrlings om de alltför stora skillnaderna mellan lärosätenas kostnadsstrukturer och redovisningsupplägg samt bristen på transparens har tagits ad notam av SUHF, som år 2006 tillsatt en arbetsgrupp för att utreda dessa frågor. Arbetsgruppen, som är finansierad av Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse, arbetar med att skapa en modell för redovisning av indirekta kostnader vid universitet och högskolor. Modellen ska syfta till att ge underlag för en rättvisande, jämförbar och transparent bild av lärosätenas kostnader för forskning och utbildning. Med utgångspunkt i ett sådant nödvändigt klargörande kommer det att finnas reella möjligheter att förhandla om ansvarsfördelning avseende olika typer av direkta respektive indirekta kostnader. På uppdrag av arbetsgruppen utarbetades ett förslag till en sådan modell under våren 2007 och presenterades i rapporten *Redovisning av indirekta kostnader vid universitets och högskolor*. Det understryks i denna rapport att den endast presenterar en redovisningsmodell för indirekta kostnader och inte tar ställning till ”finansieringen av kostnaderna och behandlar alltså inte i vilken utsträckning externfinansiärer kan eller ska bidra till eller täcka dessa kostnader”.⁸⁴

Denna modell för beräkning kommer med stor säkerhet att vinna acceptans hos externfinansiärerna. Den besvärliga frågan om vilka indirekta kostnader som olika finansiärer menar sig kunna/vilja stå för återstår att knäcka och måste förmodligen lösas från fall till fall. Även om den ovanstående inskränkningen i arbetets räckvidd har gjorts, återspeglar rapporten uppfattningen att alla ”kostnadsbärare” (vanligtvis projekt) skall bära alla direkta såväl som indirekta kostnader. En av fördelarna med denna modell är, enligt RUT 2:s uppfattning, att den externfinansierade verksamhetens kostnader blir synliga och processer för beslut om denna verksamhet tydliggörs i samband med att ansökan om externa medel görs av en forskare eller forskargrupp. Det som rapporten med en talande term kallar ”utträngningseffekter” – att kostnader för ofinansierade indirekta kostnader uppstår i efterhand – kommer med denna modell inte att kunna uppstå. I RUT 2:s enkät har vi, som ovan sagt, sett en brist vid de stora lärosätena på rutiner

⁸⁴ Fällman 2007, s. 2 (Förord av Kåre Bremer) Jfr även s. 22.

för hantering av medfinansiering, eller åtminstone en bristande överblick över dessa rutiner. Samma bild framkom i en enkät från Högskolans forum för redovisningsfrågor år 2005. Svaren i denna enkät pekade på behovet av ett gemensamt system för hantering av dessa frågor.⁸⁵ Med den av SUHF föreslagna modellen kommer förhoppningsvis dessa problem att kunna få en tillfredsställande lösning.

Om regeringen anser att de statliga forskningsfinansiärerna ska bidra med full kostnadstäckning, kommer följaktligen antalet externfinansierade projekt att bli färre, för såvitt regeringen inte tillskjuter ytterligare medel. Beträffande frågan om medfinansiering av projekt finansierade av icke-statliga finansiärer, som inte kan förväntas bidra till de indirekta projektkostnaderna på samma sätt som de statliga finansiärerna, presenteras en möjlig lösning i nedanstående övervägande.

Rektorerna för de större universiteten har under lång tid engagerat sig i frågan om externfinansieringen och de indirekta kostnaderna. Detta engagemang är, enligt RUT 2:s uppfattning, bland annat ett symptom på den maktförskjutning som äger rum inom universiteten. Det är de framgångsrika forskarna och forskningsledarna, inte ledningarna på de olika nivåerna inom lärosätena, som har initiativet. Det är dessa forskare som avgör hur en stor del av basanslagen används, i och med att deras projektbidrag kräver medfinansiering ur anslagen. På så sätt avgörs också till stor del lärosätenas forskningsprofilering.⁸⁶

Konsekvenserna av allt det utredningsarbete som pågått i snart tjugo års tid har tydligt visat att tvåvägsfinansieringsmodellen för finansiering av universitetsanknuten forskning i Sverige liksom i andra europeiska länder sedan länge upphört att fungera på ett tillfredsställande sätt. Principerna om full kostnadstäckning har stötts och blötts i många länder och på EU-nivå utan att någon lösning kunnat vinna allmän acceptans.⁸⁷

I Storbritannien har staten accepterat principen om ”full economic cost” och löst frågan fram till 2010 på så sätt att The Higher Education Funding Council for England (HEFCE) och motsvarande ”funding councils” för Wales och Skottland ersätter mellanskillnaden mellan den fulla kostnadstäckningen och de 20 procent som de statliga forskningsråden betalar. Under de senaste åren

⁸⁵ Fällman 2007, s. 16.

⁸⁶ Jfr även Melander 2007, exempelvis. s. 279ff.

⁸⁷ Jfr exempelvis. Reichert 2006, s. 8.

har ett system *Transparent Approach to Costing* (TRAC) utvecklats av de engelska forskningsråden för att tydliggöra lärosätenas kostnadsredovisning för forskning. År 2010 räknar man med att de statliga externa finansiärerna ska bidra med full kostnadstäckning för alla direkta och indirekta kostnader. I Tyskland överväger man en motsvarande ordning.

Stiftelser ersätter normalt endast de med forskningsverksamheten förknippade direkta kostnaderna. Då och då har stiftelser såsom exempelvis den brittiskbaserade Wellcome Trust givit stöd till den medicinska forskningen genom att gemensamt med regeringen finansiera infrastruktursatsningar inom forskningsfält av gemensamt intresse. HEFCE ersätter genom sin nyinrättade *Charity Research Support Fund* de indirekta kostnaderna som är förenade med stiftelsers och andra allmännyttiga fonders finansiering av forskningsprojekt som finns vid institutioner som rankats högt i den senaste *Research Assessment Exercise*. Härigenom spurras de goda forskningsmiljöerna att söka externa medel. Samtidigt stimuleras privata finansiärer av olika slag att stödja den mest excellenta forskningen.

Den kraftfulla ökningen av de svenska lärosätenas externa forskningsmedel, inklusive de betydande mängder statliga rådsmedel som numera finns att konkurrera om, medför att det inte längre är möjligt att via de direkta statsanslagen finansiera den infrastruktur som krävs för att härbärgera denna stora forskningsvolym. Innebördens i begreppet ”full kostnadstäckning” har dessutom kommit att förskjutas till att betyda samtliga kostnader såväl direkta som indirekta (gemensamma) kostnader på alla nivåer inom lärosätet, dvs. även alla de kostnader som uppkommer till följd av att lärosätena är statliga förvaltningsmyndigheter. Den oenighet som uppstått mellan forskningsfinansiärer, lärosäten, forskare och statsmakterna om principen om full kostnadstäckning handlar om huruvida denna princip med nödvändighet ska gälla i alla lägen och om kostnader ska beräknas utifrån schabloner. Visserligen kan statsmakterna föreskriva vilken nivå som helst för påslag avseende indirekta kostnader för statliga finansiärer av forskning vid universitet och högskolor; däremot är det svårare att generellt ange i hur hög grad privata donatorer, stiftelser och insamlingsfonder ska kunna åläggas att bidra genom motsvarande påslag. Det går inte enligt RUT 2:s uppfattning att motivera att hälften av varje skänkt krona måste användas som bidrag till universitetsgemensamma

kostnader, när någon önskar att av redan skattade medel stödja forskning via exempelvis Cancerfonden eller Hjärt-Lungfonden.

RUT 2 anser att en ny strategi och ett nytt förhållningsätt till dem som vill bidra till att stärka universitetens och högskolornas forskning måste formuleras. Detta är också vad som förordas av EU, som i den ovan nämnda rapporten, *Giving more for research*, angav 17 rekommendationer om vilka mått och steg som EU:s medlemsstater måste vidta för att främja stiftelsers, ideella organisationers och individers beredvillighet att bidra till investeringar i forskning och utveckling. I arbetet med att ta fram denna rapport deltog från svensk sida såväl en expert från Finansdepartementet som från Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.⁸⁸

I rapporten görs jämförelser mellan USA och Europa vad gäller stöd till forskning från filantropiska utgångspunkter. Beträffande USA framhålls att "philanthropy increases the level of research funding to universities, adds to the level of diversity for which that funding can be used and impacts the culture of the institution. This increases the level of technological opportunities available in and around the university. The increased opportunities may be exploited by entrepreneurs, both domestic and internationally leading to increased economic growth. These observations resonate very well with the case of the US universities."⁸⁹

Vilka slutsatser dras då för Europas del i EU-rapporten? Som utgångspunkt hänvisas bland annat till rapporten *Foundation Giving Trends* (2004) med en jämförande studie mellan Sverige och USA gjord av nationalekonomerna Zoltan Acs och Pontus Braunerhjelm. Deras analys sammanfattas i EU-rapporten med orden "private funding will become an increasingly important source of revenue". Det framhålls i rapporten att det finns anledning "att tro att denna trend kommer att fortsätta, särskilt i högskattesamhällen som Sverige, i vilka hävdvunnen finansiering genom skatter ifrågasätts mer och mer beroende på strukturella faktorer och ökad institutionell konkurrens. Det är emellertid knappast troligt att privat finansiering kommer att ersätta offentlig, snarare kommer denna att komplettera den akademiska forskningens övriga finansieringskällor."⁹⁰ Avslutningsvis görs jämförelser med universiteten i USA och man konstaterar att de positiva

⁸⁸ *Giving more for research in Europe: The role of foundations and the non-profit sector in boosting R&D-investment*. Medverkande svenska experter var Brita Löfgren-Lewin, Finansdepartementet, och Mats Rolén, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

⁸⁹ *Giving more for research in Europe*, s. 49.

⁹⁰ *Giving more for research in Europe*, s. 49f.

effekterna av privatfinansiering – mångfald av forskning, ökade resurser och bättre samverkan med näringslivet – väger upp de negativa effekterna, som framför allt utgörs av farhågor för att forskningens frihet skulle kunna hotas. De europeiska universiteterna måste, hävdar man, tillskapa strategier för att hantera och uppmuntra privat finansiering.

Ett avgörande skäl för att EU så kraftfullt engagerat sig för att skattemässigt försöka främja privata donationer till forskning är insikten om att medlemsstaterna själva har visat sig ha betydande svårigheter att verkställa vad de har förbundit sig till genom ministerrådsbesluten i Lissabon och i Barcelona, dvs. att avdela 3 procent av BNP till FoU och att 1 procent skall finansieras genom offentliga åtaganden. Mot denna bakgrund skall rapportens 17 rekommendationer ses.

Bland de viktigaste av dessa rekommendationer kan följande anges:

- donationer och gåvor av individer, företag och stiftelser skall gynnas genom generösa skatteavdrag;
- medlemsstaternas regeringar uppmanas att i tillägg till existerande anslag avdelade för forskning och utveckling skapa ett system av ”matching funds” för projekt stödda genom privata källor;
- medlemsstaternas regeringar och universitet bör tillse att man kan tillskapa modeller liknande dem i USA för privat givande till universiteterna;
- universiteterna skall uppmuntras att skapa sina egna stiftelser för att generera resurser för direkta och/eller indirekta kostnader för forskning (Alternativt kan man etablera samverkan med någon redan befintlig stiftelse som stödjer forskning för att attrahera resurser från alumni eller från lokala och regionala källor.);

- medlemsstaternas regeringar bör även utreda de legala ramverken för universiteten så att de opererar friare till och med som oberoende stiftelser. Huvudsyftet är att underlätta för universiteten att erhålla privata medel för forskning och utveckling. Dessa fondmedel kan också användas på ett mer flexibelt sätt, exempelvis för indirekta kostnader för forskning.⁹¹

Ett förhållningssätt av det slag som presenteras i EU-rapporten skulle i hög grad bidra till att förankra universiteten bättre i samhället och till att underlätta för universitetsledningarna att skapa förutsättningar för att genomföra de av universitetsstyrelserna formulerade utbildnings- och forskningsstrategierna. EU-rapporten har mottagits positivt i många medlemsstater, inte minst i Storbritannien men även i en icke-medlemsstat som Norge som redan tagit vissa mått och steg i enlighet med rapporten. Såvitt RUT 2 känner till har ännu inga åtgärder vidtagits i Sverige med anledning av rapportens rekommendationer. Man kan dock notera att regeringen i sin budgetproposition för 2008 pekar på att avdragsrätt för donationer till forskning är en viktig möjlighet för att öka forskningens resurser och att frågan ska utredas under innevarande mandatperiod.⁹²

Storbritanniens före premiärminister Tony Blair meddelade i ett tal vid Brunel University den 15 februari 2007 att staten ämnade satsa 200 miljoner pund under en treårsperiod i så kallade "matching funds" för att stimulera stiftelser och enskilda privata donatorer att ge anslag och gåvor till universiteten. Han pekade med stor entusiasm på hur andra aktörer än staten mer och mer engagerar sig i finansiering av forskning. För att uppmuntra detta frivilliga engagemang och för att åstadkomma hävstångseffekter av olika slag föreslog den brittiska regeringen att staten satsar medel för att matcha privata finansiärer så att universiteten kan uppnå så kallad full kostnadstäckning för den externa finansieringen. Blairs utgångspunkt var en plädering för en "givandets kultur" och hans syfte sammanfattas väl av anförandets rubriken som var "Keeping universities up to the mark". Han konstaterade bland annat att de amerikanska universiteten sammantaget proportionellt sett har 15 gånger större givande från privata finansiärer än vad Storbritannien har och att detta inte endast är en fråga om kultur och mentalitet utan också om strategisk planering från både univer-

⁹¹ *Giving more for research in Europe*, s. 61ff.

⁹² Prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 121 & 206.

sitetens och det allmännas sida. I samma tal drog Blair också en lans för studentavgifterna, som, enligt hans mening, inte hindrat ökningen av antalet studenter eller påverkat den sociala snedrekryteringen negativt. Snarare har utvecklingen tvärtom varit positiv beträffande detta.⁹³

Ett annat exempel på ett liknande politiskt initiativ är det seminarium arrangerat i november 2005 av den största arbetsgivarorganisationen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon. Där talade statssekreteraren Åge Rosnes under rubriken "Hvordan bidra til økt privat forskning – myndighetenes politikk og virkemidler".⁹⁴ Han lanserade då ett förslag om en "gaveforsterkning" som sedan kom att genomföras nästföljande år. I sitt tal underströk Rosnes, med explicit hänvisning till EU-rapporten *Giving more for research in Europe*, att ambitionen var att finna möjligheter att uppmuntra privata finansiärer att stödja grundforskning och inte enbart tillämpad forskning. Han noterade även att det rådde full politisk enighet om denna reform, som sedan också genomfördes.

Den ordning som infördes innebär att den norska staten bidrar med 25 procent i gåvoförstärkning för att matcha privat finansiering av fri forskning. Denna forskning skall vara grundforskning av långsiktig karaktär och kan inte vara beställd forskning. Givare kan vara privatpersoner, företag eller organisationer utan vinstsyfte. Mottagare kan vara Norges forskningsråd, Det Norske Videnskabs-Akademi, universiteten och de högskolor som har examensrätt i forskarutbildning. Gåvan ska vara på minst 5 miljoner norska kronor. Det norska forskningsrådet administrerar, kontrollerar och utvärderar denna stödform.

Som avslutning på EU-rapporten *Giving more for research in Europe* skisserade expertgruppen hur man tänkte sig att arbetet skulle fortsätta. Först och främst inbjöds till en kritisk diskussion av alla de rekommendationer som man lämnat. Sedan underströks vikten av att medlemsländerna omedelbart påbörjade implementeringsarbetet. Rapportens målsättning är hög. Man vill att lejonparten av rekommendationerna ska vara genomförda år 2010, så att effekter i form av ökat givande ska kunna inregistreras per omgående.⁹⁵

Vad kan då Sverige göra för att svara upp mot dessa krav? För att åstadkomma ökad privat finansiering av forskningsverksamhet

⁹³ Blair 2007 (Se www.telegraph.co.uk).

⁹⁴ Rosnes 2005.

⁹⁵ *Giving more for Research in Europe*, s. 73.

och för att bidra till full kostnadstäckning för lärosätena vid mottagande av externa medel från icke-statliga finansiärer skulle, enligt RUT 2:s uppfattning, en matchningsfond av motsvarande slag som den i Norge kunna införas. Utredningen kan inte föreslå en ofinansierad reform men har velat peka på behovet av en förändrad inställning till icke-statliga finansiärer och de stora fördelar som införandet av en sådan matchningsfond skulle medföra i form av ökade intäkter för forskning. Om en satsning motsvarande den i Storbritannien skulle göras i Sverige, borde cirka 500 miljoner kronor behöva anslås över några år.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2008 utfäst att lägga ett förslag till riksdagen om att avskaffa universitetens och högskolornas kompensation till staten för utebliven moms (den så kallade högskolemomsen) under mandatperioden. Detta skulle kunna sägas vara ett första steg i riktningen mot statens matchning av den privata finansieringen.⁹⁶

1.3.5 Att kunna säga nej

I det ovanstående har RUT 2 pläderat för nyttan av externfinansiering. Vi har påtalat hur det civila samhällets medverkan i forskningsfinansieringsprocessen stimulerar mångfald i forskningen, ökar forskarsamhällets resurser, initierar positiva *peer review*-processer och skapar bättre länkar till näringslivet. Att lärosätena i sina finansiella överväganden måste tillskapa system som genererar full kostnadstäckning i förhållande till denna finansiering är rimligt. Att man nu tack vare SUHF:s arbetsgrupp är på väg mot ett sådant enhetligt system är mycket tillfredsställande.

Många externa finansiärer ser universitetens och högskolornas medfinansiering – inte minst i form av *in natura*-tillskott – som ett tecken på lärosätets långsiktiga engagemang för den externt finansierade forskningen och forskningsmiljön. I enkätsvaret från Göteborgs universitet sammanfattas läget för ett stort universitet på följande sätt: ”Medfinansieringen visar sig oftast som ett underskott. Besluten hamnar hos prefekten, vilken i praktiken ställs inför fullbordat faktum. Ibland tas besluten på dekaninivå/rektornivå som innebär en medveten finansiering. Hittills har vi sällan tackat nej till medel som inte ger ’full kostnadstäckning’.” Här har vi, enligt RUT 2:s uppfattning, pudelns kärna: att aldrig tacka nej.

⁹⁶ Se prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 120f.

Med den av SUHF:s arbetsgrupp föreslagna nya modellen för redovisning och hantering av indirekta kostnader vid lärosätena tydliggörs dessa problem och det blir nödvändigt att på ett tidigt stadium i processen avgöra om lärosätet bör uppmuntra en forskare/forskargrupp att ansöka om externa medel eller ej. Ett sådant avgörande måste rimligtvis innefatta en bedömning av huruvida forskningsprojekten passar in i de profiler och strategier som lärosätet vill satsa på. Det handlar givetvis också om lärarna/forskarna passerar den interna kvalitetskontrollen och därför medges möjlighet att söka externa medel. Högskolan i Skövdes enkätsvar reflekterar denna problematik på följande sätt: ”Tyvärr blir samspelet mellan högskolans långsiktiga strategi och de kortsiktiga projekten relativt marginellt. En lösning på detta problem skulle kunna vara att utnyttja medfinansieringen som ett verktyg för att få högskolorna att prioritera projekt som ligger inom ramen för högskolans strategiska inriktning.”

Det blir även i ett senare skede av externfinansieringsprocessen möjligt för lärosätet att tacka nej till erhållna medel om finansierarnas villkor visar sig vara alltför ogynnsamma, om matchningsmedel inte finns att tillgå inom lärosätet eller om staten ej tillhandahåller några matchningsmedel. I sin rapport understryker Ulla-Kari Fällman vikten av att centrala beslut fattas om ansvar, delegering, riktlinjer och rutiner för beslut om alla de frågor som har med ekonomistyrning, anslags- och kostnadsfördelning och fördelningsmetoder att göra.⁹⁷ Lärosätetsledningarnas ansvar för detta arbete kan ej överskattas. Ökad frihet innebär ökat ansvar.

Enligt RUT 2:s uppfattning bör en redovisningsmodell för hantering av en forskningsverksamhet med flera finansierare införas. Utredningen understöder en implementering av den av SUHF:s arbetsgrupp för full kostnadstäckning föreslagna modellen.⁹⁸

⁹⁷ Fällman 2007, s. 18, 25.

⁹⁸ När detta skrivs i början av oktober, finns en preliminär version från SUHF:s arbetsgrupp av en ”handledning som beskriver en modell för redovisning av direkta och indirekta kostnader vid universitet och högskolor”. Denna handledning konkretiserar Ulla-Kari Fällmans rapport. Den tar emellertid ej ställning till frågan om ”i vilken omfattning externfinansierad verksamhet ska bidra till att täcka gemensamma kostnader eller problematiken kring medfinansiering av kostnader”. Handledningen utgår dock ifrån att olika finansierare har olika möjlighet att finansiera olika andelar av ”de totala kostnaderna”.

2 Profilering och koncentration

Behovet av förnyat samspel i det forsknings- och utbildningspolitiska landskapet har belysts i kapitel 1. Både den nuvarande möjligheten att ansöka om universitetsstatus och uppbyggnaden av vetenskapsområden har lett till att lärosätena strävar efter bredd i verksamheten. Önskan att tilldelas ett vetenskapsområde har medfört att högskolor har breddat sin verksamhet för att kunna uppfylla kriterierna för examensrätt i forskarutbildning. Detta har skett i en situation där tilldelning av vetenskapsområde ansetts vara den enda utvecklingsvägen för en högskola. Om Sverige ska kunna konkurrera på den internationella forsknings- och utbildningsarenan behöver det i stället skapas drivkrafter för profilering och koncentration i det nationella forsknings- och utbildningssystemet. Då blir det också både intressant och nödvändigt att etablera samarbete mellan lärosätena. Lärosätena behöver kunna koncentrera sin utbildning och forskning till de områden inom vilka de har de bästa förutsättningarna att bli framgångsrika. För att detta ska kunna bli verklighet behövs en ny ordning för beslut om universitetsstatus respektive rätten att utfärda examen på forskarnivå. Enligt direktiven till RUT 2 ska utredningen föreslå ett nytt system som främjar prioriteringar hos lärosätena som kan leda fram till en nödvändig profilering och arbetsdelning i det svenska forskningsystemet.

Utredningens förslag om forskningsprofiler är avsedda att bidra till utvecklingsmöjligheter och samtidigt minska högskolornas ansatser att bredda sin verksamhet och därmed splittra sina resurser.

2.1 Vetenskapsområde ett begrepp med flera användningsområden

Sedan 1999 är universitetens anslag för forskning och forskarutbildning uppdelade i vetenskapsområden. Från denna tidpunkt knöts också examensrätt i forskarutbildning till vetenskapsområden vid de högskolor som fått ett vetenskapsområde. Bakgrunden är följande.

Jag hade, som särskild utredare, till uppgift att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform, och överlämnade mitt betänkande *Reform och förändring*¹ i februari 1996. Betänkandet innehöll bland mycket annat förslaget om att lärosätenas forskningsanslag, i stället för att vara uppdelade på fakulteter, skulle fördelas på fyra vetenskapsområden, nämligen teknik, naturvetenskap, medicin samt kulturvetenskap. Mina skäl för förslaget var att statsmakernas avvägning av resurser mellan olika forskningsområden borde kunna göras vidare än den fördelning av resurser som gjordes mellan nio fakultetsområden, varav några mycket små. Mitt förslag om att sammanföra de dåvarande nio fakulteterna till fyra vetenskapsområden avsåg således *endast* fördelningen av universitets anslagsmedel för forskning och forskarutbildning.

Vid den tidpunkt när jag lämnade mitt förslag framgick kopplingen mellan fakulteter och forskarutbildning av högskolelagen: ”För forskning och forskarutbildning skall det, vid de högskolor som riksdagen beslutar, finnas fakulteter, var och en för ett särskilt vetenskapsområde.”² Riksdagen beslutade således om vid vilka lärosäten det skulle finnas fakulteter och om fakultetsindelningen vid vart och ett av dessa lärosäten. Fakulteterna var organisatoriska enheter och enligt högskolelagen skulle fakultetsnämnder svara för fakulteternas uppgifter.

I budgetpropositionen för 1997 föreslog den dåvarande socialdemokratiska regeringen dels att de mindre och medelstora högskolorna skulle tilldelas fasta forskningsresurser, dels kriterier för universitetsbegreppet, se vidare avsnitt 2.5. I maj året därpå lämnade samma regering bl.a. förslag kring vetenskapsområden i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation*³. Dessa förslag grundades på mitt betänkande *Reform och förändring*.

¹ SOU 1996:21.

² Högskolelagen 2 kap. 5 §, SFS 1992:1434.

³ Prop. 1996/97:141.

Regeringens förslag om vetenskapsområden gällde då inte enbart att resurserna för forskning och forskarutbildning skulle fördelas till olika vetenskapsområden, i enlighet med mitt förslag i betänkandet, utan också att högskolelagens reglering av fakulteter, bl.a. som organisatoriska enheter, skulle ersättas med en bestämmelse som angav att det för forskarutbildning skall finnas de vetenskapsområden som riksdagen bestämmer.⁴ Vidare föreslogs en bestämmelse i högskolelagen om att en högskola som inte är universitet skulle kunna ansöka om ett eller flera vetenskapsområden och därmed få rätt att bedriva forskarutbildning inom detta område. Den nya bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 januari 1999, var initialt sådan att Högskoleverket beslutade om huruvida en högskola, efter ansökan, skulle tilldelas ett vetenskapsområde. Bestämmelsen ändrades dock så att regeringen och inte Högskoleverket skulle besluta om att tilldela en högskola ett vetenskapsområde. Den ändringen trädde i kraft den 1 april 1999. Skälen för ändringen var att det ansågs rimligt att beslut om att inrätta vetenskapsområde vid en högskola skulle förutsätta resurstillskott till högskolan, något som endast riksdagen, på förslag av regeringen, kan besluta.

Den ordning som infördes innebär således att vetenskapsområden inte enbart är en grund för fördelning av anslagsmedel utan även är kopplade till examensrätt på forskarnivå. Vetenskapsområde har i detta avseende ersatt fakultet men är inte en organisatorisk enhet i sig.

Kopplingen mellan vetenskapsområde och examensrätt på forskarnivå gäller dock enbart högskolor med vetenskapsområde. I övrigt gäller sedan 1999 att examina inom forskarutbildning får avläggas vid universiteten,⁵ dvs. denna rätt hänger inte längre samman med förekomsten av en fakultet, eftersom fakulteterna inte längre är reglerade i högskolelagen. I författningskommentarerna till lagförslagen i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* sägs att bestämmelsen i 1 kap. 12 § innebär att universiteten har en generell rätt att utfärda examina inom forskarutbildningen.

Riksdagens beslut om kriterier för att benämnas universitet, regeringens rätt att besluta om användningen av benämningen universitet och att en möjlighet till att ansöka om vetenskaps-

⁴ Fr.o.m. den 1 juli 2007 är begreppet forskarutbildning ersatt i författningarna med *utbildning på forskarnivå* (SFS 2006:173).

⁵ Högskolelagen 1 kap. 12 §, SFS 1992:1434.

område för högskolor införts i högskolelagen öppnade en väg för högskolor att ansöka om ett vetenskapsområde men också att kunna ansöka om benämningen universitet. En befordran från ”vanlig” högskola till universitet kunde då uppfattas som en väsentlig statushöjning som ger helt andra möjligheter till utveckling. Det blir viktigt att vara ”universitet”.⁶

En sammanställning över ansökningar om vetenskapsområde och Högskoleverkets respektive regeringens beslut samt Högskoleverkets yttrande återfinns i bilaga 6.

2.2 Forskarutbildning vid högskolor

RUT 2 anser att forskarutbildning i normalfallet ska bedrivas där det finns stora och välutvecklade forskningsmiljöer. Examensrätt ska endast undantagsvis förekomma vid högskolor och i så fall inom ett tydligt avgränsat område med mycket höga kvalitetskrav. Detta innebär att RUT 2 föreslår förändringar i nuvarande ordning för examensrätt på forskarnivå.

Av föregående avsnitt framgår att vetenskapsområde dels utgör indelningsgrund för anslagsmedel, dels avgränsar examensrätten på forskarnivå för högskolorna. RUT 2:s tilläggsdirektiv ger uppdraget att analysera ”för- och nackdelar med dagens vetenskapsområden” och att föreslå ett nytt system som ska underlätta vetenskaplig förnyelse och främja hög kvalitet.

2.2.1 Bakgrund

Regeringens beslut och motiveringar beträffande examensrätt inom forskarutbildning har inte varit entydiga. Den dåvarande regeringen som införde den nuvarande ordningen för examensrätter inom forskarutbildning presenterade i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* en del självförsäkringar vad gäller förväntningarna på högskolornas profileringsarbete.

Å ena sidan konstaterades att forskningen vid de mindre och medelstora högskolorna var i ett skede av stark utveckling och att det också fanns en begynnande profileringsarbete av dessa högskolors forskning och att regeringens förslag var ägnade att uppmuntra dessa högskolor att specialisera sig och koncentrera sina resurser

⁶ Brandell 2007, s. 6f.

för att därigenom utveckla forskningen optimalt efter sina olika förutsättningar.

Å andra sidan föreslogs att dessa högskolor skulle kunna få ett eller flera vetenskapsområden och därmed få anordna forskarutbildning och få resurser inom dessa. Vetenskapsområdena beskrivs i propositionens författningskommentarer som ett övergripande ämnesområde, dvs. ett antal besläktade ämnesområden.⁷ Således fanns enligt RUT 2:s uppfattning redan genom konstruktionen av vetenskapsområden med bredd av ämnesområden incitament för en utveckling mot breddning och bort från profilering. Dessutom beskrevs införandet av vetenskapsområde som ett sätt att bredda grunden för resurstilldelning vilket måste ha varit en inte obetydlig lockelse för ett lärosäte.

Även om många ansökningar om vetenskapsområde och om universitetsstatus inte blivit behandlade av regeringen, har RUT 2 konstaterat att högskolorna ej längre har samma ambition att bredda sin verksamhet för att bli universitet och i många fall ej heller har ambitionen att bredda sig till ett helt vetenskapsområde, som ofta också är alltför traditionellt uppbyggt för de behov som de nya forskningsmiljöerna har. Utredningen har också konstaterat att även när vetenskapsområde tilldelats en högskola finns oftast inte hela bredden i området. När verksamhetsområdet sedan konsoliderar sig påbörjas ofta en process som innebär att forskningsområdet smalnar av, en process som förefaller helt legitim utifrån vetenskapssamhällets egna förutsättningar.

Majoriteten av högskolor har inte vetenskapsområde och de som har sådana har enbart ett vetenskapsområde. Samtliga högskolor bedriver ändå en mer eller mindre omfattande forskarutbildning. Doktoranderna är antagna vid ett universitet eller en högskola med det aktuella vetenskapsområdet, men de är anställda vid och finansierade av den "egna" högskolan. Även handledningen sker huvudsakligen vid den s.k. heminstitutionen. Forskarutbildningen är i många fall en form av kompetensutveckling för lärarna vid högskolan. Totalt är drygt tusen doktorander, eller sex procent av hela antalet forskarstuderande, finansierade av lärosäten utan examensrätt för det aktuella vetenskapsområdet. Sammantaget avlades 2006 117 doktorsexamina och 57 licentiatexamina av forskarstuderande som i huvudsak hade bedrivit forskarstudierna vid annan högskola än den vid vilken de var antagna.⁸

⁷ Prop. 1996/97:141.

⁸ Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R, s. 50.

RUT 2 anser att i stället för nuvarande ordning där universiteten och högskolorna med vetenskapsområde lånar ut examensrätten i forskarutbildningen – som inte alltid finns som forskningsinriktning vid det lärosäte som lånar ut dem och som därmed kanske saknar den kompetens som fordras för just detta specialområde – bör högskolor med ett smalare forskningsområde kunna prövas för rättigheter att examinera och utvärderas för att tilldelas resurser för forskarutbildning och forskning (se vidare avsnitt 2.2.2).

RUT 2 har i den enkät som skickades ut till lärosätena ställt frågan ”Varför bör/bör inte lärosätenas anslag för forskning och forskarutbildning vara indelade i vetenskapsområden?”.

Svaren från högskolorna är entydiga. De förordar att vetenskapsområde avskaffas. Argumenten för detta är flera. Bland annat understryks från många håll att vetenskapsområdena ofta är för brett definierade. Blekinge tekniska högskola påpekar att man har vetenskapsområdet teknik, men enbart använder sig av ”en bråkdel av den formella examensrätten”. Samtidigt har Blekinge tekniska högskola ”enstaka stark forskningskompetens inom övriga vetenskapsområden, men saknar där examinationsrätt”.

Chalmers tekniska högskola AB konstaterar i sitt svar på RUT 2:s enkät att vetenskapsområden inte passar de mindre högskolorna som vill utveckla en profilerings och att om högskolor ”tar steget att profilera sig och anpassa sin nisch till regionens styrkeområde så får de svårt att få en anpassad examensrätt inom detta avgränsade område, oavsett hur hög kvaliteten är i verksamheten”. Den forskningsmässiga bredden inom ett vetenskapsområde kan saknas även vid universiteten, både vid de gamla och stora och de unga och mindre. Vid de svenska högskolorna finns det sammantaget en stor forskningskompetens. Denna kompetens är inte sällan mycket specialiserad och befinner sig understundom på en hög internationell nivå.

Högskolan i Skövde skriver i sitt enkätsvar att den egna högskolans doktorander varit inskrivna vid många olika lärosäten med olika traditioner och rutiner, vilket ”inneburit att det varit svårt att skapa en egen forskarutbildningskultur”. Detta har i första hand varit till men för de forskarstuderande.

Det finns tydliga tendenser att kraftsamla kring profilerade forskningsområden inom vetenskapsområdena på alla håll inom högskolorna. Stiftelsen Högskolan i Jönköping har exempelvis inom sitt humanistisk-samhällsvetenskapliga vetenskapsområde beslutat att koncentrera sig på ett antal profiler. De elva forskar-

utbildningsämnen som man inrättat har organiserats i två forskarskolor. Högskolan i Halmstad understryker att de forskningsmiljöer som man bygger upp i samverkan med andra lärosäten ”ofta överskrider gränserna för de nuvarande vetenskapsområdena”. Man hävdar att en sådan samverkan ”ger bättre flexibilitet och möjligheter att fokusera på viktiga frågor i samhället”. Malmö högskola pekar på samma företeelse. Det är nödvändigt att gå över disciplin- och vetenskapsområdesgränser för att finna nydanande och intressanta forskningsområden. Dessutom påpekas att statsmakterna borde ge fullt förtroende åt lärosätena att avgöra prioriteringar beträffande fördelning av anslagsmedel till forskningen. Högskolan i Borås har en speciell forskningsmiljö inom textilområdet. Denna är ett exempel på en nydanande verksamhet med mycket hög kompetens inom ett begränsat område. Detta forskningsområde kan inte på ett naturligt sätt inordnas i dagens vetenskapsområdesystem.

Högskolan i Borås lyfter även fram ett annat illustrerande exempel på den omfattande forskning och forskarutbildning inom smalare områden, som bedrivs vid högskolorna utan vetenskapsområde. Inom ämnet biblioteks- och informationsvetenskap anordnas forskarutbildningen genom ”lånade rättigheter” via avtal med Göteborgs universitet. Detta förhållande kan förvisso vara av stort värde, när de inblandade lärosätena båda har tillräcklig kompetens inom forskarutbildningsområdet men av betydligt mer tvivelaktigt värde om det lärosäte som lånar ut sina rättigheter inte har kompetens inom det område som forskarutbildningen ska ges. För att komma till rätta med denna situation föreslår utredningen en förordningsändring, som knyter dessa doktorander tydligare till det universitet där de är antagna (se vidare avsnitt 2.2.2).

RUT 2 kan konstatera att från flertalet högskolor efterfrågas således examensrätt för forskarutbildning inom ett smalare område än ett vetenskapsområde. Det är behov som också sedan länge påpekats av Högskoleverket. I en skrivelse den 3 mars 2003 föreslog verket att regeringen skulle se över om nuvarande vetenskapsområdesindelning är den mest ändamålsenliga. I skrivelsen framförde verket att erfarenheterna från prövningar av vetenskapsområden visade att det är mycket svårt för lärosätena att uppfylla kvalitetskraven för rätten till vetenskapsområdet humaniora-samhällsvetenskap. Man framhöll också att det tar lång tid och kräver stora resurser att bygga upp samlade och tillräckligt stabila forskningsmiljöer i några närliggande ämnen inom både humaniora

och samhällsvetenskap. Skrivelsen har av regeringen överlämnats till RUT 2.⁹

I Forskarutbildningsutredningens betänkande *En ny doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt* görs bedömningen att systemet med vetenskapsområden inte gynnar ”utvecklingen av nya och gränsöverskridande forskningsverksamheter, ofta initierade i samverkan mellan industri och näringsliv i högskolornas omgivning”.¹⁰ Denna utredning överväger möjligheten att avskaffa vetenskapsområden ”för att gagna profilerings”, men lämnar inget förslag om detta utan understryker istället ”behovet av att högskolor utan examensrätt kan beviljas sådan för ett område för doktorsutbildningen som inte behöver vara vetenskapsområde” och betonar att prövningen måste vara mycket skarp.¹¹

Svaren på utredningens enkät från universiteten, beträffande vetenskapsområde som indelningsgrund för anslagsmedel, går i olika riktning. Lunds, Göteborgs, Umeå och Karlstads universitet samt Luleå tekniska universitet pekar tydligt på att resurstilldelningen till vetenskapsområden är en ”låsnings” som hindrar förnyelsesträvanden genom fakultetsövergripande satsningar och lokala prioriteringar. Det konstateras också att det inte finns några självklara definitioner av gränserna för vetenskapsområden och att tilldelningen av medel till lärosätena i stor utsträckning enbart är historiskt baserad.

De tre universitet – Uppsala, Stockholms och Linköpings universitet – som uttalar sig för att bevara vetenskapsområde för resurstilldelning gör det med argumentet att staten bör ha ett inflytande över fördelningen mellan vetenskapsområden. Samtidigt påpekas att den andel som får omfördelas lokalt bör höjas från nuvarande tre procent till fem eller tio. För KI och KTH är frågan inte aktuell och därför avstår man från att svara. Örebro universitet efterfrågar en bättre ordning än vetenskapsområde och understryker att separeringen mellan utbildnings- och forskningsdelen är en ännu större begränsning för lärosätet.

Sverige deltar sedan 1999 i den s.k. Bologna-processen som nu omfattar totalt 46 europeiska länder. Bologna-processens ambition är att stärka utvecklingen av det europeiska samarbetet inom högre utbildning, framför allt i syfte att främja studenternas rörlighet mellan de europeiska utbildningssystemen och på arbetsmark-

⁹ Dnr U2003/1165/UH och regeringens beslut den 29 juni 2006.

¹⁰ SOU 2004:27, s. 272.

¹¹ Ibid., s. 274.

naden. Målsättningen är att länderna till 2010 gemensamt ska ha skapat ett europeiskt område för högre utbildning. Inom ramen för denna process möts de deltagande ländernas utbildningsministrar regelbundet för att utveckla processen samt följa upp dess framåtskridande.

Vid ministermötet i Berlin 2003 enades ministrarna bl.a. om att till 2005 ha startat implementeringen av Bolognaprocessens två cykler, dvs. utbildningsnivåer samt att inkludera forskarutbildningen som en tredje cykel i Bolognaprocessen.

Som en konsekvens av Sverige deltagande i Bolognaprocessen föreslog den dåvarande socialdemokratiska regeringen våren 2005 i propositionen *Ny värld – ny högskola*¹² bl.a. att den högre utbildningen och examina skulle delas in i tre nivåer i enlighet med Bolognaprocessen och att en tvåårig masterexamen på avancerad nivå skulle införas. Med anledning av förslagen i propositionen har riksdagen beslutat om ändrade och nya bestämmelser i högskolelagen¹³ som tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2007 och som bl.a. anger att utbildningen ska ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå¹⁴ samt att examina ska avläggas på någon av dessa nivåer.¹⁵ Vidare framgår av de nya bestämmelserna i högskolelagen vad som ska karaktärisera utbildningen på respektive nivå.¹⁶

Den dåvarande socialdemokratiska regeringen beslutade vidare, med anledning av bl.a. nivåindelningen av den högre utbildningen, om relativt omfattande förändringar i högskoleförordningen¹⁷ som också tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2007. De tidigare två separata kapitlen i högskoleförordningen för dels grundläggande högskoleutbildning (6 kap.), dels forskarutbildning (8 kap.) har ersatts med ett gemensamt kapitel med rubriken Utbildningen. Den tidigare examensordningen¹⁸ innehöll examensbeskrivningar för examina inom grundläggande högskoleutbildning. Inga examensbeskrivningar fanns för licentiat- respektive doktorsexamen. Den nya examensordningen som också tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2007 innehåller examensbeskrivningar för examina på grundnivå, examina på avancerad nivå samt examina på forskarnivå. Det innebär att licentiat- respektive doktorsexamen har fått sina egna examens-

¹² Prop. 2004/05:162.

¹³ SFS 1992:1434.

¹⁴ Ibid., 7 §.

¹⁵ Ibid., 10a §.

¹⁶ Ibid., 8 §, 9 §, 9a §.

¹⁷ SFS 1993:100.

¹⁸ SFS 1993:100, bilaga 2.

beskrivningar på samma sätt som övriga examina inom den högre utbildningen.

Den syn på forskarutbildning som Bolognaprocessen och förordningsändringarna ger uttryck för bildar utgångspunkt för RUT 2:s förslag vad gäller såväl prövning av examensrätt på forskarnivå som resurstilldelningssystem.

En ny examen infördes också i det svenska examenssystemet en tvåårig masterexamen. I anslutning till att detta förslag presenterades i propositionen *Ny värld – ny högskola* gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att tillstånd att utfärda masterexamen borde ges till universiteten och de högskolor som har vetenskapsområde inom det aktuella området, eftersom den nya masterexamen nära anknyter till forskarutbildningen och skall kunna vara forskningsförberedande. Övriga högskolor skulle kunna prövas för tillstånd att utfärda masterexamen inom vissa profilområden där lärosätet eller utbildningsanordnaren har särskilt goda förutsättningar.

Regeringen hade i propositionen ännu inte tagit ställning till vilken instans som skulle besluta om examenstillstånd för masterexamen, utan skulle överväga detta, men ansåg dock att oavsett om det är regeringen eller Högskoleverket, bör beslut föregås av Högskoleverkets kvalitetsprövning. Regeringen framhöll samtidigt att den myndighet som fattar beslut om tillstånd att utfärda examen skall vara densamma som beslutar om ett eventuellt återkallande av detta tillstånd.¹⁹ Detta ställningstagande kom 2006 i regeringens beslut om ändring i Högskoleförordningen²⁰ där det framgår att Högskoleverket får besluta vid vilka högskolor som varje examen på grundnivå och avancerad nivå får avläggas och även ifrågasätta och dra in examensrätt. Verket är således den instans som har att pröva och besluta i frågor om examensrätt för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

¹⁹ Prop. 2004/05:162, s. 130f.

²⁰ HF 6 kap. 25 § och 27 §, SFS 1993:100, ändr. SFS 2006:1053.

2.2.2 Vetenskapsområde avskaffas

RUT 2:s förslag: Högskolelagen ändras så att vetenskapsområde avskaffas. Högskolor ska kunna få tillstånd att utfärda examina på forskarnivå.

Till huvudhandledare för en doktorand, ska bara den kunna utses som är anställd vid samma lärosäte som det där doktoranden är antagen.

Möjligheterna för lärare vid högskolor utan examensrätt på forskarnivå att i praktiken fungera som huvudhandledare för doktorander och tillgången till fasta forskningsresurser för alla högskolor har som RUT 2 ser det bidragit till att alltför många och för små forskningsmiljöer finns vid högskolorna. Nuvarande ordning för högskolor att prövas för examensrätt inom forskarutbildning genom att ansökan om vetenskapsområde driver högskolorna att i allt för stor utsträckning bredda verksamheten i stället för att koncentrera den till de områden inom vilka de har de bästa förutsättningarna att bli framgångsrika. Denna ordning anser RUT 2 vara till men för kvaliteten i forskarutbildningen och dessutom inte en lämplig drivkraft för att stimulera profilering av högskolornas forskning. Det skulle enligt utredningen vara att föredra om högskolorna skulle kunna arbeta mot en profilerad verksamhet utan att behöva sträva efter ytterligare bredd. Vetenskapsområden som skulle underlätta för universitet och högskolor att göra egna prioriteringar av forskningsresurser och ge dem bättre förutsättningar för tvärvetenskapligt samarbete är inte längre ändamålsenliga.

Redan när de första ansökningarna om vetenskapsområde skulle prövas av Högskoleverkets bedömningsgrupp, åtföljdes beslutet av en lång och mycket kritisk diskussion av vetenskapsområdesbegreppet. Verkets bedömningsgrupp konstaterade att ett vetenskapsområde måste omfatta ”en väl utformad struktur med flera starka profilområden omfattande flera varandra stöttande ämnen och en strategi som främst syftar till fortsatt utveckling av profilområdena”, eftersom de av riksdagen fastställda vetenskapsområdena spänner över mycket vida och heterogena forskningsfält. Bedömningsgruppen pekade även på möjligheten av att ett forskningsområde borde kunna få ”ligga i skärningen mellan de av riksdagen fastställda områdena för resurstilldelning”. Det system

som var på väg att införas befrämjade inte mångvetenskap. Gruppen gick dessutom så långt att man föreslog införandet av en ny ordning där högskolor skulle få rätt att utfärda doktorsexamen ”i vissa ämnen eller grupper av ämnen”.²¹

En av anledningarna till att man gjorde detta var att bedömningsgruppen inte förordade att de tre högskolor som ansökt om vetenskapsområden skulle få sina ansökningar beviljade, även om man betonade att kompetensen var fullgod på de begränsade forskningsområden man kunde uppvisa. Högskoleverket instämde i kritiken och framförde den i en skrivelse till regeringen samma år med ett förslag om en lagändring som i princip skulle innebära införandet av profilområden jämte vetenskapsområden. Trots detta förordade verket i det aktuella fallet att de tre högskolorna skulle få sina vetenskapsområden med argumentet att de existerande miljöerna kunde ”bära ansvaret för att bedriva forskarutbildning och utfärda doktorsexamen” för att småningom ”bilda kärnan i ett ämnesområde som successivt kan utvecklas vid högskolan”.²² RUT 2 konstaterar att bedömningsgruppens resonemang fortfarande är aktuellt.

Faktum är att definitionen av ett vetenskapsområde vid ett universitet – och dess utformning i praktiken – innebär stor forskningsmässig bredd och betydande djup. Däremot var syftet med den typ av vetenskapsområde som införts för högskolorna ett annat, nämligen med den tidigare nämnda formuleringen från propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* ”att uppmuntra de mindre och medelstora högskolorna att specialisera sig och koncentrera sina resurser”.²³ RUT 2 vill återknyta till denna diskussion när vi nu föreslår samma sak som Högskoleverket och dess bedömningsgrupp gjorde år 1998, nämligen att en möjlighet till prövning för examensrätt på forskarnivå i ämnen införs för högskolor.

RUT 2 anser att det i första hand är högskolornas uppgift att ge en forskningsanknuten utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Utredningen vill också betona att de ämnen som en högskola ansöker om examensrätt på forskarnivå för ska vara väl integrerade med en eller flera tydliga forskningsinriktningar vid högskolan och med högskolans utbildning på grundnivå och avancerad nivå. De bör också ha en framträdande plats i högskolans utbildnings- och

²¹ Högskoleverkets rapportserie 1998:27 R, s. 10.

²² Ibid. s. 14.

²³ Prop. 1996/97:141, s. 54.

forskningsstrategi. Huvuddelen av forskarutbildningen vid högskolor bör således bedrivas i nära anslutning till högt kvalificerade forskningsprofiler. Vid vissa högskolor kan sådan forskning äga rum inom profilerade områden, som vuxit fram genom lärosätets medvetna koncentration på ett forskningsområde och som tack vare samverkan med näringsliv och externa finansiärer – eller tidigare statliga satsningar – kunnat etablera en tillräckligt stark miljö för att kunna ta ansvar för att ge en allsidig forskarutbildning.

RUT 2 kan mot den bakgrund som beskrivits i föregående avsnitt konstatera att det finns ett brett stöd för utredningens bedömning att vetenskapsområde dels har kommit att låsa fast lärosätena i former som kan utgöra hinder för förnyelse av forskningen och för ett kraftfullt och strategiskt ledarskap, dels hindrar högt kvalificerade mindre forskningsområden vid högskolorna att få rätten att examinera i forskarutbildning. RUT 2 föreslår därför att vetenskapsområden avskaffas och att högskolor ska kunna få tillstånd att utfärda examina på forskarnivå i ämnen.

Bestämmelser om vetenskapsområde återfinns i 1 kap. 12 § och i 2 kap. 5 och 5 a §§ högskolelagen.²⁴ RUT 2 anser att dessa bestämmelser liksom de därmed sammanhängande bestämmelserna i högskoleförordningen²⁵ och andra författningar bör ändras.

I 1 kap. 12 § högskolelagen finns en bestämmelse med innebörden att examina på forskarnivå får avläggas vid universitet. Vid andra högskolor än universitet är examensrätten på forskarnivå begränsad till de vetenskapsområden som finns vid berörd högskola. RUT 2 föreslår att bestämmelsen om vetenskapsområden tas bort och därutöver ändras så att det för andra högskolor än universitet fortfarande ska ställas särskilda villkor för att examina på forskarnivå ska få avläggas. Utredningen föreslår vidare att den nuvarande utformningen av villkoren i bestämmelserna 2 kap. 5 § högskolelagen bibehålls, dvs. för att en högskola ska kunna utfärda en examen på forskarnivå i ett visst ämne ska gälla att utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning vid högskolan har en sådan kvalitet och omfattning inom ämnet att utbildning på forskarnivå kan bedrivas på en hög vetenskaplig nivå. Kraven för att ge högskolor examensrätt på forskarnivå ska enligt RUT 2:s uppfattning vara höga. I avsnitt 2.3 klargör utredningen närmare sina överväganden.

²⁴ SFS 1992:1434.

²⁵ SFS 1993:100.

Bestämmelser med innebörden att det ska finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet och vid varje högskola där det finns vetenskapsområde återfinns i 2 kap. 5 a § högskolelagen. RUT 2 föreslår att denna bestämmelse ändras så att kravet på att det ska finnas en fakultetsnämnd kopplas till att lärosätet bedriver utbildning på forskarnivå. RUT 2 vill betona att fakultetsnämnderna är viktiga kvalitetssäkringsorgan. Valberedningen för en sådan nämnd bör överväga att inkludera vetenskapliga ledamöter från andra lärosäten för att vidga den kritiska massan. Av paragrafens sista stycke framgår att en fakultetsnämnds ansvarsområde inte behöver sammanfalla med ett vetenskapsområde. RUT 2 föreslår att denna bestämmelse tas bort då vetenskapsområde avskaffas och att fakultetsnämndens ansvarsområde ska begränsas till de ämnen för vilka högskolan har tillstånd att utfärda examina på forskarnivå.

RUT 2:s förslag att vetenskapsområde ska avskaffas leder också till ändringar i högskoleförordningen, 3 kap. 1 §, 5 kap. 10 §, 6 kap. 26 §§ och 28 § samt 7 kap. 38 § högskoleförordningen. Utredningen föreslår därför att 3 kap. 1 § ska upphöra att gälla och att de begränsningar som hänförs till vetenskapsområde i 5 kap. 10 § och 6 kap. 26 § högskoleförordningen ersätts med ämne/-en. Enligt en bestämmelse i 6 kap. 28 § högskoleförordningen får en högskola som inte är ett universitet anordna utbildning på forskarnivå inom de vetenskapsområden som finns vid högskolan. RUT 2 föreslår att bestämmelsen ändras så att det ställs krav på att villkoren enligt 2 kap. 5 § högskolelagen är uppfyllda för att få anordna sådan utbildning.

Bestämmelserna i 7 kap. 38 § högskoleförordningen reglerar doktoranders möjligheter att övergå till annat lärosäte utan ny antagning. Andra stycket i paragrafen bör enligt RUT 2 ändras så att det av andra stycket framgår att en motsvarande tillämpning ska ske vid en högskola med tillstånd att utfärda examina på forskarnivå.

RUT 2:s utgångspunkter innebär som redovisats ovan att ansvar och befogenheter ska hänga samman. Med det perspektivet kan inte ett universitet, med grund i den formella befogenhet som generell examensrätt på forskarnivå ger, ta på sig ansvaret för doktorander inom områden där universitetet saknar vetenskaplig kompetens. "Utlåning" av examensrätt på forskarnivå ska inte förekomma. Det är därför enligt utredningens bedömning motiverat att huvudhandledaren för en doktorand, ska vara anställd vid

samma lärosäte som det där doktoranden är antagen. RUT 2 föreslår därför att en bestämmelse med denna innebörd införs i högskoleförordningen 6 kap. 31 §.²⁶ Utredningen utgår ifrån att detta har varit den gängse ordningen men vill betona att det är än mer angeläget att tillämpa också i praktiskt handledningsarbete speciellt med hänsyn till de examensbeskrivningar och därmed preciserade krav för examina på forskarnivå som införts i examensordningen.

2.2.3 Tillstånd och kriterier för att utfärda och återkalla examina

RUT 2:s förslag: Högskolelagen ändras så att Högskoleverket får befogenhet att besluta om vid vilka högskolor som examina på forskarnivå får avläggas och befogenhet att återkalla examenstillstånd för utbildning på forskarnivå.

Det är enligt RUT 2 angeläget att ett tillstånd att utfärda examina prövas regelbundet. Om prövningen visar på otillräcklig kvalitet ska examensrätten kunna återkallas. Den nuvarande ordningen är följande. Enligt bestämmelserna i högskolelagen²⁷ får examina på forskarnivå avläggas vid universiteten. Dessa har således generell examensrätt för utbildning på forskarnivå till skillnad mot de högskolor som inte är universitet för vilka examensrätten på forskarnivå är begränsad till de vetenskapsområden som finns vid högskolan.²⁸

För examina på *grundnivå och avancerad nivå* gäller enligt högskolelagen generellt för alla typer av examina att den myndighet som fattar beslut om tillstånd att utfärda examen också beslutar om ett eventuellt återkallande av detta tillstånd.²⁹ Högskoleverket har genom bestämmelser i högskoleförordningen,³⁰ givits rätt att fatta beslut om examenstillstånd avseende samtliga examina på grundnivå och avancerad nivå utom de som får avläggas vid Sveriges lantbruksuniversitet.

²⁶ SFS 1993:100 och SFS 2006:1052.

²⁷ Högskolelagen 1 kap. 12 §, SFS 1992:1434.

²⁸ Högskolelagen 2 kap. 5 §, SFS 1992:1434.

²⁹ Högskolelagen kap. 1 §§ 11 och 11 a, SFS 1992:1434.

³⁰ Högskoleförordningen 6 kap. § 25, SFS 2006:1053.

De kriterier som ska gälla för att återkalla tillstånd att utfärda vissa examina infördes i högskolelagen 2001 och redovisades av den dåvarande regeringen i budgetpropositionen för 2001³¹. Av framför allt rättssäkerhetsskäl var det enligt regeringen viktigt att det tydligt framgår under vilka förutsättningar ett examenstillstånd kan återkallas. Högskoleverket kan således anmoda ett universitet eller en högskola att avhjälpa konstaterade brister i examina på grundnivå och avancerad nivå och om dessa kvarstår besluta att lärosätet inte längre får utfärda examen.³² Vad gäller *forskarnivån* anfördes i samma proposition att gällande regelverk ger goda garantier för en hög kvalitet i forskarutbildningen och att någon motsvarande lagändring därför inte behövdes om sådan utbildning. Regeringen hänvisade i propositionen också till att vetenskapssamhället har en stor del i ansvaret för kvaliteten i forskarutbildningen.

Om Högskoleverkets granskning visar att det finns väsentliga brister i utbildningen på forskarnivå som inte avhjälps, kan verket följaktligen endast påtala bristerna för regeringen. Eftersom examensrätten för utbildning på forskarnivå är knuten till innehavet av vetenskapsområde kan inte heller regeringen återkalla en examensrätt i ett speciellt ämne, utan den skulle behöva återkalla rätten till hela det vetenskapsområde som utbildningen bedrivs inom. Högskoleverkets styrelse har i en skrivelse den 25 juni 2007 uppmärksammat regeringen på Högskoleverkets behov av att ha samma sanktionsmöjligheter för alla tre nivåer av utbildning. Skrivelsen har av regeringen överlämnats till RUT 2.³³

Enligt RUT 2:s uppfattning ska frågor om examensrätt för utbildning oavsett nivå, liksom universitetsstatus, avgöras på akademiska grunder. Den bör avskiljas från det politiska området. Högskoleverkets prövningar och granskningar är nödvändiga för att bibehålla kvaliteten och tilltron till det svenska högskolesystemet. Verkets granskningar har i flera fall visat på otillräcklig kvalitet i forskarutbildningen. Under åren 2001–2006 har verket genomfört drygt 800 granskningar av forskarutbildning och i 20-talet fall har granskningarna lett till ifrågasättande av förutsättningarna för examensrätt. Kvaliteten har ifrågasatts med anledning av små miljöer, få studenter, få lärare och otillräcklig finansiering. Den ordning för kvalitetssäkring av forskarutbildning som förutsattes i

³¹ Prop. 2000/01:1, *Utgiftsområde 16*, s. 58f.

³² Högskoleförordningen 6 kap. § 27, SFS 1993:100.

³³ Dnr U 2007/5136/UH och regeringens beslut den 27 september 2007.

budgetpropositionen för 2001 med kvalitetssäkring enbart av vetenskapssamhället har således inte varit tillräcklig.

Enligt RUT 2:s uppfattning bör därför Högskoleverket ges befogenheter att efter ansökan från högskola besluta om vid vilka högskolor som examen på forskarnivå får avläggas. Dessutom bör verket ges befogenhet att också återkalla examensrätt på forskarnivå. Om verkets granskningar visar på brister och dessa inte åtgärdas, finns det inte anledning att särbehandla universitet. Högskoleverkets befogenhet att återkalla examensrätt på forskarnivå ska således omfatta såväl högskolor som universitet.

Nuvarande bestämmelse i 1 kap. 11 § högskolelagen möjliggör att regeringen vidaredelegerar beslut om examensrätt på grundnivå och avancerad nivå till annan myndighet. Den bör enligt RUT 2:s förslag ändras till att omfatta rätt att vidaredelegera sådana beslut för all utbildning inklusive utbildning på forskarnivå för högskolor som inte är universitet. Detta förslag innebär också en ändring av bestämmelsen i andra stycket 6 kap. 25 § högskoleförordningen som nu föreskriver att Högskoleverket får besluta vid vilka högskolor som varje examen på grundnivå och avancerad nivå får avläggas. RUT 2 föreslår att ett tillägg med innebörden att Högskoleverket vad gäller högskolor som inte är universitet också får besluta vid vilka högskolor som varje examen på forskarnivå får avläggas.

I 1 kap. 11 a § högskolelagen finns bestämmelser om att återkalla rätt att utfärda examen. RUT 2 föreslår att en ny bestämmelse införs i denna paragraf med innebörden att examensrätten på forskarnivå för ett visst ämne kan återkallas. Vidare föreslår utredningen också att regeringen ges möjlighet att vidaredelegera beslut att återkalla examensrätt på forskarnivå för både universitet och högskolor. Därmed kan Högskoleverket få befogenhet att återkalla examenstillstånd på forskarnivå. Detta innebär att en ny bestämmelse med denna innebörd också behöver införas i 6 kap. 28 a § högskoleförordningen.

I och med detta skapas enligt RUT 2 också starkare drivkrafter för lärosätena att utöka samarbetet kring forskarutbildningsmiljöer. Detta bör kunna bidra till nödvändig koncentration av svensk forskarutbildning och forskning till de miljöer som har de bästa förutsättningarna. I och med detta skulle också drivkrafter kunna uppstå för ”pooling” av resurser och att forskarskolor etableras på gemensamt initiativ av flera lärosäten.

2.2.4 Konstnärliga examina på forskarnivå

RUT 2:s förslag: Konstnärliga examina på forskarnivå införs i examensordningen.

En särskild examenskategori för det konstnärliga området infördes i samband med de nya och reviderade examensbeskrivningar som ska tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2007. Den dåvarande regeringen anförde i propositionen *Ny värld – ny högskola*³⁴ att examensbeskrivningarna är viktiga instrument för att upprätthålla kvaliteten i den aktuella utbildningen och viktiga vid Högskoleverkets bedömningar av utbildningarnas kvalitet, bl.a. i samband med examenstillståndsprövningar. Inom ramen för den nya examensstrukturen, med examensbeskrivningar som innehåller tydliga ”learning outcomes” även för generella examina och för konstnärliga examina, infördes också examensbeskrivningar för examina på forskarnivå.

De särskilda examensbeskrivningarna för konstnärliga examina ska enligt propositionen motsvara områdets särart och särskilda behov. På grundnivå infördes konstnärlig högskoleexamen och konstnärlig kandidatexamen och på avancerad nivå infördes konstnärlig magisterexamen och konstnärlig masterexamen. För forskarnivån infördes inte någon konstnärlig examen och det diskuteras heller inte i propositionen. Detta trots att en ny utförlig examensbeskrivning infördes för doktorsexamen och licentiatexamen. Den särskilda examenskategori som införts för de konstnärliga utbildningarna på grundnivå och avancerad nivå har därmed inte sin motsvarighet på forskarnivå. Inom det konstnärliga området har det bildats något av en återvändsgränd eller i varje fall ett trångt nålsöga för den som vill komma vidare till forskarnivån.

Hittills har ett 20-tal doktorsavhandlingar lagts fram vid universitet med konstnärliga utbildningar eller inom närliggande områden vid tekniska högskolor, i vilka en konstnärlig produktion ingått som väsentlig del i avhandlingsarbetet. Gränserna är dock mycket flytande gentemot praktikbaserad forskning i allmänhet t.ex. materialforskning, medieproduktion, interaktivitet, arkitektur, design och andra praktiskt inriktade områden. Inom de närmast följande tre åren beräknas ytterligare ett 40-tal forskarstuderande ha dispu-

³⁴ Prop. 2004/05:162, s. 120.

terat med arbeten som innehåller artefakter, medieproduktion, performance, utställningar eller andra former av konstnärliga dokumentationer. Examensbenämningen är i allmänhet filosofie doktorsexamen, men för examina vid en teknisk högskola är benämningen teknologie doktorsexamen, oavsett om doktorsavhandlingen i grunden berör design, koreografi eller musik. Denna ordning är inte tillfredsställande.

Det är RUT 2:s uppfattning att strukturen med en särskild examenskategori för konstnärliga examina bör fullföljas och omfatta konstnärlig licentiatexamen och doktorsexamen, som tillfredställer det konstnärliga områdets särart och särskilda behov. Sådana examina bör å ena sidan ge *fördjupning* i genuint konstnärliga frågeställningar och arbetsmetoder med grund i en kvalificerad egen konstnärlig praktik, å andra sidan *öppna* det konstnärliga området mot närliggande tekniska områden och applikationer som föranleds av aktuella kultur- och samhällsfrågor. De ämnen för en konstnärlig utbildning på forskarnivå som i första hand bör främjas ska följaktligen vara fast förankrade i de kompetenser och erfarenheter som en konstnärlig examen på avancerad nivå ger, dvs. en forskningsprocess som har sin grund i en praktisk eller hantverksinriktad kunskap som inte kan ersättas av en enbart teoretisk eller analytisk grundhållning, det som i examensbeskrivningarna för konstnärlig magisterexamen respektive konstnärlig masterexamen beskrivs som *insikt* respektive *fördjupad insikt* i aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete. Därutöver är det också viktigt att forskningsuppgiftens frågeställningar, probleminriktning och arbetsmetoder bottnar i denna praktisk-konstnärliga kompetens och att stor omsorg läggs vid färdighet att tillgängliggöra forskningen och att i skrift formulera och förmedla dessa erfarenheter och forskningsrön.

Högskoleverket har uppmärksammat risken för att den konstnärliga forskarutbildningen kan stagnera om det vetenskapliga momentet tillåts ta överhand: ”I Bolognamodellen betonas forskarutbildningen starkt. Det finns en risk att detta nya fält blir alltför teoretiskt, och snarare vetenskapligt än konstnärligt inriktat. Strävan måste i första hand vara en konstnärlig excellens och det konstnärliga innehållet måste betonas och värnas.”³⁵ RUT 2 ser iakttagelsen som befogad: bland de finländska konstnärliga avhandlingarna, där de konstnärliga respektive vetenskapliga delarna

³⁵ Högskoleverkets rapportserie 2007:26 R, s. 31.

bedöms av två separata juryer, tenderar den skriftliga avhandlingsdelen att öka och i omfång närma sig en traditionell humanistisk avhandling. Flera av de skriftliga delarna av de konstnärliga vetenskapliga avhandlingarna som hittills lagts fram i Sverige uppfyller ensamma gott och väl kraven på en avhandling i humaniora, medan den konstnärliga produktionen behandlats som bilagor och inte diskuterats närmare. Det är därför angeläget att genomföra de förslag angående kriterier och begrepp för kvalitetssäkring och kvalitetsbedömningar av de konstnärliga delarna som framförts i utvärderingen av Vetenskapsrådets bidrag till konstnärlig forskning och utveckling.

RUT 2 vill också peka på att de individuella konstarnas särarter bör ges stor frihet när det gäller dokumentation och redovisning av den del av en vetenskaplig uppsats eller avhandling som avser konstnärlig produktion och som i sig kan ges en konstnärlig eller experimentell utformning, men där gängse standard bör bibehållas när det gäller språkliga former och vetenskaplig noggrannhet i den skriftliga avhandlingsdelen. Ett friare "format" när det gäller den konstnärliga produktionsdelen, t.ex. i form av skisser, arbetsprover, collage, foton, filmer, ljudinspelningar etc. kan också fungera som inspiration för de närmast liggande estetiska vetenskapernas avhandlingsarbeten, förutsatt att kraven på arkivbeständighet kan uppfyllas.

Med konstnärliga examina på forskarnivå kommer nivån på dessa tydligt att framgå i relation till övriga examina. Därmed kan man undvika examina med oklar nivå av den typ som förekommer vid vissa universitet i USA och Storbritannien s.k. "studio doctorates" (Doctor of Arts, Doctor of Music etc.) med en doktorsexamen som enbart kan bestå av en "portfolio" av artefakter, konserter och kan innebära kompositioner etc., utan krav på åtföljande vetenskapliga (eller reflekterande) texter. En sådan examen innehåller ingen skriftlig avhandlingsdel eller väsentlig ämnesteoretisk fördjupning och bör därför undvikas. En kombination av konstnärlig och vetenskaplig produktion borde vara det ideala, med någorlunda jämförbara proportioner gällande för alla konstarter, men med utrymme för de enskilda konstarnas särskilda behov och uttrycksformer när det gäller dokumentation och redovisningar. Den del av studierna för den konstnärliga doktorsexamen som avser ämnesteoretisk fördjupning bör också preciseras och utvecklas närmare i syfte att nå likartade krav mellan konstområdena, eftersom avlagd examen på forskarnivå kan komma att bli

utslagsgivande vid ansökningar om framtida forskningsanslag. Även kring de för- eller efterled som bör läggas till de nya konstnärliga examina på forskarnivå bör ett gemensamt utvecklingsarbete ske mellan de konstnärliga utbildningarna i landet.

RUT 2 föreslår mot ovan redovisade bakgrund att en konstnärlig licentiatexamen och en konstnärlig doktorsexamen införs i examensordningen. Detta innebär att examensrätt på forskarnivå och resurser för forskningsprofil kan bli aktuell även inom de konstnärliga områdena.

2.3 Forskningsprofiler vid högskolor

RUT 2:s förslag: En högskola kan begära hos intermediären att få en forskningsprofil utvärderad. Intermediären ska utvärdera kvaliteten inom forskningsprofilen och ranka profilen för basresurser.

RUT 2:s bedömning: En forskningsprofil ska vara en eller flera forskningsinriktningar kring ett ämne eller grupper av ämnen med examensrätt på forskarnivå som har en sådan stadga att den inte enbart kan betraktas som ett tidsbegränsat forskningsprogram. Forskningsmiljön ska kunna uppvisa forskning som har en i forskarsamhället med sedvanliga mått mätt erkänd vetenskaplig originalitet och betydelse. Miljön ska i sig vara väl integrerad och bygga på forskarnas gemensamma forskningsintressen – dvs. ej ha karaktären av paraplyorganisation; därtill ska den vara integrerad i lärosätets verksamhet med dess utbildning på grundnivå och avancerad nivå sedan en längre tid tillbaka och ha en stabil infrastruktur och på så sätt fått en framträdande plats i högskolans utbildnings- och forskningsstrategi. Den forskande personalen ska bilda en kritisk massa av både seniora och yngre forskare med såväl män som kvinnor på olika nivåer (eller ha en medveten strategi för att uppnå det senare). Miljön ska ha ett väl utvecklat nätverk i det nationella och internationella forskarsamhället och samverka med det omgivande samhället på ett för området optimalt sätt. Flera av de tongivande forskarna bör ha haft flera externa bidrag för att bygga upp forskningsprofilen.

Under de senaste femton åren har idéer och förslag om att särskilt de mindre lärosätena bör profilera sig för att höja kvaliteten i verksamheten och åstadkomma en effektivisering förekommit i utrednings- och propositionstexter.³⁶ I propositionen *Ny värld – ny högskola* anförde den dåvarande regeringen i anslutning till diskussionen om examenstillstånd för masterexamen att ”det är rimligt att högskolor och enskilda utbildningsanordnare utan examenstillstånd för forskarexamina bör kunna prövas för tillstånd att utfärda masterexamen inom vissa profilområden där lärosätet eller utbildningsanordnaren har särskilt goda förutsättningar”.³⁷ Propositionstexten definierar inte begreppet ”profilområde” närmare utan förutsätter att det är så pass etablerat att det kan förstås i sitt sammanhang. Utan att göra en uttömmande begreppshistorisk genomgång vill RUT 2 ändå peka på två dimensioner av begreppet ”profilområde”. Å ena sidan uttrycker det något om innehållet och anknyter på så sätt till hela diskussionen om lärosätenas önskade profilerings, å andra sidan uttrycker det något om storlek.

När planering och styrning av högskoleverksamheten decentraliserades under 1990-talet, växte samtidigt en diskussion fram om faran med att för många och i värsta fall underkritiska utbildnings- och forskningsmiljöer skulle kunna bli följden av denna utveckling i och med att det inte längre fanns en nationell samordnande och arbetsfördelnde instans. I Forskningsfinansieringsutredningens betänkande *Forskning och pengar* pekar man på det positiva med ett pluralistiskt forskningslandskap, men lyfter också fram medaljens baksida och pekar på att det i det svenska forskningssystemet uppstått ”en naturlig men ofullständig kompetensfördelning”. I detta betänkande finns en tendens att vilja recentralisera styrningen av forskningen genom regleringsbrevsanvisningar om fakultetsvisa forskningsprogram – en modell som nu, tio år senare, enligt RUT 2:s uppfattning inte längre kan vara aktuellt i ett system med lärosäten vars frihetsgrader kommer att öka mer och mer och vars uppdrag att samverka med det omgivande samhället skulle förhindras av en alltför detaljerad styrning från statsmakterna. I ovan nämnda betänkande varnas samtidigt för att högskolorna genom att sprida ut sina forskningsresurser på en rad olika områden – inte minst beroende på grundutbildningsuppdragets storlek och bredd – skulle bli en sorts ”miniuniversitet” av sämre klass. Forskningsfinansieringsutredningen föreslår därför att högskolorna skulle få

³⁶ Se översikten i SOU 2000:82, s. 141.

³⁷ Prop. 2004/05:162, s. 130

ansöka om medel från regeringen ”med beaktande av möjligheterna till profilering av de olika högskolornas forskningsprogram och koncentration av insatserna till områden som inte kräver omfattande ytterligare resurser för att internationellt konkurrenskraftig verksamhet skall kunna utvecklas”.³⁸

Under den senaste tioårsperioden har Högskoleverkets ledord ”profilering, samverkan, koncentration” blivit vägledande i debatten om den högre utbildningens organisering. Syftet med profilering, både av utbildning och forskning, är att höja kvaliteten genom att koncentrera sig på det man har bäst förutsättningar för och genom att nationellt effektivisera resursanvändningen. Profileringsarbetet är också minst lika viktigt för att prioritera relationen utbildning–forskning. Högskoleverket har återkommande påpekat betydelsen av detta arbete.³⁹ I en skrivelse till RUT 2 från Södertörns högskola påpekas också att det är av central betydelse att se till att studenterna tidigt kommer i kontakt med vetenskapliga angreppssätt genom att man möter forskande lärare. Detta är i och för sig ett väl känt axiom i högskolan, men intressant är att observera hur denna sanning implementeras i konkret högskoleverklighet genom att t.ex. professorer undervisar på grundnivå liksom doktorander och genom särskilda satsningar på fler professorer i ämnen med många studenter.⁴⁰

I Styretredningens betänkande *Högskolans styrning* diskuteras profilområdesbegreppets mångtydiga innebörd. Det finns, menar man, en viss risk för att begreppet töms på sitt innehåll. När forskningsprofiler beskrivs i strategidokument av olika slag handlar det oftast om att beskriva den verksamhet som redan finns sammanfattad med hjälp av profilbegreppet. En annan tendens är att ett antal politiskt och samhälleligt gångbara forskningsområden som ”klimat” eller ”hållbar utveckling” blir överideologiskt styrande på ett olyckligt sätt.⁴¹ Olika beställares önskemål måste nog analyseras ur forskarsamhällets perspektiv. När RUT 2 använder begreppet ”forskningsprofil” i sitt förslag avses ett forskningsområde vid högskolor, inom vilket forskning och forskarutbildning bedrivs med särskilda statliga basresurser. Den betydelsefulla frågan om profilering av samtliga lärosätens verksamhet bör även fortsättningsvis utgöra en viktig del av lärosätenas utbildnings- och

³⁸ SOU 1996:29, s. 264ff.

³⁹ Se exempelvis. Högskoleverket 2007: *Verksamhetsplan för Högskoleverket kalenderåret 2007*, s. 55.

⁴⁰ ”Om forskning vid Södertörn högskola”, s. 3.

⁴¹ SOU 2000:82, s. 142ff.

forskningsstrategier. Utredningen vill med sitt förslag koncentrera resurserna för att på så sätt åstadkomma en kvalitetsförstärkning.

2.3.1 Vad är en forskningsprofil?

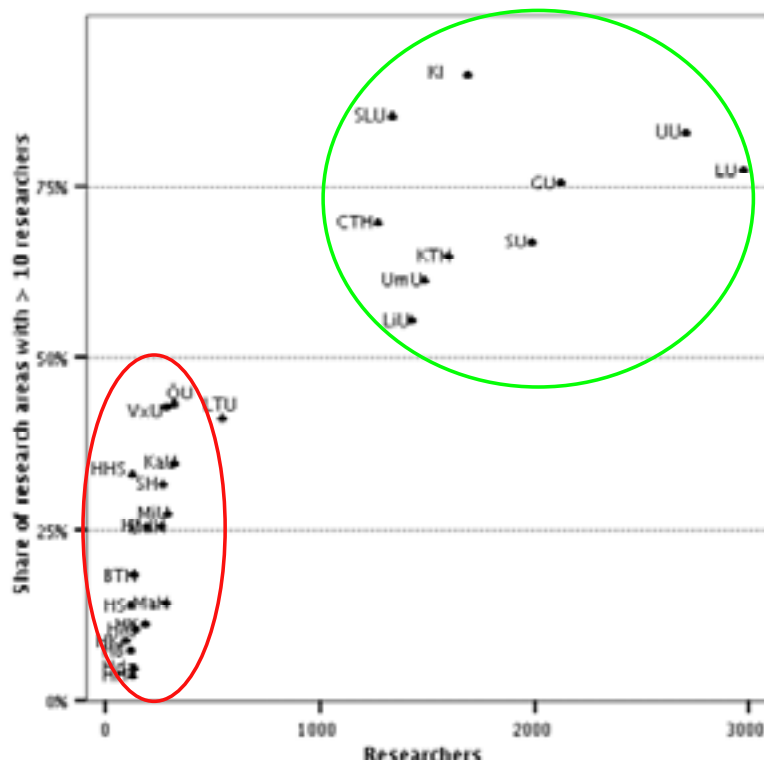
En forskningsprofil är enligt RUT 2:s bedömning en eller flera forskningsinriktningar kring ett ämne eller grupper av ämnen med examensrätt på forskarnivå som har en sådan stadga att det inte enbart kan betraktas som ett tidsbegränsat forskningsprogram. En forskningsprofil kan efter utvärdering av intermediären bedömas ha sådan kvalitet att den kvalificerar högskolan för basresurser till profilen.

Profilbegreppet har varit suddigt i sina konturer och kräver preciseringar. I diskussionen om forskningsresurser till högskolorna har två farhågor ofta framförts, nämligen att forskningsresurserna sprids ut för mycket och att forskningsmiljöerna brister i kritisk massa. I en studie av några göteborgsforskare – ”Does structure matter for science? The Matthew effect in the Swedish university sector” – mäts något som man kallar ”density in research areas”, vilket innebär andel forskningsområden som har fler forskare än tio. Dessa forskare visar att de stora och äldre universiteten har en betydligt större andel stora forskningsmiljöer än högskolorna och de unga universiteten. De senare har en tydlig tendens att sprida ut sina resurser.⁴²

RUT 2 vill därför kraftfullt understryka vikten av att mycket höga kvalitetskrav och kontinuerlig utvärdering garanterar att det inte tillkommer svaga miljöer och att rättigheterna till att bedriva forskarutbildning inte sprids utan noggrann kvalitetsgranskning. Detta är givetvis lika viktigt inom ett stort universitet. Det finns alltid en risk att en mindre strikt tolkning av kriterier börjar vinna insteg i praxis efter hand. Utredningens förväntan är även att det nya prestations- och kvalitetsrelaterade resurstilldelningssystemet kommer att driva universitet och högskolor mot profilerings-, samverkan och koncentration samt inte minst innebära att det blir de gängse kriterierna i forskarsamhället för kvalitet som blir vägledande för resurstilldelning.

⁴² Se Ljungberg, Johansson & McKelvey 2007, s. 20ff. & figur.

Figur 2.3.1 "Andel stora forskningsmiljöer i förhållande till antal forskare".
(Share of research areas comprising > 10 researchers vs. Researchers)



Källa: Does structure matter for science? The Matthew effect in the Swedish university sector, figur 2.

RUT 2:s bedömning är att en forskningsprofil är en forskningsmiljö som har en i forskarsamhället med sedvanliga mått mätt erkänd vetenskaplig originalitet och betydelse. Miljön ska i sig vara väl integrerad med en eller flera tydliga forskningsinriktningar som bygger på forskarnas gemensamma forskningsintressen – dvs. ej ha karaktären av paraplyorganisation; därtill ska den vara integrerad i lärosätets verksamhet med dess utbildning på grundnivå och avancerad nivå sedan en längre tid tillbaka och ha en stabil infrastruktur och på så sätt fått en framträdande plats i högskolans utbildnings- och forskningsstrategi. Den forskande personalen ska bilda en kritisk massa av både seniora och yngre forskare med såväl män som kvinnor på olika nivåer (eller ha en medveten strategi för

att uppnå det senare). Miljön ska ha ett väl utvecklat nätverk i det nationella och internationella forskarsamhället och samverka med det omgivande samhället på ett för området optimalt sätt. Flera av de tongivande forskarna bör ha haft flera externa forskningsbidrag.

RUT 2 kan konstatera att de kriterier som lyftes fram vid bedömning av vetenskapsområden i slutet på 1990-talet till sina huvuddelar även kan tillämpas på forskningsprofiler.⁴³ Riktlinjer och kriterier för starka forskningsmiljöer finns i dagsläget utarbetade på många lärosäten, ofta med utgångspunkt i de kriterier som Höskoleverket använt vid sina vetenskapsområdesbedömningar. RUT 2 har särskilt tagit del av sådana dokument från Örebro universitet och Högskolan i Skövde.⁴⁴ I dessa dokument formuleras de kriterier för goda forskarmiljöer som det i stor utsträckning råder en konsensus om i forskarsamhället. Utredningen vill särskilt understryka det stora värdet av de interna processer för kvalitetsbedömningar som högskolorna nu iscensätter.

Hur stor bör då en forskningsprofil vara? De kan vara disciplinära eller av mångvetenskaplig karaktär och i storlek ligga någonstans mellan en traditionell höskoleinstitution och en mindre fakultet. Nya tvärvetenskapliga områden växer fram som organiserar sig i centrumbildningar, vilket medför att den traditionella institutionen på många håll förändrats. När Södertörns högskola redovisar sina starka forskningsmiljöer, kan vi se tydliga tecken på detta nya tänkande: Östersjö- och Östeuropaforskning, samtids-historia, institutionell förändring i det moderna samhället, interreligiösa relationer, genusstudier, estetik och kulturteori, miljövetenskap, molekylärbiologi/biologi.⁴⁵

RUT 2 har beräknat att resurserna till en forskningsprofil skulle kunna vara 25 miljoner kronor varav 5 miljoner kronor skulle avdelas till per capitabelopp för forskarutbildning. Detta skulle innebära att man med dessa medel skulle kunna finansiera minst 10 heltidsforskare och 6–8 doktorander. Med andra anslagsmedel och extern finansiering skulle doktoranderna kunna vara fler och med forskare som samtidigt undervisar borde antalet forskare åtminstone kunna vara det dubbla. Högskolan i Skövde räknar i

⁴³ Jfr Höskoleverkets rapportserie 1998:27 R, s. 26ff.

⁴⁴ Jfr Örebro universitet: "Kriterier för vissa typer av forskningsmiljöer inom HS-nämndens verksamhetsområde", 2006, samt "Ramverk – starka forskningsmiljöer. fakultetsnämnden för medicin, naturvetenskap och teknik", 2006. Högskolan i Skövde: "Riktlinjer för inrättande av starka forskningsmiljöer vid Högskolan i Skövde", 2005.

⁴⁵ "Om forskning vid Södertörn högskola", s. 5ff.

sina riktlinjer för inrättande av starka forskningsmiljöer med att ett profilområde inledningsvis bör vara externfinansierat till 50 procent och när området stabiliserat sig ytterligare upp till 75 procent.⁴⁶ Kvaliteten i områdets forskning måste vara så hög och miljön så attraktiv att externa medel kan erhållas och kompetenta forskare utan svårighet kan rekryteras, så att högskolan inte blir alltför sårbar vid personella förändringar. Forskningsprofilen kan lämpligen ledas av en vetenskaplig styrgrupp med en forskningsledare i spetsen, vilken representerar forskarna i olika sammanhang internt och externt.

Tidigare har forskningsmiljöer vid högskolor i flera fall byggts upp genom olika statliga resurser t.ex. inriktningen på samhällsbyggnad vid Högskolan i Gävle. En ny forskningsprofil bör enligt RUT 2:s mening byggas upp med utgångspunkt i de strategiska överväganden som högskolans ledning fångat upp och utvecklat i sin utbildnings- och forskningsstrategi. Uppbyggandet har flera dimensioner och engagerar olika aktörer. Först och främst är det de forskarinitiativ som genereras av högskolans ordinarie verksamhet som är kärnan i denna utvecklingsprocess. Därtill kommer förstas även de ekonomiska möjligheter som kan åstadkomma en kraftsamling och möjliggöra rekrytering av forskare och uppbyggnad av infrastruktur. Här blir olika externa forskningsfinansiärer av stor betydelse, mer eller mindre grundforskningsinriktade finansiärer som Vetenskapsrådet eller Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Men framför allt kommer finansiärer som KK-stiftelsen och VINNOVA, som förutom sina höga krav på vetenskaplig kvalitet särskilt verkar för att åstadkomma samverkan med näringslivet, att få en stor strategisk betydelse för högskolornas profilerings och uppbyggnad av forskningsprofiler. VINNOVA:s satsningar på "forskning och innovation i småföretag" och "starka forsknings- och innovationsmiljöer" kan således bli av stor betydelse för uppbyggnad av forskningsprofiler vid högskolorna.⁴⁷

KK-stiftelsen har tagit som sin särskilda uppgift att stödja strategiskt nytänkande genom profileringsarbete och forskningsplattformar vid högskolorna och de nya universiteterna. Satsningen på forskningsplattformar har pågått i tio år och innebär ett grundstöd till lärosätena för att bygga upp profilerade forskningsmiljöer i samarbete med näringslivet. Efter ett antal år ska forskningen ha nått till en nivå som gör att högskolan kan ansöka om stöd för att

⁴⁶ "Riktlinjer för inrättande av starka forskningsmiljöer vid Högskolan i Skövde", 2005, s. 2.

⁴⁷ Jfr www.vinnova.se

bygga upp en kvalificerad forskningsprofil hos stiftelsen. I en sådan profil utvecklar lärosätet tillsammans med företag ett nytt forskningskoncept och bygger upp en kvalificerad forskningsmiljö kring detta koncept. Avsikten är att forskningen under denna period ska etableras så väl att den kan leva vidare med annan finansiering. Forskningsprofilen ska passa in i högskolans utveckling och strategi. Den ska ha koppling till både högskolans utbildning och forskning.⁴⁸

De regionala utvecklingsmöjligheterna kommer förstås att spela en allt större roll, även om vi i nuläget inte tydligt ser hur den nya organiseringen av de svenska regionerna kommer att te sig eller vad de kommer att betyda för högre utbildning och forskning. Regionalt verkande stiftelser, som exempelvis Sparbanksstiftelserna, kommer förmodligen att få en ökad betydelse. Det finns vissa tecken som tyder på att den regionala tillväxtnivån är högre i regioner med stor närvaro av stiftelser (se avsnittet 1.3.3). Framför allt kommer dock lokalt och globalt näringsliv att kunna bli av stor betydelse för högskolorna, när de ska nischas sig och konkurrera inte bara nationellt utan också internationellt. Så sker redan idag och därför är denna forskning viktig att stödja ur ett nationellt perspektiv.

2.3.2 Hur tilldelas resurser för en forskningsprofil?

Om Högskoleverket ger en högskola examensrättigheter för forskarutbildning i ett ämne har högskolan möjlighet att utvärderas för att få resurser för en forskningsmiljö, vilket innebär att staten kan tillskjuta basresurser till detta forskningsområde. En högskola kan begära hos intermediären, se vidare kapitel 5, att få en forskningsprofil utvärderad. Forskningsprofilen bör sedan en tid vara väl förankrad i högskolans utbildnings- och forskningsstrategi och uppbyggd med egna och externa resurser och högskoleinternt nogt prövad. Utvärderingen görs av intermediären och sker i tre steg.

För det första utser intermediären en profilpanel med stort inslag internationella forskare för att bedöma kvaliteten i den forskning som bedrivs och ska komma att bedrivas inom forskningsprofilen. Bedömarna ska, förutom att vara experter inom det område eller de områden som forskningsprofilen omfattar, ha erfarenhet av att bygga upp forskningsmiljöer och fungera som

⁴⁸ Jfr www.kks.se

forskningsledare. Intermediären bistår gruppen administrativt med sekreterarhjälp och arrangerande av platsbesök med hearingar. Profilpanelens bedömare avger ett skriftligt utlåtande om forskarmiljön och den betygsätts på samma sätt som vid forskarpanelernas utvärdering av universitetsforskningen – med undantag för underlaget ”doktorsavhandlingar”. Betyget 5 bör vara det lägsta betyget för att komma i fråga för basresurser. För utvärderingsprocessen se avsnitt 3.2.8.

För det andra prövas forskningsprofilens koppling till utbildningen på alla nivåer. För det tredje gör intermediären en bedömning av det regionala och nationella behovet av forskningsprofilen och analyserar kvaliteten i denna relaterat till andra liknande områden. Därefter beslutar intermediären om forskningsprofilen har sådan kvalitet att den kvalificerar sig för basresurser. Intermediären rankar ansökningar under den föregående fyraårsperioden som underlag till regeringens förslag till riksdagen om eventuellt ytterligare medel för forskningsprofiler, för såvitt erforderliga medel inte finns för att bevilja samtliga godkända ansökningar.

Forskningsprofilen ska utvärderas fortlöpande vart fjärde år av intermediären tillsammans med Högskoleverket inför den kommande anslagsperioden.

RUT 2 föreslår således att högskolor ska ges möjlighet att ansöka om utvärdering av intermediären för att bedömas om en forskningsprofil har sådan kvalitet att den kvalificerar sig för basresurser. Intermediären bör närmare precisera och beskriva krav på en forskningsprofil med utgångspunkt från RUT 2:s överväganden.

2.3.3 Konstnärlig forskning

RUT 2:s bedömning: En gemensam, mångkonstnärlig och internationellt orienterad forskarskola bör inrättas för att stärka de konstnärliga utbildningarnas uppbyggnad av forskning och bereda vägen för uppbyggnad av forskningsprofiler.

Under första halvåret 2007 har Vetenskapsrådets utvärdering av bidragen till konstnärlig forskning och utveckling 2001–2007 lagts fram i rapporten *Kontext – Kvalitet – Kontinuitet*, liksom Högskoleverkets utvärderingar av de konstnärliga yrkesutbildningarna

(5 delrapporter). Vetenskapsrådet har vidare aviserat en översyn av sin interna hantering av denna bidragsform. Det samlade underlaget och tidpunkten utgör en god grund för bedömningar och rekommendationer med syfte att konsolidera och höja kvaliteten på detta nya forskningsfält, särskilt i relation till andra områden.

Området konstnärlig forskning och konstnärligt utvecklingsarbete har diskuterats i Sverige sedan högskolereformen 1977 och utvecklades markant efter att området rubricerats som ett av åtta prioriterade forskningsfält i propositionen *Forskning och förnyelse*.⁴⁹ Vetenskapsrådet har därefter fram till och med 2007 fördelat 115 miljoner kronor till kollegier (nätverk), projekt och gästprofessorer inom området. VR:s utvärdering konstaterar att denna inledande, experimentella fas snarast bör övergå i ett nytt skede med syfte att stabilisera forskningsfältet, ”med större medvetenhet om de teoretiska ramar inom vilka man arbetar och en målmedveten utveckling av teori- och metodfrågorna, grundade i konstnärernas egen praxis och egna forskningsfrågor”.⁵⁰ Mot bakgrund av vetenskapssamhällets oenighet rörande detta fält är det angeläget att forskningsfinansiärerna, de konstnärliga högskolorna och universiteten med konstnärlig utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete enas om en definition av begreppet konstnärlig forskning, åtminstone i tekniska termer.

Ett hinder för en utbyggnad och förstärkning av forskarnivån på området har varit det faktum att de konstnärliga högskolorna i Stockholm saknar examensrätt och därför genomfört viss forskarutbildning i samarbete med andra universitet/högskolor, med följd att en egen, intern kompetens inte byggts upp i tillräcklig utsträckning. De möjligheter till konstnärlig utbildning och examina på forskarnivå som RUT 2 föreslår i avsnitt 2.2.4 kan bidra till att högskolorna utvecklar verksamheten så att de på sikt kan ansöka om examensrätt för konstnärlig forskarutbildning och om att utvärderas för att kvalificera sig för basresurser till en forskningsprofil.

Utredningen om samlokalisering av och eventuell integrering av de konstnärliga högskolorna i Stockholm (dir. 1997:47) föreslog i sitt betänkande *Campus för konst* att alla de konstnärliga högskolorna i Stockholm utom Kungl. Konsthögskolan skulle samlokaliseras till ett campus. Denna utredning föreslog inte någon sammanslagning eller verksamhetsmässig integrering av högskolornas verk-

⁴⁹ Prop. 2000/01:3.

⁵⁰ *Kontext – Kvalitet – Kontinuitet*, s. 122.

samhet, men såg stora samordningsvinster och samarbetsmöjligheter med sitt förslag. Utredningen pekade på möjligheten att i framtiden utifrån högskolornas egna behov och önskemål åstadkomma fördjupade samarbeten.⁵¹ Inget av utredningens förslag kom att genomföras.

Såväl Vetenskapsrådets som Högskoleverkets utvärderingar föreslår nu år 2007 ett samgående mellan de konstnärliga högskolorna i Stockholm för att snarast skapa en grund för en kritisk massa, kompetenser och organisatoriska förutsättningar för en forskarutbildning på det konstnärliga området: ”De sju självständiga konstnärliga högskolorna i Stockholm kan i dag inte bedriva forskarutbildning, och de behöver samverka närmare för att kunna göra det. En möjlighet vore att skapa en tvärkonstnärlig högskola i Stockholm”.⁵² VR:s utvärderare konstaterar: ”Fördelarna med ett gemensamt konstnärligt universitet är uppenbara på många plan. ’Universitas’-konceptet bygger på att flera aspekter av de estetiska disciplinerna och konstformerna kommer närmare varandra och bildar tillsammans en grundval för arbete och forskning på högsta nivå, med flera discipliner/konstarter involverade – i den riktning som utvecklingen av den nya konsten själv kräver.”⁵³

Eftersom forskarmiljöer och -resurser hittills är alltför begränsade på var och en av de konstnärliga utbildningarna i Sverige borde, enligt RUT 2:s uppfattning, under ett uppbyggnadsskede en tidsbegränsad, gemensam, mångkonstnärlig och internationellt orienterad forskarskola inrättas. Inte minst handlar det om en genomtänkt och kvalificerad långsiktig förstärkning av handledarnas kompetens, vilket allttjämt är en svag länk även i länder med längre erfarenhet av konstnärlig forskning som Storbritannien. Det system som där tillämpas med biträdande handledare under inskolning vore värt att pröva. Stora delar av konstnärligt kreativt utformade medier – t.ex. interaktiva spel, scen- och filmproduktioner – skulle med fördel kunna produceras i en utforskande process av mångvetenskapliga team sammansatta av t.ex. konstnärer, beteendevetare, humanister och tekniker och redovisas som gemensamma avhandlingar. Gemensamma arbeten av detta slag vore dessutom en utmärkt träning för fortsatta, avancerade forskningsprojekt inom området, vilket skulle kunna leda fram till en forskningsprofilsats-

⁵¹ SOU 1998:10, s. 55ff.

⁵² HSV Pressmeddelande 2007-05-10.

⁵³ *Kontext – Kvalitet – Kontinuitet*, s. 124, som hänvisar till en rad utländska exempel.

ning eller ett större externfinansierat forskningsprogram. Samarbeten och forskningsprojekt tillsammans med närliggande estetiska, analytiska discipliner är också önskvärda och saknas för närvarande nästan helt och hållet i Sverige.

En satsning på en sådan forskarskola skulle kunna ge incitament till utökat samarbete dels mellan samtliga konstnärliga utbildningar i landet, dels mellan de konstnärliga högskolorna i Stockholm med sikte på institutionella samgåenden för att stärka dessa högskolors möjlighet att gemensamt bygga upp en tvärkonstnärlig forskningsprofil.

2.4 Samarbete profilering

RUT 2:s bedömning: En strukturfond bör inrättas som stödjer samarbete, profilering och koncentration i det svenska utbildnings- och forskningssystemet med syfte att lärosätena ska koncentrera sin utbildning och forskning till sina styrkeområden, sådana områden där de har de bästa förutsättningarna att bli internationellt framgångsrika.

Har Sverige för många universitet? Den frågan kom högt upp på dagordningen och började diskuteras bland gemene man genom den nye universitetskanslerns uttalande i dagspressen strax efter hans tillträde i augusti i år. I relation till Sveriges storlek har vi för många universitet enligt RUT 2:s mening men den väsentliga frågan är inte *antalet* lärosäten utan *hur* Sverige i framtiden ska kunna bedriva utbildning och forskning på högsta internationella nivå och därmed kunna konkurrera på den internationella forsknings- och utbildningsarenan.

Förändringar i vår omvärld gör att svenska lärosäten måste hitta nya strategier för att klara konkurrensen. Internationaliseringen i sig, ökad internationell studentmobilitet med stöd av t.ex. Bologna-processen och avreglering av tjänstehandel liksom nya former av forskningsfinansiering som europeiska forskningsrådet och andra EU-satsningar bildar tillsammans en ny omvärld av konkurrens som svenska lärosäten måste hitta förhållningssätt till. Utvecklingen i Sverige, liksom i vår omvärld, sedan andra världskrigets slut, har varit en kraftfull expansion av den högre utbildningen. Det

svenska högskolesystemet har under efter krigstiden vuxit från att omfatta cirka 14 000 studenter och en liten grupp anställda till att omfatta omkring drygt 320 000 studenter och till att ha cirka 50 000 heltidspersoner anställda, varav cirka 8 000 forskarstuderande. Omkring en fjärde del av alla statligt anställda finns inom den svenska högskolan. I avsnitt 1.2.1 Från elit- till massuniversitet beskrivs denna utveckling närmare. Till detta kommer att svenska studenter i utlandet motsvarar ett medelstort lärosäte, eftersom cirka 27 000 studerar utomlands varje år. Å andra sidan studerar 23 000 utländska studenter i Sverige. Det svenska högskolesystemet är således en del av den av en internationell utbildningsmarknad.

Forskningen vid och forskningsresurserna till de nya högskolorna var inledningsvis små och kom ofta från externa finansiärer. I forskningspropositionen 1989/90, *Om forskning*,⁵⁴ föreslog den dåvarande socialdemokratiska regeringen kraftiga ökningar av medlen till forskningsstödande åtgärder vid mindre och medelstora högskolor. Medlen skulle användas av högskolornas lärare för planering och utarbetande av forskningsprojektansökningar. Därmed öppnades för det arrangemang som ledde till att alla högskolor fick förstärkta och permanenta forskningsresurser fr.o.m. 1997⁵⁵ och att resurserna för forskning och konstnärligt utvecklingsarbete spreds till alla högskolor i landet.

Profilering, samarbete och koncentration är internationella trender. En internationell genomgång av olik universitetsfusioner runt om i världen sammanfattar utveckling på följande sätt: "While merger experiences have often been traumatic for participants and participating institutions on balance the longer term results have been positive, producing a university system ... comprising relatively large and comprehensive institutions, well suited to compete in the new internationally competitive environment."⁵⁶

Förändringar av universitets- och högskolesektorn i våra grannländer pågår. I Norge inleddes sommaren 2001 en s.k. kvalitetsreform. Den omfattade då bl.a. examensstrukturen och hade målet högre kvalitet i utbildning och forskning. Just nu, i september 2007, pågår diskussioner om fördelning av basfinansieringen efter en ny modell med inslag av kvalitetsindikatorer och rankning av universitet. Samtidigt pågår i Norge diskussioner om professions-

⁵⁴ Prop. 1989/90:90.

⁵⁵ Prop. 1996/97:1, *Utgiftsområde 16*.

⁵⁶ K. Harman & V. L. Meek: *Introduction to Special Issue*, citerad i Broström et al. 2004, s. 26.

och elituniversitet till vilket kommer att ytterligare ett lärosäte erhållit universitetsstatus, Universitetet i Agder.

I Danmark genomförs ett brett fusionsprogram som innebär sammanslagning av universiteten och en stor del av sektorsforskningsinstituterna från den 1 januari 2007. I Finland pågår också stora förändringar med målet att utveckla universitetsväsendet till att bli i alla avseende högklassigt och internationellt framstående på de särskilda finska styrkeområdena. Dessutom ska universiteten förbättra sin internationella konkurrenskraft genom att profilera sig och satsa på kvalitet i forskningen, samtidigt som ledningsfunktioner och strategisk planering ska reformeras och stärkas och finansieringen i större utsträckning ske på basis av verksamhetens kvalitet och i konkurrens. Därutöver pågår tre spetsprojekt för att utveckla nya strukturer (konsortium, federation sammanslagning) för flera universitet och högskolor. Genom strukturella förändringar är man således på god väg att försöka stärka universitetens konkurrenskraft i våra nordiska grannländer.

Lärosätenas samarbete och profilering diskuteras också sedan länge i Sverige och en rad samarbeten i olika former pågår mellan lärosäten. Mälardalens högskola och Örebro universitetet har sedan 2004 diskuterat samgående med avsikten att skapa ett nytt konkurrenskraftigt lärosäte. Styrelserna för lärosätena beslutade nyligen om att ett slutligt förslag till ett federativt universitet ska utvecklas. Federation är ny som samarbetsform i det svenska högskolesystemet och har främst amerikanska förebilder. Det kommer inte innebära en sammanslagning av lärosätena utan en organisation som bygger på balans mellan självbestämmande för respektive enhet och beslutsmyndighet för en federationsledning.⁵⁷

Inom ramen för Akademi sydost bedrivs ett strategiskt samarbete mellan Blekinge tekniska högskola, Högskolan i Kalmar och Växjö universitet sedan 2004. Samarbetet bedrivs i form av en allians med det övergripande målen högre kvalitet, ökad konkurrenskraft, rationalisering och effektivisering. Avsikten är att ge de tre lärosätena ökad storlek, tyngd och synlighet genom alliansen.⁵⁸ Samarbetet har nu senast lett till att Blekinge tekniska högskola övertar utbildning inom elektronikområdet från Högskolan i Kalmar och att en anslagsomfördning med 14 miljoner kronor sker mellan lärosätena.

⁵⁷ Webbplatsen: Forum för allians som nås via www.oru.se eller ww.mdh.se

⁵⁸ www.akademisydost.se

Ett annat exempel på vad som kunde ha blivit en allians är det initiativ som rektorerna vid Kungl. tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola AB tog våren 2004, då de lät ta fram ett underlag för ett första steg till utformningen av en strategisk allians mellan lärosätena.⁵⁹ Bland annat identifieras specialiteter och styrkeområden liksom för- och nackdelar med en allians. Lärosätena presenterade senare förslaget vid en uppvaktning i regeringskansliet men ansåg sig inte få ett sådant tydligt stöd att det i dag resulterat i en uttrycklig allians.

Ett väletablerat samarbete men med annan inriktning är nätverket Pentaplus. Det bildades 2003 av Karlstads universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Mälardalens högskola och Örebro universitet i syfte att stärka och förtydliga lärosätenas roll som drivkraft i en gemensam region präglad av en omfattande och genomgripande strukturomvandling. Samarbetet sker i ett s.k. triplehelixperspektiv, dvs. med iakttagande av villkor och behov från såväl näringsliv och offentlig sektor som högskolesektorn.⁶⁰

En rad andra samarbetsformer förekommer, bl.a. samarbete för att stärka en enskild utbildningsinriktningar. Ett exempel är det samarbete som Chalmers tekniska högskola AB och Karlstads universitet inlett detta år för att stärka tekniska utbildningar genom möjligheter till ökad studentmobilitet inom civilingenjörsutbildningarna. Därutöver finns också sedan lång tid samarbetsavtal kring examensrätt på forskarnivå mellan lärosäten med respektive utan sådan examensrätt. Genom den formen av samarbeten bedrivs i praktiken forskarutbildning vid högskolor som saknar examensrätt på forskarnivå men som har viss handledningskapacitet. RUT 2:s slutsatser och förslag i anslutning till detta framgår av avsnittet 2.2.2.

Det svenska högskolesystemet har genomgått en mycket snabb utbyggnad och därmed fått en stor spridning över landet. Som konstaterats i avsnittet 1.2.7 är det viktigt att reflektera över vilka olika sorters lärosäten som finns och som samhället behöver både ur ett lärosätes- och statsmaktperspektiv. RUT 2 anser att det nu behövs mer av koncentration inom utbildning och forskning. Lärosätena kan inte fortsätta att konkurrera inom samma områden. Det behövs både internationellt slagkraftiga fullskaliga forskningsuniversitet och mindre högskolor med andra delvis gemensamma och delvis olika roller. Detta är en uppfattning som det verkar

⁵⁹ Broström et al. 2004.

⁶⁰ www.pentaplust.se

finnas stor uppslutning kring. SUHF har, som tidigare nämnts, en arbetsgrupp för ”översyn av det framtida högskolelandskapet” och Högskoleverket ställde nu i maj 2007 frågan till regeringen om det inte är dags för arbetsdelning genom en differentiering av inriktning, innehåll och uppgifter mellan olika universitet och högskolor. Vissa lärosäten bör enligt verket vara mer forskningsinriktade, medan andra exempelvis kunde vara mer fokuserade på professionsutbildningar.⁶¹

På statsmaktsnivån förefaller det också finnas en viss enighet om inriktningen i dessa frågor. Den förra regeringens forsknings- och högskolepolitiska inriktning, så som den uttrycktes i propositioner, syftade till profilering, samarbete och främjande av excellens i forskning.⁶² Den nuvarande regeringen har som sin uppfattning framfört att det är nödvändigt med en ökad koncentration av kompetens genom att lärosätena profilerar sig och utvecklar samverkan med varandra för att kunna nå en ökad kvalitet i högre utbildning och forskning.⁶³ Regeringarna har också givit visst ekonomiskt stöd för lärosätenas arbete i denna riktning. Den förra regeringen anslog under 2006 tolv miljoner kronor till tio lärosäten för lärosätenas samarbeten och profilering. Fyra miljoner av dessa avsåg stöd till Akademi sydost. Under 2007 har den nuvarande regeringen anvisat ytterligare 10 miljoner kronor till Akademi sydost för att fördjupa samarbetet. I budgetpropositionen för 2008 har regeringen föreslagit att ytterligare medel ska kunna utgå, för att stödja frivilliga och framgångsrika samarbeten eller sammanslagningar efter prövning av framställan från lärosäten. Storleken på dessa medel är inte redovisade i propositionen men torde högst kunna uppgå till det belopp som föreslås ställas till regeringens disposition, 133,7 miljoner kronor.⁶⁴

Vilka hinder finns då för profilering och samarbete? RUT 2 vill i detta sammanhang peka på två viktiga faktorer – de stora behoven av ledningskapacitet och ekonomiska resurser. I anslutning till arbetet med förändringar av lärarutbildningen i sydost har en arbetsgrupp genomfört en omfattande genomgång av internationella och nationella erfarenheter från samverkans- och fusionsarbete. Rapporten lyfter bl.a. fram erfarenheter av viktiga parametrar i ett samgående som graden av frivillighet, ekonomiska

⁶¹ Högskoleverkets rapportserie 2007:31 R, s. 89ff.

⁶² Se bl.a. propositionen *Forskning för ett bättre liv*, prop. 2004/05:80, s. 59.

⁶³ Prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 122.

⁶⁴ Prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 122 och 185.

besparingar vilka ofta låter vänta på sig och fusionsprocesser som tenderar att bli mycket dyra och akademiska vinster som också kan dröja. För att fusioner ska lyckas pekar erfarenheterna som redovisas i rapporten på behoven av *en god, tydlig och stark ledning* som kan utveckla mål och visioner och på behovet av *ekonomisk flexibilitet*.⁶⁵ Detta är enligt RUT 2 mycket viktigt att ta fasta på och utredningen har i avsnitt 1.2.7 redovisat överväganden kring betydelsen av lärosätenas utbildnings- och forskningsstrategiarbete och återkommer till betydelsen av ledarskap i avsnittet 2.6.

Statsmakterna är således i hög grad medvetna om behovet av att stödja samarbeten och arbetet med profilering och koncentration men de ekonomiska stöd som regeringen hittills har givit dessa projekt har enligt RUT 2:s bedömning varit alltför begränsade för att på ett avgörande sätt bidra till verklig profilering och samarbete i högskolesystemet. Utredningen föreslår därför flera förändringar som tillsammans ska bidra till att öka kvaliteten i utbildning och forskning och även bidra till att öka lärosätenas drivkrafter för profilering och samarbete: basresurser till forskningsprofiler som prövas i konkurrens och utvärderas vart fjärde år införs och i övrigt tilldelas högskolorna på sikt inga direkta forskningsanslag vid sidan om forskningsprofilen vilket sammantaget bör bidra till koncentration av högskolornas forskningsresurser. Samtidigt sker en konkurrensutsättning av universitetens direkta forskningsmedel vilket innebär ett ökat tryck på universiteten att koncentrera och stärka verksamheten inom sina styrkeområden.

Det är utredningens övertygelse att ökad profilering också leder till ökat samarbete eftersom samarbete, utöver ökad kvalitet, på längre sikt ger möjligheter till förbättrad konkurrenskraft vad gäller personal, studenter och ekonomiska resurser och även en rationaliserings- och effektivitetspotential. Askling, Almén och Fransson sammanfattar detta i den tidigare refererade rapportens avslutande reflektion: ”Inför en osäker och oförutsägbar samhällsutveckling kan lärosäten som tänkt igenom sina förutsättningar att kunna möta skärpta kvalitets- och relevanskrav och likaledes skärpta krav på effektivitet i såväl ekonomiska som administrativa termer göra uppenbara vinster genom samgående eller en långt driven samverkan. Mycket tyder på att fusionerade institutioner står väl rustade inför framtida utmaningar, genom att ha varit tvungna att

⁶⁵ Askling et al. 2007, s. 39–47.

arbета fram en tydlig vision, en gemensam verksamhetsidé och ett genomtänkt utbildningsutbud.”⁶⁶

Ett exempel på hur man kan arbeta med profilering och samarbete på samma gång är den modell med *research pooling* som the Scottish Funding Council har arbetat med sedan några år tillbaka. Tanken med denna pooling är att forskningsmiljöer och även enskilda forskare i små miljöer – oavsett om de befinner sig vid större eller mindre lärosäten – men som bedriver en forskning med god kvalitet ska föras samman i ett större fast nätverk. I detta nätverk samutnyttjas resurserna och skapas en större kritisk massa. På detta sätt understöds samarbete och undviks onödiga dubbleringar av små underkritiska miljöer, vilka istället kan föras samman inom nätverkets ram och eventuellt på sikt organiseras i nya konstellationer på ett färre antal lärosäten. När forskningsmiljöer på detta sätt stärks blir de också mer attraktiva för nyrekrytering av kvalificerade forskare. *Research pooling* har också visat sig vara ett effektivt sätt att organisera forskarutbildning.

Strukturuomvandling är kostsamt och statsmakterna har tidigare på olika sätt bidragit med stora resurser för omstrukturering inom olika branscher t.ex. varvsnäringen och bankväsendet. Nu behövs insatser inom den högre utbildningen och forskningen. Lärosättsledningarna som ser behov av strukturförändringar ska inte tvingas att använda resurser avsedda för forskning och utbildning för detta. Det bör därför tillskapas en strukturfond som kan stödja profilering, samarbete och koncentration i det svenska utbildnings- och forskningssystemet i syfte att lärosätena ska koncentrera utbildning och forskning till styrkeområden, områden där de har de bästa förutsättningarna att bli internationellt framgångsrika. En sådan fond skulle kunna stödjas av fler finansörer än statsmakterna. Även om utredningen inte kan föreslå en ofinansierad reform vill vi ändå starkt understryka behovet av ekonomiskt stöd till lärosätena för omstruktureringsarbetet.

⁶⁶ Ibid., s. 47.

2.5 Universitetsstatus

RUT 2:s förslag: Eventuella framtida beslut om universitetsstatus ska baseras endast på kvalitetsbedömning. Det ska därför vara en uppgift för Högskoleverket att pröva eventuella ansökningar och besluta om universitetsstatus. Genom att beslut om universitetsstatus frikopplas från statsmakternas beslut bör inte frågan om universitetsstatus kopplas till åtagande om ekonomisk utbyggnad.

RUT 2:s bedömning: Möjligheten att ansöka om universitetsstatus har bidragit till en utveckling mot bredd både i utbildning och i forskning såväl inom som mellan vetenskapsområden. Forskningsmiljöerna och forskarutbildningen bör istället koncentreras. Att ge fler högskolor universitetsstatus och därmed sprida forskarutbildningen och resurser är olämpligt av såväl kvalitetsskäl som av ekonomiska skäl. Det svenska forsknings- och utbildningssystemet behöver istället koncentration av kompetens och resurser.

2.5.1 Beteckningen universitet

Beteckningen universitet används runt om i världen utan någon enhetlig definition. De definitioner som OECD använder för statistiska ändamål ger ingen ledning vid försök att definiera begreppet universitet. OECD konstaterar endast att traditionellt har universitet huvudsakligen varit centrum för forskning. Inte heller samarbetsorganet för högskolor och universitet inom Europa The European University Association (EUA) tillhandahåller någon enhetlig definition på beteckningen universitet. I EUA:s beskrivning av fullständigt medlemskap i organisationen återfinns dock en av de vanligaste beskrivningarna av universitet: "Universities having full power to award doctorates and that have awarded at least one doctorate every year over the last three years." Detta till skillnad från "Higher education institutions without doctoral programs (or have started doctoral programs but have not yet awarded doctorates for three consecutive years)"⁶⁷. International Association of Universities som står UNESCO nära och har medlemmar över hela världen har som ett krav för medlemskap att lärosätet genom-

⁶⁷ European University Association, www.eua.be

gått en nationell eller motsvarande kvalitetssäkringsprocess eller ackreditering och därmed är nationellt erkänt. Dessa beskrivningar stämmer överens med den svenska användningen av beteckningen universitet respektive högskolor med vetenskapsområde. Universitetsstatusen innebär rätt för ett lärosäte att anordna forskarutbildning och utfärda doktorsexamen. Namnet universitet är i Sverige inte skyddat i lag vilket innebär att det finns flera privata organisationer som kallar sig universitet.

Professor Carl-Gustaf Andrén tecknar i en bilaga till Högskoleverkets yttrande över de första ansökningarna om universitetsstatus en historisk bakgrund till universitetsbegreppet. Andrén börjar med att citera Wilhelm von Humboldt.⁶⁸ ”Universitet är den plats där professorer och studenter gemensamt söker sanningen.” Vidare redovisar han definitioner från olika uppslagsböcker och via de europeiska universitetens *Magna Charta Universitatis* från Bolognajubileet sammanfattar Andrén med att alla pekar på definitioner som återspeglar vissa grundläggande principer för vad som gäller för att en institution ska anses berättigad att kallas universitet:

Forskningen, strävan att vidga vetandet, är av grundläggande betydelse. Undervisningen är också en självklar ingrediens, en undervisning som ska bygga på vetenskaplig grund och kunna förmedla ett vetenskapligt förhållningssätt till studenterna samtidigt som dessa ska förvärva viktiga kunskaper för sitt kommande yrke. Kännetecknet för ett universitet är att det förvaltar och vidareför redan vunna forskningsresultat och samtidigt systematiskt arbetar på att vinna nya kunskaper som ska tillföras undervisningen och därmed säkra aktualiteten i denna och inspirera nästa generation till att gå vidare.⁶⁹

Av Andréns essä framgår också att det t.ex. vid utbyggnaden av Umeå universitet inte fanns någon debatt om själva universitetsbegreppet. Vad som konstituerade ett universitet var helt klart: forskning och utbildning, flera fakulteter och ett betydande antal ämnen jämte professorer med vetenskaplig meritering och studenter som uppfyllde kraven för att få delta i högre utbildning.

⁶⁸ *Högskola i dynamisk utveckling*, s. 91.

⁶⁹ Andrén i *Högskola i dynamisk utveckling*, s. 93.

2.5.2 Nuvarande ordning för beslut om benämningen universitet

Den nuvarande ordningen tillkom efter regeringens förslag i budgetpropositionen för 1997 och i forskningspropositionen *Forskning och sambälle*.⁷⁰ Som underlag fanns utredningen *Kriterier för benämningen universitet* från Högskoleverket.⁷¹ Enligt det riksdagsbeslut som följde kan benämningen universitet, av regeringen, tilldelas ett statligt lärosäte:

- som har en grundutbildning och forskning som är väl etablerad och av god vetenskaplig kvalitet,
- som har en tillräcklig omfattning av grundutbildningen och utbildning inom ett antal ämnesområden,
- som har en tillräcklig omfattning av forskningsverksamheten och forskningen inom ett antal ämnesområden,
- som har goda infrastrukturella förutsättningar (bibliotek m.m.) för att bedriva grundutbildning och forskning,
- som har goda internationella kontakter inom grundutbildning och forskning och
- som uppfyller kraven för att självständigt inrätta professurer och att utfärda doktorsexamen.⁷²

Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 1997 att tre lärosäten redan uppfyllde kriterierna för universitetsstatus, Högskolan i Luleå, Kungl. Tekniska högskolan och Karolinska institutet. Endast Högskolan i Luleå fick ändrat namn till Luleå tekniska universitet. Dessförinnan fanns inte någon uttalad formaliserad ordning för hur universitetsstatus skulle kunna uppnås. De senast tillkomna nya universiteten var då Linköpings universitet 1975⁷³ och Sveriges lantbruksuniversitet 1977⁷⁴. De tillkom på statsmaktsinitiativ utan någon form av ansökan. De kriterier som gällde tidigare var att lärosätet var statligt, hade rätt att utfärda doktorsexamen och att utbildning bedrevs vid minst tre fakulteter. Riksdagen beslutade om vilka fakulteter som skulle finnas vid universitetet och regeringen beslutade därefter om benämningen av lärosätet. Långt tidigare, kring förra sekelskiftet, begärde Göteborgs

⁷⁰ Prop. 1996/97:1, Utgiftsområde 16 och prop. 1996/97:5.

⁷¹ Högskoleverkets rapportserie 1996:12 R.

⁷² Bet. 1996/97:UbU1, rskr.1996/97:100.

⁷³ Prop. 1975/76:100, bet. 1975/76:UbUU20, rskr. 1975/76:245.

⁷⁴ Prop. 1976/77:67, bet. 1976/77:JoU17, rskr. 1976/77:247.

respektive Stockholms högskola hos Kungl. Maj:t att få examensrätt – inklusive rätt att utdela doktorsgraden.⁷⁵

Den nya ordningen innebär att regeringen beslutar om användningen av benämningen universitet. En högskola ansöker hos regeringen om att tilldelas rätten att benämnas universitet. Före regeringens beslut ska en prövning genomföras av Högscoleverket.

Skälet till att regeringen tog upp frågan om universitetsbenämningen i budgetpropositionen för 1997 var sannolikt att högskolorna i Karlstad, Växjö, Örebro och att Mitthögskolan samma år hade ansökt hos regeringen om att få ställning som universitet. Ansökningarna prövades av Högscoleverket på regeringens uppdrag. Verket tillstyrkte framställningen från Högskolan i Karlstad men inte de övriga. Regeringen beslutade dock att högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro skulle ges benämningen universitet fr.o.m. den 1 januari 1999. I beslutet förklarade regeringen att Mitthögskolan skulle ges förutsättningar att utvecklas till universitet genom resurstillskott. Högskolan inkom i januari 2000 med en kompletterad ansökan om att bli universitet. Regeringen beslutade, på grundval av Högscoleverkets yttrande, att tilldela högskolan naturvetenskapligt vetenskapsområde, dvs. rätt att examinera i forskarutbildningen inom det naturvetenskapliga vetenskapsområdet fr.o.m. den 1 januari 2001 och att höja högskolans anslag till forskning och forskarutbildning under perioden 2000–2003 med 47 miljoner kronor. I januari 2002 återkom Mitthögskolan till regeringen med en ansökan om humanistisk-samhällsvetenskapligt vetenskapsområde och begäran om prövning att benämnas universitet. Ett år senare, dvs. 2003, beslutade regeringen att Mitthögskolan skulle bli universitet den 1 januari 2005. Regeringen bedömde att uppbyggnaden av de humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsmiljöerna vid Mitthögskolan borde ges ytterligare tid att konsolidera sig.⁷⁶

Det tog således många år för Mitthögskolan att uppnå universitetsstatus. Därefter har inte någon ansökan om universitetsstatus behandlats även om ansökningar från fem högskolor om universitetsstatus fortfarande, i mitten av oktober 2007, finns på regeringens bord.⁷⁷

⁷⁵ Inge Jonsson i *Högskola i dynamisk utveckling*, s. 107.

⁷⁶ Regeringsbeslut nr 9, 2003-01-30, dnr U2000/220/UH, U2002/265/UH.

⁷⁷ Ansökningar finns från Mälardalens högskola inkommen den 25 november 1998, en ansökan från Malmö högskola inkommen den 5 mars 2003, två ansökningar från Södertörns högskola den ursprungliga inkommen den 5 mars 2002 och en uppdaterad ansökan inkommen den 9 maj 2006, en ansökan från Blekinge tekniska högskola inkommen den 10

Den dåvarande socialdemokratiska regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2000 bedömningen att det inom de närmaste åren inte kommer att finnas ekonomiskt utrymme för att inrätta fler universitet. I den forskningspolitiska propositionen *Forskning för ett bättre liv* presenterade den dåvarande regeringen också en ny syn på frågan om nya universitet. Det svenska högskolesystemet skulle utvecklas mot samarbete mellan lärosäten vad gäller såväl verksamhet som beslutsorgan. En sådan struktur ansågs bättre främja svensk forsknings och forskarutbildnings kvalitet än en utökning av antalet universitet och högskolor med vetenskapsområde.⁷⁸ Denna inriktning avspeglas också i direktiven till RUT 2, som anger att utredarens förslag till nytt system för beslut om universitetsstatus ska främja hög kvalitet och vetenskaplig bredd i verksamheten samt samarbete och profilering.

Den nuvarande regeringens inställning i frågan om universitetsstatus har inte deklarerats klart. I alliansens program *Mer kunskap – en modern utbildningspolitik* uttalas att beslut om examensrättigheter och rätt till vetenskapsområden inte ska ligga på politisk nivå utan delegeras till lämplig myndighet, förslagsvis Högskoleverket. Vidare framhålls att den högre utbildningen ska avpolitiserars för att garantera lärosätenas självständighet och integritet.⁷⁹

Att etablera nya universitet tar lång tid och är mycket resurskrävande. Enligt RUT 2:s uppfattning är det problematiska med nuvarande ordning att den efterfrågar bredd om ett lärosäte vill bli universitet. När lärosätet fått universitetsstatusen så börjar en nedmontering av bredden för att kunna uppnå kritisk massa inom några forskningsprofiler. Betydelsen av att forskningsmiljöerna är tillräckligt starka och har tillräcklig kritisk massa har uppmärksamats i många sammanhang. Att detta är speciellt viktigt för forskarutbildning har en internationell utvärderingspanel som bedömt forskarutbildningen i Danmark särskilt påpekat. Panelen konstaterar apropå forskarutbildningens kvalitet att några av de vetenskapliga miljöerna där forskarutbildning genomförts inte är särskilt starka i sig själv. Detta förefaller vara ett resultat av den generella möjlighet som finns i Danmark för alla högskolor att

september 2002 om rätt att benämnas tekniskt universitet och en ansökan om status som professionsuniversitet från Högskolan i Borås inkommen den 30 maj 2005.

⁷⁸ Prop. 2004/05:80, s. 59.

⁷⁹ *Mer kunskap – en modern utbildningspolitik*, 2006, s. 46.

erbjuda forskarutbildning inom vilket område som helst.⁸⁰ RUT 2 ser liknande problem med de små miljöer som också återfinns i svensk forskarutbildning.

Lärosätenas synpunkter på det nuvarande systemet har inhämtats av RUT 2 vid lärosätesbesöken. En synpunkt som framförts är att systemet med ansökan om universitetsstatus har lett till en olycklig utveckling där bredden är viktigare än profileringen. Det behövs tydliga uppdrag för de unga universiteten där uppgiften inte är att hålla bredden. Flera högskolor framhöll vid besöken att viktigare än universitetsstatus är möjligheten till examensrättigheter för utbildning på forskarnivå. Examensrätten betraktas t.o.m. som viktigare än resursförstärkningar. Från en mindre högskola påpekades att frågan om universitetsstatus inte främst drivs av högskoleledningen utan av andra intressenter t.ex. från regional- och lokal nivå, studenter, lärare och professorer. Förra universitetskanslern Carl-Gustaf Andrén har gjort en talande jämförelse om likheterna i drivkrafterna över seklen:

Vid medeltidens slut hade varje land eller furstendöme minst ett universitet. Det hade blivit en statussymbol, ett tecken på att man själv hade tillgång till kunskapen och därmed också kunde utbilda unga människor inom landet och inte behövde skicka dem till ett annat land. – Det är intressant att jämföra den medeltida utvecklingen med vad vi upplevt i vårt land under den senare delen av detta sekel (1900-talet), då varje län och varje landshövding, energiskt kämpat för att få en egen högskola som skulle garantera ett vitaliserande inflytande inom länet och bidra till att behålla ungdomarna kvar. Det energiska arbetet har också lett till att alla län idag har minst en egen högskola eller ett universitet.⁸¹

Vid prövningar av universitetsstatus och framförallt examina inom högre utbildning används ofta begreppet ackreditering. Den innebär ett avgörande om en utbildning eller ett lärosäte uppfyller eller inte uppfyller vissa förutbestämda kriterier, som antingen kan vara på en miniminivå eller på en elitnivå. Ackreditering kan ske av hela lärosäten, fakulteter, utbildningsprogram eller enskilda discipliner. Den medför ofta en förändring av officiell status för lärosätet etc. För att vara trovärdig krävs att ackrediteringen genomförs och godkänns av en organisation som den högre utbildningen och i förekommande fall staten och relevanta arbetsgivare kan lita på.

⁸⁰ *A Public Good. PhD Education in Denmark, Report from an International Evaluation Panel, Ministry of Science, Technology and Innovation, 2006.*

⁸¹ Andrén i *Högskola i dynamisk utveckling*, s. 84.

Ackrediteringsorganisationen kan vara ett organ tillskapat och finansierat av statsmakterna. Ackreditering förutsätter en utvärdering. Beslutet baseras normalt på akademiska och yrkesmässiga kvalitetskriterier och inte på politiska överväganden. Ackreditering är oftast en regelbundet återkommande process. I Sverige kan prövningar av examensrätter och universitetsstatus betraktas som en form av ackreditering.⁸²

En rad olika organisationsformer förekommer för ackreditering och bedömning av högre utbildning och universitetsstatus. Organ tillskapade av statsmakterna, som det svenska Högskoleverket, är vanliga i Europa och finns t.ex. i Finland, Danmark, Norge, Tyskland, Nederländerna, Spanien och Portugal. Särskilda statliga ackrediteringsorgan har etablerats framför allt i det tidigare östblocket för att säkra en miniminivå på privata utbildningar. I Storbritannien är det Privy Council⁸³ som efter ansökan från ett lärosäte beslutar om universitetsstatus. Privy Council motsvarar den tidigare Kungl. Maj:t-institutionen i Sverige som fram till 1974 var benämning på det statsorgan som beslöt i kungens namn.⁸⁴ Vidare finns också fristående akademiska organisationer som är nationellt eller internationellt verksamma. I många fall har de som mål att ackreditera utbildningar på elitnivå. Därutöver finns, främst i USA, organisationer tillskapade av universiteten själva.

Möjligheten att ansöka om universitetsstatus har således bidragit till en utveckling mot bredd både i utbildning och i forskning såväl inom som mellan vetenskapsområden. RUT 2 anser att forskningsmiljöerna och forskarutbildningen istället bör koncentreras, något som bl.a. kan uppnås med samarbete inom forskarskolor. Att ge fler högskolor universitetsstatus och därmed sprida forskarutbildningen ser utredningen som olämpligt såväl av kvalitetsskäl som av ekonomiska skäl. Det är inte rimligt att ställa i utsikt för lärosätena att de inom överskådlig tid ska kunna gå vidare från ett läge som högskola till att bli en fristående universitetsenhet. En sådan utveckling är inte heller önskvärd eftersom den motverkar den koncentration av kompetens och resurser som det svenska forsknings- och utbildningssystemet behöver.

⁸² Jfr Högskoleverkets rapportserie 2003:4 R.

⁸³ Kriterier för universitetsansökan finns i en särskild vägledning för ansökan om universitetsstatus som avser omfattning på utbildning och forskning, kvalitet avseende förvaltning och ledning, kvalitetssäkringssystem för den akademiska verksamheten m.m. Queen Margret University College, Edinburgh, Application to the Privy Council. May 2005.

⁸⁴ www.ne.se

Det är RUT 2:s uppfattning att stora politiska förväntningar på effekter av universitetsetableringar inte får hindra att de akademiska bedömningarna av kvaliteten i verksamheten ska komma i främsta rummet. En självklar utgångspunkt för utredningen är också att beteckningen universitet ska användas för utbildnings- och forskningsverksamhet av högsta kvalitet.

2.5.3 Ett framtida system för universitetsstatus

RUT 2 har i behandlingen av en lämplig ordning för hantering av frågan om universitetsstatus haft som utgångspunkt att kvaliteten i utbildning och forskning inte främjas av en ytterligare spridning av resurser. Snarare behövs det färre än fler universitet i Sverige. Därför har utredningen övervägt att rekommendera regeringen att endast göra ett principiellt uttalande om att det inom överskådlig tid inte kommer att finnas behov eller möjlighet att inrätta nya universitet samt att därutöver inte göra några ändringar i nuvarande system. En annan möjlighet som utredningen har övervägt är att föreslå att den nuvarande ordningen som möjliggör att lärosäten ansöker om universitetsstatus helt tas bort. Det skulle kunna vara fullt rimligt eftersom möjligheterna att ansöka om universitetsstatus endast har funnit under de senaste tio åren.

Utredningen har dock inte sett dessa möjligheter som tillräckliga för att stärka det svenska högskolesystemet i den internationella konkurrens som redovisats i det inledande kapitlet. Svenska universitet och högskolor behöver få fler drivkrafter för koncentration och profilerings och behöver komma bort från ett system som inbjuder till att bredda både utbildning och forskning inom och mellan vetenskapsområden. Vid övervägandena har det varit angeläget för RUT 2 att utgå från lärosätenas erfarenheter och att samtidigt beakta hur frågan hanteras i andra länder.

Några direkta invändningar har inte framförts mot de nuvarande kriterierna för universitetsstatus. De överensstämmer med de kriterier som används i andra länder. RUT 2 finner det därför rimligt att behålla dem.

Eventuella framtida beslut om universitetsstatus ska enligt RUT 2 bedömnings baseras endast på kvalitetsbedömning. Därför bör de avgöras av ett organ som är oavhängigt det politiska systemet. En fristående instans har bättre förutsättningar än statsmakterna att fatta beslut utifrån vetenskapliga bedömningar. RUT 2

anser därför att det bör vara en uppgift för Högskoleverket att pröva eventuella ansökningar och besluta om universitetsstatus.

Utredningen föreslår således att beslut om universitetsstatus bör frikopplas från statsmakternas direkta beslut. I och med att beslut fattas av en annan instans än regeringen frikopplas också frågan om universitetsstatus från åtagande om ekonomisk utbyggnad. Utredningens bedömning är att en sådan ordning ligger i linje med den generella inriktningen mot en högre grad av konkurrensutsättning av forskningen som efterfrågas i utredningsdirektivet och den aviserade minskade politiska styrningen av högskolan.

Nuvarande ordning med möjlighet att ansöka om universitetsstatus har på några få år lett till att fyra högskolor fått universitetsstatus och ytterligare fem har ansökt om denna. Kravet på att det ska finnas statsfinansiella möjligheter att bevilja ansökningar om universitetsstatus har tillkommit som ett tydligt villkor från regeringens sida och framförts som motiv till att framställningarna inte behandlats. Om en från statsmakterna fristående instans ska fatta beslut om universitetsstatus kan detta inte bli avhängigt om statsmakterna kan tillskjuta mer resurser. I bedömningen måste därmed ingå att avgöra om lärosätet har tillräckliga resurser för att bedriva universitetsverksamhet. Lärosäten som ansöker om universitetsstatus måste därför kunna påvisa att de har en forskningsbas med en tillräcklig kompetens och att de därutöver har tillräckliga resurser för att bedriva universitetsverksamhet. I en prövning bör också ingå att bedöma vad ett nytt universitet skulle kunna tillföra det svenska utbildnings- och forskningssystemet som helhet.

2.6 Universitetsledningarnas och fakultetsnämndernas ansvar

RUT 2:s bedömning: Profilering av lärosätenas verksamhet kräver handlingsutrymme för interna omprioriteringar. Styrelserna fördelar de samlade resurserna i enlighet med fastställda utbildnings- och forskningsstrategier direkt till utförande enheter. Fakultetsnämndernas roll som beslutsnivå för intern resursfördelning förändras och ansvaret koncentreras till kvalitetsfrågor.

Den anslags- och resurstilldelningsmodell som föreslås i detta betänkande medför ett ökat behov av strategiska beslut i lärosätets styrelse, särskilt universitetens. Om lärosätena aktivt ska kunna profilera verksamheten krävs interna omprioriteringar. Då ser RUT 2 det som rimligt att styrelsen kan och ska fördela resurser internt. Kollegial styrning och beslutsfattande kan försvåra omprioriteringar. Fakultetsnämnderna bör därför inte i normalfallet ingå som del i en linjeorganisation. Nämndernas uppgift är att svara för att kvaliteten inom forskning och utbildning vidmakthålls utan att för den skull ha det slutliga ansvaret för medelsfördelningen till institutionerna.

Rektor behöver sin styrelses stöd för att kunna genomföra strategiska förändringar och styrelser behöver i sin tur ha handlingsfrihet i förhållande till statsmakterna. En resurstilldelningsmodell som innebär att resurserna tilldelas utifrån kvalitet i forskning och antalet studenter i utbildning avpolitiserar besluten om resurser. Därmed överläts profileringsarbetet till lärosätena och de kan genom lokala beslut skapa förutsättningar för att hänsyn tas till exempelvis skillnader i storlek eller regional olikhet. Ansvar och befogenhet måste följas åt och det är enligt RUT 2:s mening befogat att statsmakterna i största möjliga utsträckning begränsar regleringen av den interna organisationen vid lärosätena.

2.6.1 Regelverket

Enligt högskolelagen har styrelsen för en högskola inseeende över högskolans alla angelägenheter och svarar för att dessa uppgifter fullgörs.⁸⁵ I högskoleförordningen är det närmare preciserat vilka frågor *en styrelse* själv ska besluta om t.ex. årsredovisning, budgetunderlag och viktigare frågor om den interna resursfördelningen och uppföljningen av denna, vissa personalfrågor, antagningsordning m.m.. Uppräkning avslutas med en generell bestämmelse ”i frågor i övrigt som är av principiell vikt”.⁸⁶

Vad gäller *rektor* stadgas i lagen⁸⁷ att för ledningen av verksamheten närmast under styrelsen skall varje högskola ha en rektor. Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och rektor föreskrivs i högskoleförordningen på så vis att de frågor som inte avgörs av styrel-

⁸⁵ Högskolelagen (HL) 2 kap. 2 §, SFS 1992:1433.

⁸⁶ Högskoleförordningen (HF) 2 kap. 2 §, SFS 1993:100.

⁸⁷ HL 2 kap. 3 §.

sen enligt högskoleförfattningarna eller enligt annan lag eller förordning avgörs av rektor om inte styrelsen beslutat något annat. Styrelsen får dock inte ta över uppgift från rektor som denne/-a har fått genom föreskrift i lag eller förordning.

Fakultetsnämnderna ska enligt högskolelagen⁸⁸ ansvara för forskning och utbildning på forskarnivå. Nämnderna ska också ansvara för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, om inte lärosätet inrättar särskilda organ för utbildning på dessa nivåer. Det ska finnas minst en fakultetsnämnd vid varje lärosäte där det finns vetenskapsområde. Lärosätets styrelse ska enligt högskoleförordningen⁸⁹ besluta vilka fakultetsnämnder som ska finnas och vilket ansvarsområde som varje nämnd ska ha. Ordförande och vice ordförande i nämnden utses bland ledamöterna i nämnden av rektor på förslag av de lärare som väljer ledamöterna. Statsmakterna har därutöver lämnat flera frågor om den interna organisationen oreglerade. Begreppet fakultet var före 1999, då vetenskapsområde infördes som begrepp i högskoleförfattningarna, dels en enhet för statsmakternas resurstilldelning dels en valförsamling för val till fakultetsnämnden.⁹⁰ Fakultet är numera ett begrepp som inte är reglerat i högskoleförfattningarna. Inte heller används begreppen dekanus och prefekt längre i högskoleförfattningarna som beteckning på ordförande i fakultetsnämnd respektive ansvarig för en institution.

Vid en första anblick kan regelverket för den interna organisationen förefalla tydligt, men i praktiken finns det betydande svårigheter att uttöka hur fördelningen av ledningsansvaret inom universitet och högskolor är avsett att fungera. Styrelsen är således lärosätets högsta beslutande organ. Rektor ingår alltid i styrelsen och är myndighetschef och verksamhetens främsta företrädare. Styrelsen och rektor beslutar i främst icke-akademiska frågor som berör hela lärosätet. Fakultetsnämnderna ska ha det akademiska ansvaret för forskning och även för utbildning om inte särskilt organ inrättats för denna. Att fakultetsnämnderna också ska ha ansvar för detaljfördelning av forskningsmedel och för övriga uppgifter som rör forskningens närmare innehåll framförde den dåvarande socialdemokratiska regeringen i propositionen *Den öppna högskolan*.⁹¹ En likartad uppfattning kring

⁸⁸ HL 2 kap. 5 a §.

⁸⁹ HF 3 kap. 2 §.

⁹⁰ *Högskolans ledning*, prop. 1996/97:141 s. 56.

⁹¹ Prop. 2001/02:15 s. 156.

fakultetsnämndens ansvar framfördes också av den dåvarande borgerliga regeringen i förarbetena till 1993 års universitets- och högskolereform.⁹²

Jur. dr Anders Stening konstaterar i rapporten *Försöksverksamhet med ändrad organisation inom högskolan* att det går en skiljelinje mellan ”vad man ska göra och hur man ska göra det”, eller med andra ord mellan strategiska frågor och innehållsliga frågor.⁹³ Att det ska bedrivas forskning och utbildning inom vissa angivna områden är en fråga för styrelsen, och vid strid med forskarsamhället ska styrelsens mening gälla, medan frågor om hur forskningen ska utföras och vilket innehåll utbildningen ska ha är frågor som faller under fakultetsnämndernas ansvar som organ för vetenskapskollektivet. Men det finns svävande formuleringar i förarbeten om gränsen vad gäller styrelsens rätt att ”påverka den grundläggande utbildningens inriktning och utformning så att den motsvarar såväl studenternas som arbetsmarknadens behov och önskemål”⁹⁴. Sammanfattningsvis hävdar Stening att lag och förordning inte lyckas med att entydigt klargöra gränsdragningen mellan den ”externa” styrelsens och den ”interna” fakultetsnämndens makt över verksamheten. Det finns enligt Stening anledning att gå igenom dessa bestämmelser.⁹⁵

2.6.2 Det framtida behovet av ledning

Vid RUT 2:s besök på lärosätena diskuterades ledningarnas behov av att arbeta mer aktivt med omprioriteringar. I diskussionen pekades på lärosätenas behov av att bli bättre på att fasa ut och avveckla verksamheter. Lärosätesledningen behöver hitta mekanismer för intern strategisk planering. Den ständigt ökade graden av externfinansieringen framhölls som bidragande orsak till att ledningarna har svårt att planera strategiskt inför framtiden, då allt för många anställda är beroende av extern finansiering. Samma problematik redovisas i svaren på utredningens enkät. I RUT 2:s direktiv efterfrågas en belysning av vilka möjligheter högskoleledningarna och fakultetsnämnderna har att åstadkomma omprioriteringar. Dessa frågor belyses närmare i avsnittet 1.3. I detta avsnitt

⁹² *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*, prop. 1992/93:1, s. 63.

⁹³ Stening 2005, s. 18.

⁹⁴ Prop. 2001/02:15, s. 156.

⁹⁵ Stening 2005, s. 19.

redovisas utredningens överväganden kring ledningsfrågor i anslutning till resursfördelning och omprioriteringar.

Svenska lärosäten kommer att utsättas för ökad konkurrens både nationellt och internationellt. Lärosätena behöver då kraftfulla ledningsorganisationer för att kunna fortsätta arbete t.ex. med utbildnings- och forskningsstrategier, strategiska satsningar, koncentration eller omlokalisering av verksamhet mellan orter, nya samarbetspartner och allianser osv. Det kommer följaktligen att ställas stora krav på lärosätesledningarnas förmåga att hålla samman lärosätena. Med de stora förändringsarbeten som enligt RUT 2:s mening kommer att behöva genomföras vid universitet och högskolor rekommenderar utredningen att lärosätena bibehåller styrelser med en majoritet av ledamöter som rekryteras utanför lärosätet eftersom det svenska högskolesystemet ändå är starkt präglad av kollegialt beslutsfattande.

RUT 2 föreslår i det följande en ny modell för resurstilldelning som innebär att det inom anslaget till universiteten kommer att anges en beräknad forskningsram, varav hälften är konkurrensutsatt. Därmed kommer ingen bestämd mängd anslagsmedel att vara predestinerade för ett visst fakultetsområde (motsv.) och fakultetsnämnderna blir inte längre de naturliga instanserna för att fördela anslagsmedel. Det eventuella hinder som t.ex. indelningen i anslagsposter i sig kan ha haft på universitetsledningens möjligheter till strategiska beslut försvinner. En ram för forskning och en ram för utbildning inom ett enda anslag ställer således ytterligare krav på ledningen men ger också större möjligheter till nya satsningar visavi nuvarande strukturer. Lärosätesledningen behöver då ha ett tydligt mandat att få besluta om "vad man ska göra". Den resurstilldelningsmodell som RUT 2 föreslår innebär att styrelsen kommer att behöva fördela de samlade resurserna vilket bör ske i enlighet med fastställda utbildnings- och forskningsstrategier. Därmed bör det i normalfallet inte finnas behov av att resurserna vidarefördelas av fakultetsnämnder. Styrelsens fördelning kan ske direkt till utbildnings- och forskningsutförande enheter. Fakultetsnämndernas roll som beslutsnivå för internfördelning av resurser förändras och nämndernas ansvar koncentreras till kvalitetsfrågor.

Fakultetsnämnderna är lärosätenas främsta kvalitetssäkringsorgan. De bör enligt RUT 2 ha ansvaret för att den interna resursfördelningen sker med hänsyn tagen till lämpliga kvalitetsfaktorer. Detta utan att fakultetsnämnder därför ska fatta direkta resursfördelningsbeslut på det sätt som flera regeringar tidigare gett uttryck

för. Nämnderna bör i normalfallet således inte ingå i linjeorganisationen.

Stening pekar i den tidigare nämnda rapporten på att den centrala regleringen av högskolornas organisation generellt sett är obetydlig. De områden som fortfarande präglas av central styrning har, enligt rapporten, alla att göra med lagstiftarens önskan att garantera den akademiska autonomi uttryckt i termer av att vetenskapliga frågor (inklusive utbildning) ska avgöras av personer med vetenskaplig kompetens, eller att inomvetenskapliga frågor ska avgöras kollegialt.⁹⁶ Den nuvarande regleringen av högskolans ledning har sin utgångspunkt i att universitet och högskolor å ena sidan är statliga myndigheter och att å andra sidan i betydande grad karakteriseras av internt och delvis kollegialt självstyre. Den positiva sidan av traditionen med kollegialt självstyre ligger i att den utgör en del i skyddet av den akademiska friheten, men den kan också innebära svårigheter vid förändringsarbete och behov av omprioriteringar. Det är svårt för kollegiala beslutsorgan att göra genomgripande omprioriteringar. Om lärosätena aktivt ska kunna profilera verksamheten krävs handlingsutrymme för interna omprioriteringar. Den otydlighet i högskoleförfattningarna vad gäller styrelsens respektive fakultetsnämndernas ansvar för kvalitetsfrågorna som Stening identifierat bör undanröjas. Det bör enligt RUT 2 av regleringen tydligt framgå att de innehållsliga frågorna är fakultetsnämndernas ansvar. Eller för att uttrycka det med Stenings terminologi det är deras ansvar att besluta om "hur man ska göra det". Statsmakternas reglering av den interna organisationen därutöver bör begränsas.

Enligt vad den nuvarande regeringen anförde i propositionen *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses* delar den RUT 2:s uppfattning att den interna organisationen för universitet och högskolor så långt möjligt ska beslutas av respektive lärosäte. Regeringen har flera gånger, nu senast i budgetpropositionen för 2008, aviserat att den avser att återkomma med ytterligare förslag till åtgärder för att för att minska den politiska styrningen och stärka lärosätenas självständighet.⁹⁷ En utredning ska tillsättas för att utarbeta förslag om hur den statliga styrningen i olika avseenden ska minskas för att öka lärosätenas självbestämmande. RUT 2 hoppas att våra överväganden kommer att beaktas av en kommande utredning.

⁹⁶ Stening 2005, s. 10.

⁹⁷ Prop. 2007/08:01, *Utgiftsområde 16*, s. 119.

3 En ny anslags- och resurstilldelningsmodell

I delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*¹ presenterades en rad förslag beträffande såväl ett nytt styrsystem som ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. Sedan delbetänkandet lämnades har en ny struktur för den högre utbildningen beslutats av riksdagen genom införandet av tre nivåer inom svensk högre utbildning. Mot bakgrund av denna förändring lämnar RUT 2 ett delvis nytt förslag till resurstilldelningsmodell för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men vill samtidigt påpeka att förslagen tar sin utgångspunkt i delbetänkandets förslag och i många avseenden är en vidareutveckling av dessa.

I detta och nästa kapitel redovisas RUT 2:s hela förslag till ny anslags- och resurstilldelningsmodell för såväl utbildning på de tre nivåerna som för forskning. Samtliga förslag och beräkningar har gjorts utifrån de anslag som gäller för budgetåret 2007 och de resultatuppgifter som finns tillgängliga hösten 2007. Det innebär att ingen hänsyn har kunnat tas till regeringens förslag i budgetpropositionen för 2008, eftersom utredningens beräkningar är gjorda innan propositionen presenterades. Eftersom den modell som RUT 2 föreslår i detta betänkande, enligt utredningens bedömning kan införas fr.o.m. budgetåret 2010, kommer samtliga beräkningsunderlag att ha förändrats inför ett eventuellt införande av systemet. RUT 2:s redovisade belopp och resultat av indikatorer är således inte de slutgiltiga, utan bör betraktas som en illustration för att beskriva modellen.

RUT 2:s förslag till anslags- och resurstilldelningsmodell omfattar utöver statliga universitet och högskolor inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde även Sveriges lantbruksuniversitet

¹ SOU 2005:48.

(SLU) – i enlighet med RUT 2:s direktiv – samt de enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping, eftersom statens avtal med dessa är utformade på ett sådant sätt att RUT 2 finner detta naturligt. Däremot omfattar utredningens förslag inte Handelshögskolan i Stockholm, med vilken staten har ett avtal som är utformat på ett annat sätt. RUT 2:s förslag beträffande resurs för forskningsanknytning (avsnittet 3.1.6) omfattar utöver redan nämnda lärosäten även de enskilda utbildningsanordnare som har statsbidrag för utbildning men inte för forskning. I samtliga tabeller i detta kapitel och i kapitel 4 har Stockholms universitet (SU) och Lärarhögskolan i Stockholm (LHS) redovisats gemensamt eftersom universitetet från och med 2008 övertar ansvaret för verksamheten vid LHS.

Den modell för att fördela resurser till universitet och högskolor som utredningen föreslår är ett sammanhängande förslag som ska bidra till att

- skapa bättre långsiktiga planeringsförutsättningar för universitet och högskolor
- stärka sambandet mellan utbildning och forskning
- höja kvaliteten i såväl utbildning som forskning

RUT 2:s förslag till modell för att fördela anslagsmedel till universitet och högskolor innebär också att fördelningen av medel, såväl tillkommande som befintliga, görs utifrån förutbestämda kriterier. Modellen innebär således att framtida resurstilldelning för utbildning och forskning är beroende av hur lärosätena lyckas i sina ansträngningar, och inte av politiska överväganden som sällan redovisas öppet.

RUT 2 vill med sina förslag ge universitet och högskolor långsiktiga planeringsförutsättningar. Förslagen, som beskrivs i slutet av detta kapitel samt i kapitel 4 är följande:

- Fyraåriga planeringsperioder införs. Det innebär att anslagen till lärosätena beräknas för en fyraårsperiod, men beslutas av riksdagen varje år.
- I anslaget till respektive lärosäte ingår en utbildningsram. Hälften av utbildningsramen utgör en bas och hälften en resultatbaserad del. Under fyraårsperioden är anslagen fasta och påverkas inte av uppnådda resultat. I anslaget till respektive univer-

sitet ingår en forskningsram. Hälften av forskningsramen utgör en bas och hälften en konkurrensutsatt del.

- Resultatet i utbildningen i form av helårsstudenter under en fyraårsperiod påverkar den resultatbaserade halvan av utbildningsramen nästkommande fyraårsperiod. Resultatet av utvärdering av forskningen och av indikatorerna under en fyraårsperiod påverkar den konkurrensutsatta halvan av forskningsramen nästkommande fyraårsperiod.
- Basresursen för utbildning respektive forskning påverkas med fyra års fördröjning av förändringen av den resultatbaserade delen av utbildningsramen respektive den konkurrensutsatta delen av forskningsramen.
- Utöver de beskrivna medlen för utbildning och forskning tillkommer eventuell ersättning för särskilda uppdrag, samt för vissa lärosäten en lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar som kan omprövas inför en ny fyraårsperiod.
- Beräknade medel för såväl utbildning som forskning avräknas med 12-delar på samma sätt som forskningsanslaget avräknas i nuvarande system.

RUT 2:s förslag beträffande resurstilldelningssystem är utformat så att det ska bidra till ökad kvalitet i utbildning och forskning och även till ett starkare samband dem emellan. Dessa förslag är i sammanfattning följande:

- Resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av en grundersättning per helårsstudent för samtliga helårsstudenter samt tre olika tilläggsersättningar som är beroende av undervisningsmetod m.m., men inte av vilket ämne kursen tillhör. Modellen innebär att kvalitetshöjande och särskilt resurskrävande undervisningsmetoder, på såväl grundnivå som avancerad nivå, kan få tilläggsersättning, som dock måste rymmas inom utbildningsramen.
- Grundersättningen förstärks i förhållande till dagens lägsta ersättningsbelopp så att grundersättningen motsvarar den basnivå som gällde när det nuvarande systemet infördes 1993.
- Per capitaersättning för helårskandidater införs. Därmed omfattar resurstilldelningsmodellen högre utbildning på samtliga tre nivåer. Förslaget innebär att resursåtgången för utbild-

ning på forskarnivå synliggörs och att framtida statsmaktsbeslut om dimensioneringsförändringar beträffande forskarutbildning åtföljs av resursökningar eller resursminskningar.

- Kvaliteten i utbildning på grundnivå och avancerad nivå stärks genom att en resurs för forskningsanknytning inkluderas i ersättning för helårsstudenter. Resursen överförs från lärosätets forskningsanslag. Resursen för forskningsanknytning, som inkluderas i grundersättningen per helårsstudent, stärker också sambandet mellan forskning och utbildning.
- En kvalitetsrelaterad tilldelning införs för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den består av ytterligare tilläggsbelopp som stärker kvaliteten i utbildningen och tilldelas beroende av resultatet av lärosätesutvärderingarna vart fjärde år.
- En lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning införs i enlighet med förslaget i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem till högskolans grundutbildning*. Det innebär att medel för särskilt resurskrävande utbildningar koncentreras till ett fåtal lärosäten.
- Resurserna för utbildning ska i princip följa studenterna och doktoranderna så att deras val av lärosäte och utbildning på sikt ger effekt på fördelningen av resurser mellan lärosäten.
- Kvalitet och aktivitet i universitetens forskning premieras genom att hälften av befintliga anslagsmedel till forskning konkurransutsätts och fördelas utifrån kvalitets- och aktivitetsbaserade kriterier. Eventuellt nya tillkommande anslagsmedel för forskning fördelas utifrån samma kriterier.
- Anslagsmedel till forskning vid högskolor avgränsas till att i förekommande fall avse en eller flera forskningsprofiler. Resurser för en forskningsprofil beräknas till 25 miljoner kronor, varav 5 miljoner kronor avser utbildning på forskarnivå som förs till utbildningsdelen av anslaget och 20 miljoner kronor avser forskning.
- Hindren för en utveckling mot gränsöverskridande utbildning och forskning undanröjs genom att utbildningsområden respektive vetenskapsområden som grund för resurstilldelning till utbildning och forskning avskaffas.

- Varje lärosäte tilldelas *ett* anslag som består av resurser för såväl utbildning som forskning. Ett anslag medför en friare disposition av resurserna vilket är nödvändigt eftersom utbildning och forskning på många sätt är sammanvävda.

För att förstå modellen i sin helhet med fyraårsperioder och beräkningen av anslagen, krävs att de olika delarna i resurstilldelningssystemet är kända. Dessa redovisas därför i detta kapitel innan hela modellen redovisas i nästa kapitel, som också innehåller beräkningar av anslagsmedel för utbildning respektive forskning.

3.1 Ny modell för resurstilldelning till utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå

RUT 2:s förslag: Resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av en grundersättning per helårsstudent som gäller för samtliga helårsstudenter. En resurs för forskningsanknytning inkluderas i grundersättningen. Per capitaersättning för helårsprestationer avskaffas.

Utöver grundersättningen kan en tilläggsersättning utgå som är beroende av undervisningsmetod m.m., men inte av vilket ämne kursen tillhör. Det bör finnas tre olika tilläggsersättningar. Modellen innebär att kvalitetshöjande och särskilt resurskrävande undervisningsmetoder, på såväl grundnivå som avancerad nivå, kan få tilläggsersättning. Omfattningen av tilläggsersättningar begränsas. Ytterligare kvalitetshöjning kan ske genom fler tilläggsbelopp, som erhålls beroende av resultatet av lärosätesutvärderingar vart fjärde år

Per capitaersättningar för helårskandidater införs. Därmed omfattar resurstilldelningsmodellen utbildning på samtliga tre nivåer. En grundersättning per helårskandidat samt två olika tilläggsersättningar ska kunna utgå. Omfattningen av såväl grundersättning som tilläggsersättningar för helårskandidater begränsas.

En lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning införs i enlighet med förslaget i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem till högskolans grundutbildning*.

3.1.1 Det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det nuvarande resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, tidigare grundläggande högskoleutbildning, infördes budgetåret 1993/94 och innebar en genomgripande förändring av resurstilldelningen till universitet och högskolor. Sedan 1977 års högskolereform hade resurser tilldelats respektive lärosäte för var och en av de fem utbildningssektorer som de dåvarande utbildningslinjerna var indelade i samt till fristående kurser. Därtill kom särskilda anslag för lokalyror samt för inredning och utrustning. Tilldelade resurser kunde avräknas på ett sådant sätt att hela anslaget kunde förbrukas även om inte alla platser på linjer och kurser kunde utnyttjas.

Det system som infördes 1993 skulle enligt propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens*² ”ge incitament för såväl effektivitet och god omvårdnad av studenterna som hög kvalitet på utbildningen”.³ Enligt förslaget i propositionen skulle huvuddelen av resurserna för grundutbildning tilldelas varje universitet och högskola som en per capitaersättning för fullgjorda studieresultat (helårsprestationer) medan en ”rörlig resurs” (studentpeng) skulle följa varje aktiv student. Därtill kom att en del av resurserna skulle fördelas enbart utifrån kvalitetsbedömningar.⁴

En viktig princip i det resurstilldelningssystem som infördes 1993 var den om enhetliga per capitabelopp, dvs. ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer. Alla universitet och högskolor skulle erhålla lika stora per capitaersättningar för kurser inom samma utbildningsområde.⁵ Utbildningsområdena skulle motsvara de traditionella fakultetsområdena, nämligen humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt, naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt, odontologiskt och medicinskt utbildningsområde samt därtill undervisnings- och vårdutbildningsområdena samt det konstnärliga området. Ytterligare ett område tillkom för sådana kurser som inte naturligt kunde inordnas i dessa områden, vilket benämndes övrigt.

² Prop. 1992/93:169.

³ Ibid., s. 8

⁴ Vid införandet av resurstilldelningssystemet 1993 ingick inte denna komponent. Regeringen föreslog i prop. 1993/94:77 att en kvalitetsdel skulle införas i systemet från budgetåret 1995/96. Den infördes dock aldrig.

⁵ Ibid., s. 17.

Per capitabeloppen för humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde motsvarade den bastilldelning som den s.k. Högskoleutredningen (även kallad "Grundbulten") hade föreslagit i slutbetänkandet *Resurser för högskolans grundutbildning*⁶ inom ämnesgruppen humanistisk, teologisk och juridisk utbildning. Högskoleutredningen föreslog att "basnivån" – dvs. den resursnivå som var den minsta nödvändiga för att akademisk undervisning alls skulle kunna bedrivas – borde tillämpas för juridisk, humanistisk och religionsvetenskaplig utbildning. Den av utredningen framräknade basnivån innebar 19 000 kronor per helårsstudent, och grundade sig på den lärarinsats med kringkostnader och kostnader för gemensamma ändamål som krävdes för att studenterna skulle få ca 6 veckotimmar lektionsundervisning i grupper om ca 30 studenter och ca 3 veckotimmar undervisning i mindre grupper med ca 15 studenter.⁷ Ersättning för lokalkostnader ingick inte i beräkningen. I Högskoleutredningen framhölls att beräkningsgrunden, 6 timmars undervisning i 30-grupp och 3 timmars undervisning i 15-grupp, inte skulle betraktas som norm, utan endast som en beräkningsgrund för den schablon utredningen föreslog.

Per capitabelopp för övriga utbildningsområden innebar vid införandet av systemet 1993 att respektive område i princip behöll de resurser som gällt totalt för området före 1993.

Budgetåret 1994/95 inkluderades ersättning för lokalhyror och ersättning för kostnader för lånefinansierade anläggningstillgångar i per capitaersättningarna, vilket innebar att de samlade per capitaersättningarna ökade för de olika utbildningsområdena med 25–30 procent. Därutöver har per capitabeloppen, de s.k. prislapparna, räknats om årligen med pris- och löneomräkning och justerats beroende på om någon särskild ersättning tillförts grundutbildningsanslaget eller om besparingar gjorts inom grundutbildningen. En utförlig beskrivning av utvecklingen av per capitaersättningarna har gjorts i Resursutredningens delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.⁸

⁶ SOU 1992:44.

⁷ Ibid., s. 61ff.

⁸ SOU 2005:48, s. 78ff.

Utbildningsområden ifrågasätts

Hösten 1996 gav regeringen Höskoleverket i uppdrag att följa upp resurstilldelningssystemet. Uppdraget innebar bl.a. att en översyn av nivåerna för per capitaersättningen för olika utbildningsområden skulle göras. Höskoleverket lämnade sin rapport *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande höskoleutbildning*⁹ i juni 1997.

Av rapporteringen framgår att företrädare för universitet och högskolor påpekat att resurstilldelning baserad på utbildningsområden i sig verkar konserverande. Utbildningsområdena avspeglar i stort den traditionella fakultetsindelningen och eftersom per capitabeloppen inom de olika utbildningsområdena/fakultetsområdena är historiskt betingade motverkas förändringar och utveckling framför allt inom de områden som har den lägsta tilldelningen. I rapporten framgår också att utbildning som traditionellt givits enbart som lärarledd undervisning i större grupper alltmer innehåller andra undervisningsformer. Såväl inom humaniora som inom samhällsvetenskap behövs inslag av färdighets träning och laborationsliknande övningar, med hänvisning till yrkeslivets krav. Vidare påpekas i rapporten att användningen av datorer ingår i alla typer av utbildningar, varför tillgången till datorer och datorsalar är ett generellt behov som inte är avgränsat till vissa områden. Inte heller förändringar i undervisningsmetoder som exempelvis problembaserat lärande är enligt rapporten avgränsat till något specifikt utbildningsområde, vilket också gäller för internationalisering i form av studentutbyte och utlandsförlagd utbildning.

Sammantaget konstateras i rapporten att den beskrivna utvecklingen innebär att gränserna mellan traditionella föreläsningämnen och mer resurskrävande ämnen luckrats upp. Rapporten pekar på att det ofta framhållits vid de besök som genomfördes vid samtliga lärosäten att de moment som betingar de högre ersättningsbeloppen inom naturvetenskap och teknik, nämligen laborationer, övningar i mindre grupper och handledning, även förekommer inom de samhällsvetenskapliga och humanistiska områdena.

I rapporten noteras också att fler och fler kurser klassificeras på mer än ett utbildningsområde. Detta beror på utvecklingen mot fler tvärvetenskapliga program och kurser samt nya ämnen som inte naturligt hör hemma inom ett specifikt utbildningsområde. En

⁹ Höskoleverkets rapportserie 1997:27 R.

tendens som iakttas vid lärosätesbesöken är också att en gradvis förskjutning skett beträffande kursklassificering så att man i större utsträckning utgår från undervisningsmetoder och hur resurskrävande en kurs är vid klassificeringen, i stället för den ämnesmässiga tillhörigheten. Detta innebär, enligt rapporten, att kurser som ämnesmässigt skulle anses tillhöra t.ex. det samhällsvetenskapliga området, klassificeras om till t.ex. naturvetenskap på grund av inslag av laborationer eller annan färdighetsträning.

Högskoleverket föreslår i rapporten att en översyn borde göras av huruvida utbildningsområden är den lämpligaste indelningsgrunden för resurstilldelning. Verket konstaterar att om utbildningsområden som indelningsgrund för resurstilldelning förhindrar den pedagogiska utvecklingen och förnyelse i undervisningsmetoder är det rimligt att överväga en förändring av denna indelningsgrund. Vidare konstaterar verket att den förskjutning i uppfattningen om vad som bör avgöra kursernas klassificering på utbildningsområden också pekar på behovet av en översyn.

Högskoleverkets uppföljning gjordes för tio år sedan, endast fyra år efter införandet av resurstilldelningssystemet, och redan då föreföll resurstilldelning baserad på kursernas tillhörighet till utbildningsområden vara otidsenlig.

Högskoleverket har vidare på regeringens uppdrag undersökt vilka skillnader som finns i lärosätenas klassificering av kurser på utbildningsområden. Undersökningar genomförs årligen med början 2001. Av den första rapporten, *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag*¹⁰, som kom 2003 framgår att lärosätena är relativt samstämmiga i klassificeringen av utbildningar när man ser till ämnesgrupper. Kartläggningen visar dock att vissa skillnader finns. Samma ämne kan klassificeras på olika utbildningsområden vid olika lärosäten. T.ex. klassificerade en teknisk högskola 51 procent av sina studenter inom företagsekonomi som tillhörande tekniskt utbildningsområde. Av rapporten framgår att alla lärosäten som verket talat med har upplevt svårigheter att klassificera sina kurser och att det är problematisk att internt inom lärosätet motivera klassificering av kurser där ämnet traditionellt tillhör ett utbildningsområde men där undervisningsmetoderna skulle motivera en annan klassificering. Vidare framgår av rapporten att flera lärosäten framfört synpunkter på att högskolevärlden förändrats mycket sedan systemet infördes, vilket gör det svårare att i dag klassificera

¹⁰ Högskoleverket 2003a.

på utbildningsområden. Bl.a. har regleringen av fakultetsindelningen försvunnit och nya tvärvetenskapliga kurser har tillkommit. Många upplever enligt verket att klassificeringen är mycket problematisk. Att klassificera kurser har bl.a. beskrivits som ett "träsk". Man upplever att utbildningsområdena rör sig mer och mer mot varandra och eftersom systemet är framvuxet ur en traditionell fakultetsindelning måste man kunna sitt ämnes historia för att förstå klassificeringen.

Frågan om utbildningsområden som grund för resurstilldelning togs också upp i den s.k. Styretredningen.¹¹ I betänkandet *Högskolans styrning*¹² konstateras att "utbildningsområdenas ersättningsnivåer har egentligen sin grund i tidigare förhållanden, vilka i betydande utsträckning saknar aktualitet i dag. Ingenting har egentligen gjorts för att modernisera och rationalisera dess grunder."¹³ Utredaren anser vidare att diskussionen om förändringar i ersättningsnivåer hade varit enklare om ersättningsnivåerna hade varit knutna till andra kategorier än just utbildningsområdena. Som ett tänkbart alternativ hänvisas till det engelska systemet med fyra kategorier som ersättningsgrundande och med fasta relationstal dem emellan. De olika kategorierna grundas på utbildningens karaktär, dvs. i vad mån praktik, laboratoriearbete etc. är nödvändigt för att nå uppsatta mål. Enligt utredaren är en sådan modell att föredra framför den svenska modellen som innebär att utbildningens organisationstillhörighet är avgörande. Utredaren föreslår därför att en indelning av ersättningsnivåer utreds närmare. Denna indelning ska enligt förslaget göras efter utbildningens art och den bör innebära färre nivåer och minskad spännvidd mellan nivåerna.

Varken Högskoleverkets rapport med rekommendationer eller Styretredningens förslag har lett till något förslag från regeringens sida beträffande förändringar av resurstilldelningssystemet.

RUT 2 kan också konstatera att den tendens som Högskoleverket rapporterade i uppföljningsrapporten om en gradvis förskjutning vid kursklassificering så att man i större utsträckning utgår från undervisningsmetoder och hur resurskrävande en kurs är vid klassificeringen, i stället för den ämnesmässiga tillhörigheten, också kan iaktas beträffande regeringens egen hantering av utbildningsområden.

¹¹ Dir. 1999:70.

¹² SOU 2000:82

¹³ Ibid., s. 102.

Regeringen tillämpade vid övergången till det nya resurstilldelningssystemet 1993 de beräkningar som Resursberedningens gjort i betänkandet *Ersättning för kvalitet och effektivitet*¹⁴ där förslaget till nytt resurstilldelningssystem presenterades. I en bilaga till betänkandet redovisades de schabloner som beredningen hade använt för att räkna fram respektive lärosätes takbelopp inom det nya systemet. Schablonerna angav den procentuella fördelningen av årsstudieplatser från de tidigare utbildningslinjerna till utbildningsområden. Exempelvis visade schablonen för omräkning av psykologlinjens platser till platser på olika utbildningsområden att Resursberedningen beräknade att 60 procent av platserna hänfördes till det medicinska utbildningsområdet, vilket inte kan sägas vara förenligt med att utbildningsområdena skulle motsvara de traditionella fakultetsområdena. Om så hade varit fallet skulle alla platser på psykologutbildningen ha betraktats som samhällsvetenskap. Exemplet visar att man i beredningen i detta fall tänkte mer i termer av undervisningsmetod än fakultetstillhörighet. Detsamma gällde lärarutbildningarnas s.k. praktisk-estetiska kurser som i de fall de ingick i grundskollärarutbildning med inriktning mot undervisning i årskurserna 1–7 enligt regleringsbrev skulle klassificeras på utbildningsområde ”övrigt” medan om de ingick i t.ex. gymnasielärarutbildning ansågs tillhöra utbildningsområdena musik, design respektive idrott. Utbildningen i exempelvis ämnet musik inom gymnasielärarutbildningen har således betraktats som mer resurskrävande än utbildningen i ämnet musik inom grundskollärarutbildningen 1–7.

Ytterligare ett exempel på att de principer som angavs i propositionen *Högre utbildning för ökad kompetens*¹⁵ inte följts av regeringen själv är statens övertagande år 2002 av huvudmannskapet för de vårdutbildningar som landstingen tidigare var huvudmän för. Vårdutbildningar hade tidigare betraktats som tillhörande utbildningsområde vård, men utifrån principen att varje lärosäte även efter huvudmannskapsförändringen skulle få tillgång till lika stora resurser för dessa utbildningar som före förändringen, gavs lärosätena möjlighet att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer inom det medicinska utbildningsområdet. Det var således tidigare resursinsats som avgjorde vilket utbildningsområde kurserna kunde klassificeras på och inte kursernas traditionella fakultetstillhörighet.

¹⁴ SOU 1993:3.

¹⁵ Prop. 1992/93:169.

Dessa exempel visar att även regeringen i vissa fall haft som utgångspunkt hur resurskrävande en kurs anses vara och inte kursens tillhörighet till ett "fakultetsområde".

Det kan också noteras vad som inträffat vid vissa lärosäten som ger sjuksköterskeutbildning och som har fått rätt att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer inom det medicinska utbildningsområdet (vilket inte alla högskolor med denna utbildning har). Åren 2005 och 2006 redovisade flertalet lärosäten ett minskat antal helårsstudenter och därmed att man inte nådde sina takbelopp. Samtidigt redovisade flera av dessa lärosäten en minskning av antalet helårsstudenter inom utbildningsområde vård och en ökning av antalet helårsstudenter inom utbildningsområde medicin som ger en betydligt högre ersättning än utbildningsområde vård. Att en sådan förändring sker samtidigt vid många lärosäten och att detta sammanfaller med svårigheter att nå takbeloppet visar att det med största sannolikhet inte handlar om ett förändrat ämnesinnehåll i kurserna utan snarare om en strävan att öka intäkterna.

Utbildningsområde inte enbart grund för resurstilldelning

När resurstilldelningssystemet infördes 1993 presenterades utbildningsområde som den indelningsgrund som skulle avgöra vilken per capitaersättning som skulle utgå för helårsstudenter och helårsprestationer. Utbildningsområde var således ett begrepp som endast avsåg att ligga till grund för resurstilldelning. I varje lärosätes utbildningsuppdrag angavs ett högsta antal helårsprestationer inom ett utbildningsområde eller en grupp av utbildningsområden som lärosätet kunde få ersättning för under en treårsperiod. Vilken utbildning varje lärosäte hade rätt att ge reglerades endast genom examenstillstånden.

1997 började regeringen dock styra högskolornas utbildningsutbud med användning av utbildningsområden. I regleringsbrev angavs ett mål för det minsta antalet helårsstudenter inom de naturvetenskapliga och tekniska områdena per lärosäte, dvs. utbildningsområde var nu inte enbart ett begrepp för resurstilldelning utan också för regeringens styrning av utbildningens inriktning. I Högskoleverkets rapport *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning* konstateras att lärosätenas tendens att omklassificera kurser utifrån hur resurskrävande de är, kan leda till att rapporterat antal helårsstudenter inom olika utbild-

ningsområden förändras trots att någon ämnesmässig förskjutning av utbildningsutbudet inte har skett. Detta var effekten av att utbildningsområden hade blivit en indelningsgrund för styrning och inriktning av verksamheten och inte endast en grund för resurstilldelning.¹⁶

1997 introducerade regeringen en s.k. krysslista i regleringsbrevet för universitet och högskolor. I krysslistan angavs vilka utbildningsområden lärosätena hade rätt att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer inom. Fr.o.m. budgetåret 2001 anges också i regleringsbrevet tydligt att krysslistan också reglerar, förutom rätten att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer, rätten att bedriva utbildning, dvs. utbildningsområden används även i detta fall inte enbart som ett underlag för resurstilldelning utan även som ett instrument att styra utbildningens inriktning.

Den tidigare beskrivna tendensen hos lärosätena att vilja klassificera kurser utifrån undervisningsmetod snarare än ämnesinnehåll, och som Högskoleverket visat förekomsten av i sin rapport om klassificering av kurser, innebär att lärosätenas rapportering av antalet helårsstudenter inom olika utbildningsområden inte alltid handlar om det ämnesmässiga innehållet. Att exempelvis rapportera företagsekonomi som tillhörande det tekniska utbildningsområdet är ett tydligt exempel på detta.

3.1.2 RUT 2:s förslag till ny modell

RUT 2 anser, i likhet med vad Högskoleverket redovisade redan för tio år sedan, att ett system som förhindrar en utveckling som är önskvärd beträffande såväl den pedagogiska förnyelsen som framväxten av nya gränsöverskridande utbildningar nu definitivt måste undanröjas. Utbildningsområdena befäster de traditionella fakultetsgränserna. Därtill kommer de praktiska problem som klassificering på utbildningsområden innebär. Eftersom det slogs fast när systemet infördes att utbildningsområden skulle motsvara de traditionella fakultetsområdena och den formella regleringen av fakultetsindelning inom universiteten upphörde för nästan tio år sedan, blir det mer och mer orealistiskt att vidmakthålla en indelning som bygger på något som inte längre existerar.

Därtill kommer införandet av den nya avancerade nivån i utbildningen. Alltsedan det nuvarande resurstilldelningssystemet inför-

¹⁶ Högskoleverkets rapportserie 1997:27 R, s. 18.

des har regeringen betonat vikten av fördjupning i de olika utbildningarna. Införandet av kravet på fördjupning om 60 poäng i huvudämnet för en kandidatexamen och 80 poäng i huvudämnet för en magisterexamen var tydliga uttryck för detta. Samtidigt ökar kostnaden per student beroende på fördjupningsnivå, eftersom gruppstorlekarna minskar på de högre nivåerna. Det innebär att det med nuvarande system med utbildningsområden finns starka ekonomiska incitament att öka utbudet av kurser på de grundläggande nivåerna med stora grupper, som ger samma intäkter per helårsstudent som kurser med få studenter.

Detta har bl.a. uppmärksammats av dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i rapporten *Resursstyrning inom högskolan – hur hanterar högskolorna en vikande efterfrågan?*.¹⁷ RRV konstaterar att resurstilldelningen ger starka incitament att dra ner på antalet kurser på högre nivåer och låta de grundläggande kurserna expandera.

Det är RUT 2:s uppfattning att det är *undervisningsmetoder* och *inte ämnesinnehåll* som bör avgöra resurstilldelningen. Det nuvarande systemet med utbildningsområden som grund för resurstilldelning är djupt konserverande och stimulerar inte en kvalitetsutveckling. Förhållandet att en kurs tillhör ett visst utbildningsområde avgör i dag vilken ersättning lärosätet ska få för de studenter som genomgår kursen. Vilken undervisningsmetod man väljer har ingen betydelse för vilka resurser lärosätet får.

Samtidigt måste det även i framtiden vara en tydlig uppgift för universitets- och högskoleledningarna att avgöra hur de samlade resurserna ska fördelas inom lärosätet. Därför är det varken önskvärt eller möjligt att förändra resurstilldelningssystemet så att det förutsätter en tilldelning som direkt motsvarar resursbehovet för varje enskild kurs.

RUT 2 har därför stannat vid att föreslå ett system som innebär ett fåtal ersättningsnivåer. I delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* föreslogs att dagens 20 utbildningsområden skulle ersättas med sex ersättningsområden, vilket innebär en kraftig reduktion av antalet områden. Begreppet ersättningsområde föreslogs för att markera att det gällde en indelningsgrund enbart för resurstilldelning. I det nuvarande systemet har utbildningsområde blivit inte enbart en indelningsgrund för resurstilldelning utan även en indelningsgrund för att beskriva grundutbildningens innehållsmässiga sammansättning. De ersätt-

¹⁷ RRV 2003.

ningsområden som föreslogs i delbetänkandet anknöt dock fortfarande till ämnesbegreppen och motsvarade till stor del de nuvarande vetenskapsområdena inom forskning och forskarutbildning.¹⁸

RUT 2 anser att det nu är dags att helt frikoppla per capitaersättningen från kursernas ämnesinnehåll. Principen för det system RUT 2 föreslår är att en *grundersättning per helårsstudent* införs. Denna ersättning ska gälla för samtliga helårsstudenter och den innebär en påtaglig förstärkning i förhållande till den per capitaersättning som gäller i dag för en helårsstudent inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. En närmare beskrivning av utredningens överväganden beträffande grundersättningen ges i avsnittet 3.1.3.

Utöver grundersättningen per helårsstudent föreslår RUT 2 att det bör finnas *tre tilläggsersättningar* som kan utgå beroende på gruppstorlekar, undervisningsmetod, praktikinslag, inslag av laborationer, användning av speciell utrustning, individuell handledning osv. Förslaget är inspirerat av det engelska systemet för resurstilldelning, som även Styretredningen fann intressant.¹⁹ Förslaget innebär att det är undervisningens karaktär som avgör tilldelning, oberoende av ämnesinnehållet i kursen. En närmare beskrivning av utredningens överväganden beträffande tilläggsersättningarna ges i avsnittet 3.1.4.

Resurstilldelning baserad på antalet helårsprestationer avskaffas

I det nuvarande resurstilldelningssystemet avräknar lärosätena varje år intäkter från sina grundutbildningsanslag beroende på antalet redovisade helårsstudenter och helårsprestationer. Det innebär att lärosätenas intäkter påverkas omedelbart, dvs. samma år, av resultatet av utbildningen mätt i antalet studenter och avklarade poäng. Som framgår av avsnittet 3.1.1 ovan var avsikten med det nuvarande resurstilldelningssystemet när det infördes 1993, att ge incitament för såväl effektivitet och god omvårdnad av studenterna som hög kvalitet på utbildningen. Per capitaersättningen för helårsprestationer, som när systemet infördes utgjorde 60 procent av tilldelningen, skulle vara kvalitetsdrivande, eftersom lärosätenas

¹⁸ SOU 2005:48, s. 192ff.

¹⁹ En utförlig beskrivning av det engelska resurstilldelningssystemet finns i delbetänkandet SOU 2005:48, liksom av systemen i Finland, Nederländerna och Norge.

ansträngningar att ta väl hand om studenterna och ge dessa en god undervisning skulle resultera i ökade intäkter.²⁰

Resursberedningens uppföljning av införandet av systemet behandlade särskilt frågan om systemets effekter på kvaliteten i olika avseenden. Ett avsnitt behandlar specifikt effekter på kravnivån. Iakttagelserna och slutsatserna grundades framför allt på diskussioner och samtal med företrädare för ledningsfunktioner, lärare och studenter, både samlat och varje kategori för sig. Följande citat är hämtade ur Resursberedningens delbetänkande *Iakttagelser under en reform*:

På vår direkta fråga om examinator medvetet kan frestas att sänka kraven för att få tillräckligt antal helårsprestationer varierade svaren. De allra flesta lärare hänvisade till sin yrkesstolthet och menade att man ej skulle kunna tänka sig att medvetet sänka kraven. Man pekade på ett antal mekanismer som skulle förhindra att man gav efter för en sådan frestelse, t.ex. gemensamma, nationella prov (språk), kollegers vaksamhet och studenternas kvalitetskrav. [---] Vid ett par lärosäten hävdade någon lärare att det kan finnas en risk i ett läge när en institution har fått problem, t.ex. sviktande studentunderlag, att en lärare som en sista utväg kan välja att sänka kraven. Det framhölls dock från flera håll att en sådan åtgärd är en desperat handling, som på relativt kort sikt antagligen skulle komma att göra situationen än värre för den berörda institutionen. Det poängterades att det i en sådan situation var helt avgörande vilken attityd högskoleledningen visade.²¹

Beskrivningarna i delbetänkandet visar att per capitaersättningen för helårsprestationer sannolikt har bidragit till en kvalitetshöjning inom grundutbildningen, i varje fall inledningsvis när systemet infördes.

Det har också rapporterats om andra mindre önskvärda effekter av prestationsersättningen, nämligen sänkta krav i examinationen. Eftersom varje avklarad poäng ger en intäkt, dessutom samma år, och eftersom de flesta lärosäten tillämpar denna modell även i den interna resursfördelningen, kan det ekonomiska incitamentet att sänka kraven i examinationen bli lika starkt som att anstränga sig för att tillse att studenterna klarar sina studier. Problemet uppmärksammades bl.a. i en ledarartikel 2003 av universitetskanslern i tidskriften NYHETER & DEBATT²² med rubriken "Tentamenskrav i fokus". Där framgår att det hade förekommit en del skrivelser i massmedia om låga eller sänkta tentamenskrav inom den

²⁰ SOU 1993:3, s. 11.

²¹ SOU 1994:80, s. 40.

²² Högskoleverket 2003b.

högre utbildningen och att det från studenthåll hade presenterats ett par uppseendeväckande fall där samtliga studenter skulle ha godkänts på kurser utan någon egentlig kontroll. Synpunkter hade också framkommit om att resurstilldelningens utformning ger institutionerna incitament för att sänka kraven för att på så vis godkänna fler studenter. Kanslern påpekar i artikeln att det i den Studentspegel som Högskoleverket hade publicerat året innan framgick att 70 procent av heltidsstudenterna endast ägnade 30 timmar eller mindre i veckan åt sina studier. Detta skulle, enligt kanslern, kunna tyda på att kraven inte är ordentligt anpassade efter studieutrymme. Dessutom hade man också, enligt kanslern, i några av Högskoleverkets ämnes- och programutvärderingar framfört från studenthåll att examinationskraven ibland är för låga och att resultaten ändras så att fler blir godkända.

Högre prestationsgrader, som medför större intäkter till lärosätena, kan således vara ett resultat av antingen hög kvalitet i undervisningen eller sänkta krav i examinationen. RUT 2 anser därför att resurstilldelning baserad på helårsprestationer bör avskaffas och att denna viktiga aspekt av kvaliteten i utbildningen bör undersökas och utvärderas inom ramen för de föreslagna lärosätesutvärderingarna.

3.1.3 Grundersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

RUT 2:s förslag: Grundersättningen, som utgör en per capita-ersättning för samtliga helårsstudenter inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå, förstärks i förhållande till dagens lägsta ersättningsbelopp så att grundersättningen återställs till den nivå som gällde när det nuvarande systemet infördes 1993. Grundersättningen föreslås vara 50 000 kronor per helårsstudent, exklusive komponenten för forskningsanknytning. Inklusive komponenten för forskningsanknytning blir grundersättningen 55 500 kronor per helårsstudent.

Högre utbildning bör fortsättningsvis undantas från det årliga kravet på produktivitetsökning som gäller för statliga myndigheter.

Den lägsta per capitaersättningen i dagens resurstilldelningssystem är den som gäller för humanistiskt, samhällsvetenskapligt, juridiskt och teologiskt utbildningsområde. Grunden för per capitaersättningen var, som framgår av avsnittet 3.1.1 ovan, det förslag som presenterades av den s.k. Högskoleutredningen. När Högskoleutredningen gjorde sin beräkning av det schablonbelopp som föreslogs för en helårsstudent inom juridiska, humanistiska och religionsvetenskapliga utbildningar, beräknades dessa resurser utifrån lönekostnader för lektor och viss teknisk-administrativ personal som var nödvändig för själva undervisningen, lönekostnadspålägg, övriga omkostnader kopplade till undervisningen samt för gemensamma ändamål.²³

Höjd grundersättning

Om man gör samma beräkning i dag med utgångspunkt i samma antal undervisnings- och seminarietimmar, resulterar detta i att ersättningen för en helårsstudent inom de humanistiska och samhällsvetenskapliga områdena skulle vara cirka 52 000 kronor (se tabell 3.1 nedan), vilket kan jämföras med den per capitaersättning som gäller 2007 om cirka 33 000 kronor (ersättning för en helårsstudent med en för dessa områden genomsnittlig prestationsgrad). RUT 2 föreslår att den grundersättning som ska gälla för samtliga helårsstudenter ska vara 50 000 kronor. Den ökade kostnad det innebär att den lägsta ersättning som ges ökar från 33 000 kronor till 50 000 kronor uppgår till cirka 2,3 miljarder kronor. RUT 2:s förslag till finansiering av denna kostnadsökning redovisas i avsnittet 4.2.6.

Även den s.k. Styretredningen, som bl.a. hade i uppdrag att utvärdera ersättningsnivåerna i resurstilldelningen till grundutbildning och föreslå eventuella justeringar, gjorde en motsvarande kalkyl i betänkandet *Högskolans styrning* med utgångspunkt i Högskoleutredningens beräkningar. Styretredningen kom fram till att de per capitaersättningar som gällde för humanistiskt, samhällsvetenskapligt, juridiskt och teologiskt utbildningsområde 1999 skulle behöva öka med 24 procent för att svara mot den kostnadsnivå som gällde 1999. I sin kalkyl hade Styretredningen utgått från samma kalkyl som Högskoleutredningen gjorde 1992 men använt 1999 års lönenivåer, påslagsprocent för lönekostnadspålägg (LKP)

²³ SOU 1992:44, s. 68ff.

samt räknat upp beloppen för övriga omkostnader med index för statlig konsumtion.²⁴

RUT 2:s förslag att införa en grundersättning för alla helårsstudenter som innebär en ersättning med 50 000 kronor per helårsstudent har tagit som utgångspunkt den undervisningsmängd som Högskoleutredningen utgick ifrån. Det innebär dock inte att utredningen anser att alla studenter bör få minst 6 timmars föreläsning i 30-grupp och 3 seminarietimmar per vecka. Detta är, som Högskoleutredningen också påpekade en schablon. Undervisningens omfattning och gruppernas storlek för respektive kurs avgörs givetvis av respektive lärosäte.

Skillnaden mellan dagens 33 000 kronor per helårsstudent och den av RUT 2 framräknade per capitaersättningen om drygt 50 000 kronor, som utgår från samma grund som Högskoleutredningen hade, visar den urholkning av per capitaersättningarna som skett sedan 1993. Urholkningen, som utvecklas nedan, gäller givetvis samtliga per capitaersättningar. Om RUT 2 hade lämnat förslag med utgångspunkt i att det nuvarande resurstilldelningssystemet skulle bibehållas, hade det varit rimligt att föreslå motsvarande resursförstärkningar för per capitaersättningarna inom samtliga utbildningsområden. RUT 2:s förslag att frångå utbildningsområden som grund för resurstilldelning och i stället använda principen om tilläggsersättningar innebär att det inte längre finns en förutbestämd resurs för en kurs med visst ämnesinnehåll. Det blir i stället användningen av tillgängliga tilläggsbelopp som avgör ersättningens storlek.

Urholkningen av samtliga per capitaersättningar kan ha givit olika effekter. Minskad undervisningstid behöver inte alltid ha inneburit en kvalitetsförsämring, om antalet undervisningstimmar i utgångsläget varit stort.

Flera skäl till urholkningen av per capitaersättningarna

Det finns flera förklaringar till skillnaden mellan de 33 000 per helårsstudent som gäller i dag och som grundar sig i Högskoleutredningens beräkningar 1992 och resultatet av RUT 2:s beräkningar för motsvarande undervisningstimmar per vecka. Under 1990-talet genomfördes besparingar på alla statligt finansierade områden i syfte att sanera statsfinanserna och komma till rätta med

²⁴ SOU 2000:82, s. 89.

det stora budgetunderskottet. Besparingarna inom grundutbildningen, som genomfördes genom att per capitaersättningarna sänktes, uppgick till cirka 13 procent. Vissa förstärkningar av ersättningsbeloppen har genomförts under 2000-talet, framför allt beträffande de humanistiska, samhällsvetenskapliga, juridiska och teologiska utbildningsområdena men dessa motsvarar inte de genomförda besparingarna.

Till detta kommer att pris- och löneomräkningen varje år reduceras med en viss procentsats som ska motsvara en produktivitetsökning som krävs i den statliga verksamheten, en produktivitetsökning som är svår att åstadkomma, utan att kvaliteten äventyras, inom en sådan verksamhet som bygger på mötet mellan studenter och lärare. Detta utvecklas vidare längre fram i detta avsnitt.

En tredje förklaring är den stora skillnaden mellan Högskoleutredningens kalkylerade kostnader för det som benämns ”gemensamma ändamål”. När Högskoleutredningen gjorde sina beräkningar, tillämpades det påslag för sådana kostnader som var brukligt vid den tidpunkten, nämligen ett påslag med 13,64 procent på samtliga direkta kostnaderna. Med en utveckling som skett sedan dess ser ett realistiskt påslag för indirekta kostnader helt annorlunda ut.

RUT 2 har vid sina beräkningar utgått från lärarlöner (inklusive lönekostnadspålägg, LKP) och har gjort ett påslag på lönekostnaderna för alla andra kostnader. Påslaget innefattar därmed såväl övriga direkta kostnader som samtliga indirekta kostnader. Underlag för detta har inhämtats från fyra lärosäten (Uppsala universitet, Lunds universitet, Umeå universitet och Luleå tekniska universitet). Påslaget på lönekostnaderna är beräknat till cirka 115 procent. Högskoleutredningens och RUT 2:s kalkyler resovisas nedan.

Tabell 3.1 Jämförelse mellan Högskoleutredningens beräkning av kostnad per helårsstudent (basnivå) och RUT 2:s beräkning

	Högskole- utredningen	RUT 2
<i>Lektor</i>		
Månadslön snitt	21 500	33 800
LKP %	40%	50%
LKP	8 600	16 900
Lön inkl. LKP	30 100	50 700
Per år	361 200	608 400
1,2 år	433 440	730 080
<i>TA-personal</i>		
Månadslön	13 500	
LKP%	40%	
LKP	5 400	
Lön inkl. LKP	18 900	
Per år	226 800	
0,1 år	22 680	
<i>Övriga omkostnader</i>	50 000	
<i>Summa</i>	506 120	
Gem. ändamål 13,64%	69 035	
Påslag på lärarlöner 115%		839 592
Totalt för 30 helårsstud	575 155	1 569 672
Per helårsstud exkl. lokaler	19 172	
Per helårsstud inkl. lokaler		52 322

De ökade indirekta kostnaderna för grundutbildningen dvs. kostnader för allt som inte är lärarlöner för undervisning, kan bl.a. hänföras till alla de uppgifter som tillkommit sedan Högskoleutredningen gjorde sina beräkningar.

Sedan resurstilldelningssystemet och per capitaersättningarna infördes 1993 har således en rad uppgifter, generella eller specifika för grundutbildningen, tillkommit. Eftersom per capitaersättningarna ska finansiera alla kostnader som hänger samman med lärosätenas grundutbildning, några andra intäkter för den ordinarie grundutbildningen finns inte, måste alla tillkommande uppgifter finansieras med per capitaersättningarna.

Intäkterna från per capitaersättningarna ska således finansiera kostnader för uppdrag och uppgifter enligt regleringsbrev såsom:

- samverkansuppgiften, dvs. att utarbeta strategier och handlingsprogram för samverkan samt vidta åtgärder med anledning av dessa,
- att utarbeta kvalitetsutvecklingsprogram och vidta åtgärder med utgångspunkt i dessa,
- pedagogiskt utvecklingsarbete och att erbjuda samtliga lärare utbildning och fortbildning i pedagogik och inom jämställdhetsområdet – en uppgift som senare preciserades till att utbilda alla nyanställda lärare i undervisningsformer, metodiska ansatser, examinations- och utvärderingsformer m.m. samt att regelbundet erbjuda lärare fortbildning och vidareutbildning i dessa områden,
- insatser för att stimulera ungdomar att välja högre utbildning, främja rekrytering av studenter från grupper med svag studietradition och i regioner där personer i mindre utsträckning går vidare till högre utbildning samt att vidta åtgärder för jämnare könsfördelning inom utbildningar och bland lärare,
- utveckla flexibla studieformer som möjliggör för enskilda individer att utveckla sin kompetens inom högskolans ram,
- särskilt stöd till studenter med invandrarbakgrund,
- stöd för studenter med funktionshinder,
- inrätta internrevision eller för att köpa motsvarande tjänst,
- delta i uppbyggnaden av regionala centrum för skolutveckling,
- utveckla kvalitetskriterier,
- utveckla miljöledningssystem,
- utarbeta prognoser över anslagsutfall för grundutbildningen fyra gånger per år,
- bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete och arbeta för att öka den internationella rörligheten,
- utveckla metoder för bedömning av reell kompetens,
- upprätta handlingsplaner för att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan,

- utarbeta planer över åtgärder för att främja studenternas lika rättigheter samt vidta åtgärder,
- främja jämställdhet, etisk och kulturell mångfald,
- utveckla och anpassa kurser för nätuniversitetet,
- utarbeta mål för kompetensförsörjning,
- upprätta handlingsplaner för att göra lokaler, verksamhet och information tillgänglig för personer med funktionshinder, och
- genomföra den förändring och anpassning som har krävts inför övergången till en ny utbildnings- och examensstruktur med tre nivåer.

Därutöver kommer kostnaderna för att sammanställa och rapportera resultaten av alla dessa åtaganden i den årliga redovisningen. För vissa av uppgifterna har medel anvisats engångsvis eller för en begränsad period. De tillkommande uppgifterna ligger dock kvar sedan den tillfälliga finansieringen har upphört.

Förutom kostnaderna för alla de uppdrag som givits lärosätena i de årliga regleringsbrevens kommer kostnaderna för de uppgifter som tillkom som ett resultat av 1993 års högskolereform och andra förändringar av generell karaktär inom statsförvaltningen. En rad uppgifter fördes ut till lärosätena som tidigare hade hanterats av centrala myndigheter. En sådan uppgift var ansvaret för lokalförsörjning och investeringar, en annan var ansvaret för planering av utbildningsutbudet och studieorganisationen, en tredje var de påtagligt ökade kraven på ekonomiadministration och redovisning.

Effekterna av att en större och större andel av lärosätenas intäkter från per capitaersättningarna måste användas för att finansiera tillkommande uppgifter, tillsammans med de årliga kraven på ökad produktivitet som reducerar pris- och löneomräkningen av ersättningsbeloppen samt effekterna av den besparing som genomfördes under 1990-talet, har sammantaget resulterat i att resurserna för själva undervisningen inom samtliga utbildningsområden har reducerats. Effekterna har blivit mest påtagliga inom de utbildningsområden som har den lägsta ersättningen, vilket har påtalats bl.a. från Högskoleverket i rapporten *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006*.²⁵ Verket pekar i rapporten på bristen på ekonomiska resurser som påverkar

²⁵ Högskoleverkets rapportserie 2007:31 R.

lärarnas arbetssituation och antalet undervisningstimmar för studenterna. Den rådande resurssituationen har lett till att man på många håll ger enbart storföreläsningar på A- och B-nivå, och att detta i sin tur har lett till att antalet timmar i lärarledd undervisning i många ämnen är så lågt som fyra timmar i veckan. ”Risken för att kvaliteten urholkas är uppenbar.”²⁶

Sveriges förenade studentkårer (SFS) påpekar i sitt kvalitetsmanifest att den största och mest påtagliga kvalitetsbristen i svensk högre utbildning är bristen på kontakt mellan studenter och lärare²⁷. SFS kräver i manifestet att alla studenter ska ha rätt till minst 15 timmars undervisning eller handledning per vecka.

Att antalet lärarledda undervisningstimmar är lågt på A-kurser eller första terminen inom framför allt humaniora och samhällsvetenskap bekräftas av några undersökningar som gjorts av Uppsala studentkår hösten 2006,²⁸ av Filosofiska Fakultetens Studentkår vid Göteborgs universitet läsåret 2006/07²⁹ samt av Lunds universitets studentkårer under 2006³⁰. Dessutom noterar Lunds universitets studentkår att den manliga representationen är störst inom de områden som redovisar en högre andel lärarledd tid, såsom tekniska utbildningar, medan exempelvis humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnen med betydligt mindre lärarledd tid domineras av kvinnliga studenter.³¹ Det genomsnittliga antalet undervisningstimmar inom de humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnena var vid alla tre universiteten lägre än 7 timmar per vecka, inom vissa ämnen betydligt lägre. Detta kan illustreras med vad en student i Göteborg uttryckte, nämligen att det snart inte är någon skillnad mellan att sitta på ett bibliotek i fyra år och att delta i reguljär universitetsutbildning.

²⁶ Ibid., s. 85.

²⁷ SFS Kvalitetsmanifest, s. 3ff.

²⁸ Rapport från Uppsala studentkår 2006-11-06.

²⁹ Rapport från Filosofiska Fakulteternas Studentkår vid Göteborgs universitet 2007-03-23.

³⁰ Rapport från Lunds universitets studentkårer 2007-09-19.

³¹ Ibid., s. 6.

Kravet på produktivitetsökning

Den högre utbildningen behandlas på samma sätt som all övrig statlig verksamhet i den årliga pris- och löneomräkningen. När den procentuella omräkningen har beräknats minskas uppräkningsprocenten med ett produktivitetsavdrag. Detta ska motsvara den ökade produktivitet som krävs inom statlig verksamhet.

Det är givetvis alltid angeläget att ständigt förbättra processer och rutiner inom all skattefinansierad verksamhet. När det gäller utbildning finns olika möjligheter att öka produktiviteten. En sådan är att bättre utnyttja de utbildningsplaster som erbjuds, så att inga "stolar står tomma". En annan är att öka gruppstorlekarna. En tredje skulle kunna vara att minska antalet undervisningstimmar per vecka, även om det är tveksamt om detta är en produktivitetsökning. I ekonomiska termer kan det kanske betraktas som sådan, men det innebär samtidigt att kvaliteten i utbildningen kan äventyras. Ytterligare en åtgärd för att höja produktiviteten skulle kunna vara att välja ut de bästa studenterna som inte kräver någon form av extrainsatser och stöd. Då kan man öka antalet studenter och avklarade poäng med en något lägre resursinsats.

Den produktivitetsökning som tydligast är effektiv och samtidigt inte innebär att kvaliteten äventyras är att fylla alla utbildningsplatser. Detta är vad nuvarande resurstilldelningssystem innebär, nämligen ett ständigt krav på maximal produktivitet i detta avseende, eftersom lärosätena inte får några resurser för "tomma stolar", endast när studenterna finns där kommer intäkterna.

Ökade gruppstorlekar och färre undervisningstimmar är just vad som blivit effekten av de urholkade resurserna och som RUT 2 redan beskrivit har detta nu lett till att såväl studenterna som Högskoleverket varnar för kvalitetssänkning i utbildningen.

Universitet och högskolor har förutom det ordinarie utbildningsuppdraget också i uppdrag att bredda rekryteringen och särskilt stödja studenter från studieovana miljöer och med invandrabakgrund. Lärosätena kan därför inte agera på det sätt som bäst ökar produktiviteten eftersom det oftast står i motsatsställning till det "samhällsuppdrag" lärosätena också har och som följer av att den högre utbildningen är en skattefinansierad offentlig verksamhet.

RUT 2 anser att den högre utbildningen bör undantas från det årliga kravet på ökad produktivitet. Ständigt ökad produktivitet, utan att kvaliteten sänks, är svår att åstadkomma inom sådan

verksamhet som bygger på mötet mellan studenter och lärare.³² Det finns däremot alltid, såväl inom utbildning som forskning, möjlighet att effektivisera de administrativa uppgifterna. Avsaknaden av incitament att hålla nere kostnaderna för sådana uppgifter samt risken för att ingen känner ett övergripande ansvar för att hela verksamheten inom lärosätet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt har påpekats tidigare i avsnittet 1.3.4.

3.1.4 Tilläggsersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

RUT 2:s förslag: Utöver grundersättningen kan en tilläggsersättning utgå per helårsstudent. Tre olika tilläggsersättningar införs, en som uppgår till 10 000 kronor per helårsstudent, en som uppgår till 35 000 kronor per helårsstudent och en som uppgår till 85 000 kronor per helårsstudent.

Tilläggsersättningarna är beroende av undervisningsmetod, inte kursens ämnesinnehåll. Modellen innebär vidare att kurser på avancerad nivå kan få tilläggsersättning. Antalet möjliga tilläggsbelopp begränsas.

Utredningen föreslår tre olika tilläggsersättningar, en som uppgår till 10 000 kronor per helårsstudent (tilläggsersättning 1), en som uppgår till 35 000 kronor per helårsstudent (tilläggsersättning 2) och en som uppgår till 85 000 kronor per helårsstudent (tilläggsersättning 3). Ersättningen för en helårsstudent med grundersättning och tilläggsersättning 1 blir därmed 60 000 kronor, för en helårsstudent med grundersättning och tilläggsersättning 2 blir 85 000 kronor och ersättningen för en helårsstudent med grundersättning och tilläggsersättning 3 blir 135 000 kronor, innan komponenten för forskningsanknytning har inkluderats i grundersättningen. Inklusiv denna komponent blir motsvarande ersättningar 65 500 kronor, 90 500 kronor samt 140 500 kronor. I fortsättningen används beloppen exklusive forskningsanknytnings-

³² Se European Economic Advisory Group: Report on the European Economy 2006. I kap. 4 beskrivs bl.a. ekonomen W. Baumols analys av 'The cost disease in economics', dvs. hur vissa typer av verksamhet, såsom skapande konst och även utbildning, har mycket litet utrymme för att åstadkomma produktivitetsökningar.

komponenten, för att de enklare ska kunna jämföras med nuvarande ersättningsbelopp.

En ersättning med 135 000 kronor per helårsstudent är en mycket hög ersättning som (med undantag för konstnärliga utbildningsområden och idrottsområdet) inte har någon motsvarighet i dagens system, och bör användas i begränsad omfattning. En sådan ersättning kan exempelvis vara aktuell för sådana kurser som kräver mycket dyrbar utrustning och där kursen omfattar få studenter eller en kurs som innehåller enbart individuell handledning/undervisning med många undervisningstimmar per vecka. En ersättning med 85 000 kronor per helårsstudent kan exempelvis vara aktuell för sådana kurser som består av enbart laborationer i mindre grupper eller undervisning i mycket små grupper eller någon annan form av speciell pedagogik inkl. examination som är mycket resurskrävande. En ersättning med 60 000 kronor per helårsstudent kan exempelvis vara aktuell för kurser med vissa laborativa inslag, nätbaserade kurser, kurser med vissa inslag av individuell handledning, kurser som innehåller praktik m.m. Dessa exempel ska inte betraktas som normer för lärosätenas hantering av det nya systemet utan är exempel på vilka överväganden RUT 2 gjort inför förslagen om tre tilläggsersättningar och deras storlek. Förslaget att begränsa tilläggsersättningarna till tre nivåer – inspirerat av det engelska systemet – är en markering av att det handlar om schabloner som ska betraktas som just sådana.

I den modell som RUT 2 föreslår måste lärosätet bestämma vilka kriterier som ska gälla inom lärosätet för tilläggsersättning. Alla typer av kurser kan naturligtvis inte få en tilläggsersättning. Utbildningsramen, se avsnittet 4.2.1, begränsar antalet kurser med sådana ersättningar och antalet helårsstudenter som ryms inom utbildningsramen skulle kraftigt reduceras om inte tilläggsersättningarna begränsas. RUT 2 anser därför att ett maximalt antal helårsstudenter för vilka lärosätet kan få tilläggsersättning måste bestämmas.

Kursklassificering

Det föreslagna systemet förutsätter att lärosätenas ledningar tar ett ansvar för hur tilläggsersättningarna ska hanteras och vilka kriterier som ska gälla för dessa. Vilken typ av kurser som bör tillhöra kategorin som kan ges tilläggsersättning 1, 2 eller 3 måste bli ett

ställningstagande som utgår från vilka undervisningsformer som ska gälla. Sådana ställningstaganden kan exempelvis utgå från hur laborationsintensiva kurser är, om kurserna innehåller praktik, om särskilt resurskrävande utrustning används, om individuell handledning ingår, om kurserna är kliniska med individuell handledning, om kurserna består av endast seminarier i mindre grupper, om den pedagogiska metoden problembaserat lärande används, om kurserna är nätbaserade distanskurser. Det är lärosätets ledning som avgör vilka kategorier av kurser som ska kunna komma i fråga för tilläggsersättningar.

Eftersom det endast finns grundersättning och tre olika tilläggsersättningar, måste ersättningsbeloppen betraktas som schabloner, på samma sätt som dagens ersättningsbelopp per utbildningsområde. Det innebär att ersättningsbeloppen inte ska svara mot varje kurs resursbehov, utan endast bör betraktas som en schablon som lärosätet förfogar över. Det kommer givetvis att, liksom idag, finnas kurser där kostnaden per helårsstudent är lägre än de 50 000 kronor som grundersättningen ger och kurser där kostnaden per helårsstudent är högre än de 135 000 kronor som grundersättning plus tilläggsersättning 3 ger, och alla tänkbara varianter däremellan. Vilka kursers helårsstudenter som ska tillhöra de som i lärosätets redovisning betingar en tilläggsersättning, utöver grundersättning, är således lärosätets eget beslut. Inga kurser har ett på förhand givet ersättningsbelopp, utöver grundersättningen.

På samma sätt som dagens resurstilldelningssystem gäller det nu föreslagna systemet statens ersättning till lärosätena. Den interna fördelningen av resurser inom lärosätena avgörs av lärosätet självt.

Med det system som RUT 2 föreslår kommer utbildningsområden inte längre att vara grund för resurstilldelning. Det innebär att det inte längre är nödvändigt för resurstilldelningen att klassificera varje kurs till ett utbildningsområde. Utbildningsområde har dock sedan 1993 också använts för att statistiskt beskriva verksamheten inom grundutbildningen. Höskoleverkets statistikdatabas, den s.k. NU-databasen, årsrapporter och annat statistiskt material innehåller således uppgifter om helårsstudenter och helårsprestationer fördelade på utbildningsområden för att beskriva grundutbildningens omfattning per område, totalt eller per lärosäte. Huruvida utbildningsområden bör finnas kvar för att fortsatt beskriva utbildningens omfattning inom olika områden är en fråga som RUT 2 inte tar ställning till. Vi vill dock peka på de svagheter som denna indelning av utbildningen innehåller – och

som redovisats ovan i avsnittet 3.1.1 – och som visar att t.ex. ökningarna och minskningar av antalet helårsstudenter inom ett visst utbildningsområde kan bero på att lärosäten har klassificerat om kurser utan att innehållet har förändrats.

Om utbildningsområde inte längre används kan utbildningens omfattning inom olika områden med fördel beskrivas utifrån variabeln ämnesområde och mer detaljerat utifrån ämnesgrupper som också finns i Högskoleverkets statistikdatabas.

En konsekvens av RUT 2:s förslag är att det för samtliga kurser inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå måste anges vilken ersättningskategori kursen tillhör, ”endast grundersättning”, ”grundersättning + tilläggsersättning 1”, ”grundersättning + tilläggsersättning 2” eller ”grundersättning + tilläggsersättning 3”. Detta blir därmed den klassificering som kommer att ligga till grund för resurstilldelning.

Även i det föreslagna nya systemet kommer Riksrevisionen att ha en viktig roll i att granska hur lärosätena säkrar en ansvarsfull och korrekt hantering av systemet. Varje lärosäte måste kunna redovisa skälen för den klassificering som har gjorts och vilka kriterier som finns för de olika tilläggsersättningarna.

Begränsning av antalet tilläggsersättningar

Den av RUT 2 föreslagna modellen med grundersättning och tilläggsersättningar förutsätter, som tidigare påpekats, att lärosätena bestämmer vilka kriterier som ska gälla inom lärosätet för tilläggsersättningar. Alla kurser kan inte ges tilläggsersättning, eftersom det skulle leda till att betydligt färre studenter skulle rymmas inom utbildningsramen, än vad som gäller inom nuvarande takbelopp.

Statsmakternas legitima intresse av att försäkra sig om en viss volym helårsstudenter och helårsdoktorander inom den högre utbildningen innebär att antalet tilläggsbelopp som kan vara möjliga att använda behöver begränsas för varje lärosäte.

RUT 2 föreslår att begränsningen av antalet tilläggsersättningar inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå under den första fyraårsperioden görs med utgångspunkt i den nyckel för översättning av nuvarande system till det nya systemet som redovisas i avsnittet 4.2.2. Det innebär att antalet tilläggsbelopp 1, 2 respektive 3 bestäms av nuvarande fördelning av helårsstudenter på olika utbildningsområden, men det innebär inte att de ska tillämpas

internt inom lärosätena utifrån kursernas tillhörighet till utbildningsområde.

RUT 2 har således beräknat antal tilläggsbelopp inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå och därefter avrundat antalet tilläggsbelopp uppåt till närmaste jämna tiotal, vilket innebär att det inte kommer att bli möjligt att öka antalet tilläggsbelopp mer än ytterst marginellt i förhållande till RUT 2:s beräkningar, och därmed upprätthålls antalet helårsstudenter på den nivå som gällde 2006.

Tabell 3.2 Det högsta antalet tilläggsbelopp inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå per lärosäte per år under den först fyraårsperioden

	Tillägg 1	Tillägg 2	Tillägg 3
UU	4 860	6 360	950
LU	5 030	7 930	1 110
GU	6 210	6 820	1 810
SU+LHS	8 230	5 420	350
UmU	3 890	5 910	1 190
LiU	4 090	7 310	850
KI	780	2 840	1 820
KTH	2 380	8 470	
LTU	1 750	3 530	140
CTH	1 700	6 650	
SLU	170	780	2 210
KaU	2 120	2 290	490
VxU	2 110	1 800	90
ÖU	2 060	2 650	730
MiU	2 090	2 780	120
BTH	720	2 210	20
MaH	3 260	3 820	240
HK	1 660	2 480	100
MdH	1 900	3 370	240
HJ	1 700	2 480	190
GIH	40	20	370
HB	1 770	2 180	170
HDa	1 480	1 990	170
HG	420	700	
HiG	1 550	2 210	110
HH	1 190	1 800	100
HKr	1 420	1 740	
HS	910	1 860	160
HV	990	1 540	120
SH	1 730	1 210	
DH	30	130	
DI	40	130	
KF	150	450	
KKH	50	170	
KMH	200	380	
OH	10	30	
TH	20	60	
Alla	33 240	51 440	5 770

RUT 2:s beräkning av det högsta antalet tilläggsbelopp är endast en metod att tillse att alla lärosäten, under den första fyraårsperioden, kan "fylla" sin utbildningsram om lärosätet har samma volym studenter fördelade på olika områden som före övergången till det nya systemet. Begränsningen innebär också att lärosätena inte kan minska studentantalet, mer än marginellt, utan att därmed få en minskad ram den därpå följande fyraårsperioden. Sammantaget innebär detta att de föreslagna begränsningarna, som utgår från nyckeln, endast bestämmer vad som ska gälla under den första fyraårsperioden.

3.1.5 Per capitaersättning för helårskandidater

RUT 2:s förslag: Grundersättningen för en helårskandidat föreslås vara 610 000 kronor. Därtill föreslås att två olika tilläggsersättningar ska kunna utgå, en som uppgår till 270 000 kronor och en som uppgår till 425 000 kronor. Resurser för helårskandidater överförs från nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning till utbildningsdelen av lärosätets nya anslag.

Sedan 1977 års högskolereform har anslagsmedel till universitet och högskolor anvisats för grundutbildning för sig och för forskning och forskarutbildning för sig. Mellan 1977 och 1993 anvisades medel för forskning och forskarutbildning under s.k. fakultetsanslag, dvs. anslaget avsåg en viss fakultet, exempelvis humanistisk fakultet, och under detta anslag anvisades resurser till vart och ett av lärosätena på en anslagspost för varje lärosäte. 1993 ändrades strukturen så att varje universitet och högskola med fakultet hade ett eget anslag för forskning och forskarutbildning, där i stället medel till respektive fakultet inom lärosätet utgjorde anslagsposter. Alltsedan 1977 har dock anslagsmedlen avsett såväl forskning som forskarutbildning och har således inte varit uppdelade för respektive ändamål. Forskarutbildningen har betraktats som en del av forskningen.

RUT 2 har ställt frågan till lärosätena hur stora resurser som används för forskarutbildning dels av anslagsmedlen, dels av samtliga intäkter för forskning och forskarutbildning. Lärosätena

har rapporterat svårigheter att ange detta. Forskarutbildningen betraktas som en integrerad del av forskningen och det är endast själva studiefinansieringen som normalt kan urskiljas i redovisningen.

Forskarutbildningens omfattning är väl känd genom de statistiska uppgifter som rapporteras i form av antagna till forskarutbildningen, aktiva doktorander med olika aktivitetsgrad samt avlagda licentiat- och doktorsexamina, men dess kostnader är inte kända på samma sätt. Några universitet har dock gjort beräkningar med utgångspunkt i de nyckeltal för kostnader för helårskostnader som även RUT 2 har använt (se nedan).

Vid RUT 2:s samtal med samtliga lärosäten som genomfördes under hösten 2006 framkom att även om lärosätena inte kan ange hur mycket av de totala resurserna för forskning och forskarutbildning som används för forskarutbildningen, så är den allmänna uppfattningen att det är en mycket stor andel av samtliga resurser som används för denna utbildning. Forskarutbildningen har en stor omfattning, dels därför att statsmakterna anger mål för antalet examina i forskarutbildningen som kontinuerligt har ökat, dels för att det finns en inneboende drivkraft inom universitet och högskolor att ständigt vilja öka antalet doktorander.

Forskarutbildningen finansieras med såväl egna anslagsmedel som externa medel. De externa medlen för forskarutbildningen rapporteras ha minskat de senaste åren, bl.a. till följd av att forskarutbildningen nu har hänförs till den högre utbildningen och således inte på samma sätt som tidigare betraktas som en del av forskningen. Det innebär att externa finansörer vars uppgift är att ge bidrag till forskning anser att det inte är förenligt med deras uppgift att ge bidrag till forskarutbildning.

Vetenskapsrådet har gjort beräkningar av den totala kostnaden för forskarutbildningen. Enligt dessa beräkningar uppskattades de totala kostnaderna för forskarutbildningen år 2005 till 11,5 miljarder kronor, antaget att lärosätena stod för alla genomförandekostnaderna även för externt avlönade doktorander, vilket motsvarade 48 procent av lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning.³³ Utgångspunkten för Vetenskapsrådets beräkningar var de nyckeltal för kostnader för forskarutbildning som redovisades från några universitet 2001 och som RUT 2 också använt i sina beräkningar.

³³ Vetenskapsrådet 2006, s. 20.

I nyckeltalsredovisningen framgår att den totala kostnaden för en helårsdoktorand är betydligt större än enbart kostnaden för studiefinansiering. RUT 2 finner det anmärkningsvärt att inte kostnaden för forskarutbildning har synliggjorts tidigare och att lärosätena tycks okunniga om de kostnader som man trots allt har för forskarutbildning, utöver studiefinansieringen. Även om forskarutbildning traditionellt har betraktats som forskning, innebär antagningen av en doktorand att lärosädet binder upp framtida kostnader i en omfattning som man inte tycks vara helt medveten om.

De beräkningar som således har gjorts visar att cirka hälften av lärosätenas samlade intäkter för forskning och forskarutbildning utgörs av kostnader för forskarutbildning. Statsmakterna kan välja att förhålla sig till denna kunskap på olika sätt. Man kan å den ena sidan fortsätta att anslagsmässigt betrakta forskarutbildningen som en ospecificerad del av forskningen och således blunda för forskarutbildningens hela kostnader samt fortsätta att fastställa mål för examina i forskarutbildningen utan att tydligt anvisa resurser för detta. Man kan å den andra sidan välja att tydliggöra kostnaden för utbildning på forskarnivå och tilldela resurser för denna på samma sätt som man i dag tilldelar resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. En av statsmakterna beslutad dimensioneringsökning av utbildningen på forskarnivå måste då åtföljas av motsvarande resursökning. RUT 2 anser att det senare förhållningssättet är att föredra.

Utbildning på forskarnivå, den tredje nivån inom högre utbildning

Som framgår av avsnittet 2.2.1 har riksdagen, som en konsekvens av Sveriges deltagande i Bolognaprocessen, beslutat om ändrade och nya bestämmelser i högskolelagen³⁴ som tillämpas fr.o.m. den 1 juli 2007 och som bl.a. anger att utbildningen ska ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå³⁵ samt att examina ska avläggas på någon av dessa nivåer.³⁶ Vidare framgår av de nya bestämmelserna i högskolelagen vad som ska karaktärisera utbildningen på respektive nivå.³⁷

³⁴ SFS 1992:1434.

³⁵ Ibid., 7 §.

³⁶ Ibid., 10a §.

³⁷ Ibid., 8 §, 9 §, 9a §.

Med de nya bestämmelserna i högskolelagen, och även i högskoleförordningen, följer att utbildning på forskarnivå betraktas som en del av den högre utbildningen och således inte som en del av forskningen. Detta innebär givetvis inte att doktoranderna inte fortsättningsvis, liksom tidigare, tänks utföra viktiga forskningsuppgifter inom ramen för sitt avhandlingsarbete.

RUT 2 anser att det nu är dags att även anslagsmässigt betrakta utbildning på forskarnivå som en del av den högre utbildningen. Därför föreslår utredningen att samma system för resurstilldelning införs för utbildning på forskarnivå som det som utredningen föreslår för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Per capitaersättningarna för helårsdoktorander måste dock skilja sig avsevärt från dem som föreslås för helårsstudenter inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Förslaget innebär att resurser överförs från de nuvarande anslagen för forskning och forskarutbildning till utbildningsdelen av de nya anslagen, se vidare avsnittet 4.1.2. Resurserna beräknas i form av per capitaersättningar för helårsdoktorander.

Den föreslagna omläggningen bör inte påverka SCB:s beräkning av statens satsning på FoU. Uppgifter om lärosätenas forskningsanslag utgör visserligen en grund för denna statistik, men uppgifterna justeras av SCB så att de svenska uppgifterna blir jämförbara med den internationella forskningsstatistiken genom att kostnaderna för utbildningsmomenten i forskarutbildningen räknas bort. Detta innebär att uppgifterna om kostnader för FoU i framtiden, om RUT 2:s förslag genomförs, måste justeras "åt andra hållet", dvs. att kostnader för den forskning som bedrivs inom forskarutbildningen måste läggas till uppgifterna om kostnader för FoU. Sammantaget bör således utredningens förslag om omföring av anslagsmedel inte påverka uppgifterna om kostnader för FoU i den internationella forskningsstatistiken.

Per capitaersättningar för helårsdoktorander

RUT 2 har som underlag för att beräkna de föreslagna per capitaersättningarna utgått från den redovisning av nyckeltal som lämnades av Lunds universitet till regeringen 2001 och som innehåller uppgifter om kostnad per helårsdoktorand inom de olika vetenskapsområdena samt kostnad per doktors- respektive licentiatexamen. Lunds universitet fick, tillsammans med tre andra

universitet, ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2000 att ta fram dessa nyckeltal.

I redovisningen från Lunds universitet preciseras dels kostnader för studiefinansiering i form av antingen doktorandtjänst eller utbildningsbidrag, dels alla övriga kostnader för en helårskandidat. Dessa övriga kostnader består av kostnader för handledning, kurser, resor, disputation, projektkostnader, lokaler och indirekta kostnader. Redovisningen från Lunds universitet avser kostnader år 2000. RUT 2 har räknat upp dessa kostnadsuppgifter till 2007 års prisläge, med hjälp av de pris- och löneomräkningar som gjorts årligen sedan 2000 och som framgår av respektive års budgetproposition.

I tabellen nedan redovisas uppgifterna från Lunds universitet omräknade i 2007 års prisnivå. I rapporten från Lunds universitet var det tekniska respektive det naturvetenskapliga vetenskapsområdet redovisat var för sig, men skillnaden mellan de två områdena i kostnaden per helårskandidat var mycket liten (15 000 kronor) varför RUT 2 har slagit ihop de två områdena och beräknat genomsnittet för dessa. I tabellen redovisas kostnaden för en helårskandidat med doktorandtjänst, dvs. inte varianten helårskandidat med utbildningsbidrag.

Tabell 3.3 Kostnad per helårskandidat enligt Lunds universitets redovisning för år 2000.³⁸ Omräknat till 2007 års prisnivå, kronor

Vetenskapsområde	Doktorandtjänst	Övriga kostnader	Kostnader totalt
Hum-sam	380 000	230 000	610 000
Naturvet-teknik	371 000	512 000	883 000
Medicin	391 000	644 000	1 035 000

Utifrån dessa per capitakostnader föreslår RUT 2 att per capitaersättningen för helårskandidater bör vara följande:

Grundersättning: 610 000 kronor
 Tilläggsersättning 1: 270 000 kronor
 Tilläggsersättning 2: 425 000 kronor

³⁸ *Kostnader för forskarutbildning* Rapport till Utbildningsdepartementet
 Dnr U 2001/3619/UH.

Samtliga helårskandidater kan inte ersättas med både grundersättning och en tilläggsersättning. På samma sätt som för utbildning på grundnivå och avancerad nivå måste en begränsning göras för varje lärosäte av antalet helårskandidater med tilläggsersättning.

”Kliniska” helårskandidater

Kostnaden per helårskandidat inom medicinskt vetenskapsområde i uppgifterna från Lunds universitet avser kandidater vid prekliniska institutioner. För helårskandidater vid kliniska institutioner blir universitetets egna kostnader betydligt lägre, eftersom en del av de totala kostnaderna uppstår inom sjukhusen, vilket staten ersätter landstingen för genom den s.k. ALF-ersättningen (avtal mellan svenska staten och vissa landsting om samarbete om läkarutbildning och forskning m.m., se vidare avsnittet 4.3.3). Detsamma gäller kandidater vid odontologiska kliniska institutioner vid Göteborgs universitet och Umeå universitet, där vissa kostnader täcks genom ersättning till respektive landsting (avtal om samarbete om tandläkarutbildning och odontologisk forskning). Detta medför att den av RUT 2 föreslagna per capitaersättningen för kandidater vid kliniska institutioner är högre än universitetens kostnader för dessa kandidater. Det betyder i sin tur att överföringen av resurser från forskningsdelen till utbildningsdelen av anslaget är större än vad den skulle vara om hänsyn hade tagits till detta förhållande.

RUT 2 har övervägt att föreslå att en mindre andel än 35 procent av anslaget för forskning och forskarutbildning förs över till utbildningsdelen vid de lärosäten som omfattas av de två avtalen och att en särskild lägre per capitaersättning för ”kliniska” helårskandidater införs, men funnit att ett sådant system dels blir komplicerat, dels skulle verka styrande på ett onödigt sätt. Eftersom det inte är tvingande att använda per capitatilldelningen enbart för kostnader i forskarutbildningen, förutsätter utredningen att universiteten kan hantera denna situation genom att exempelvis använda den del av per capitaersättningen som inte behövs för att täcka kostnader i forskarutbildningen till forskning. Den enligt RUT 2 bästa lösningen på detta problem vore att ersättningen från staten till vissa landsting för medicinsk och odontologisk klinisk utbildning och forskning inkluderades i universitetens anslag och

att universiteten således förfogade över dessa, vilket utvecklas närmare i avsnittet 4.3.3.

Överföring av resurser för forskarutbildning till utbildningsdelen av anslaget

Nästa steg i att införa per capitatilldelning för helårsdoktorander och överföra dessa resurser från forskningssidan till utbildningssidan är att avgöra hur många helårsdoktorander resurserna ska beräknas för. Det är inte, enligt RUT 2, aktuellt att utgå från det faktiska antalet doktorander eftersom många av dessa finansieras med externa medel. Utredningen har därför utgått från den tidigare öronmärkningen i regleringsbrev av medel inom anslagen för forskning och forskarutbildning som avsåg studiefinansiering av doktorander.

Öronmärkningen infördes i regleringsbrev för budgetåret 1983/84³⁹ och angav ett minimibelopp för studiefinansiering för doktorander som skulle avsättas från respektive anslagspost för de olika fakulteterna vid varje lärosäte. Detta minimibelopp varierade dels mellan fakulteter, dels mellan lärosäten. Den lägsta andelen gällde de medicinska fakulteterna där minst 7–8 procent av fakultetsmedlen skulle avsättas för studiefinansiering för doktorander. Den högsta andelen gällde de samhällsvetenskapliga fakulteterna där 19–25 procent av fakultetsmedlen skulle avsättas till detta ändamål. I *Regeringens proposition om forskning*,⁴⁰ där öronmärkningen av fakultetsmedel för studiefinansiering presenterades, angavs inga skäl till storleken på denna öronmärkning.

I genomsnitt utgjorde öronmärkningen 14 procent av de samlade fakultetsanslagen 1983/84. Tio år senare, budgetåret 1993/94, utgjorde öronmärkningen i genomsnitt 20 procent av de samlade fakultetsanslagen. Denna andel förblev relativt oförändrad fram till budgetåret 2002, som var det sista året som öronmärkningen var kvar. Då utgjorde denna 21 procent av de samlade anslagsposterna för vetenskapsområden.⁴¹ Den öronmärkta andelen om 21 procent av anslagsposterna till vetenskapsområden motsvarar en genomsnittlig andel om 16 procent av anslagen i sin helhet som sedan

³⁹ Statsliggaren, 1983/84.

⁴⁰ Prop. 1983/84:107, s. 79ff.

⁴¹ Anslagen förändrades 1999 från att ha varit indelat i anslagsposter för fakulteter till att delas in i anslagsposter för vetenskapsområden.

budgetåret 1994/95 även innehåller medel för lokalhyror och lånekostnader för investeringar i anläggningstillgångar.

RUT 2 är väl medveten om att lärosätena avsatte betydligt mer resurser från anslaget för forskning och forskarutbildning än vad det öronmärkta minimibeloppet angav. Forskarutbildningsutredningen⁴² visade i sitt betänkande *En Ny Doktorsutbildning*⁴³ att om lärosätena avsatte så mycket resurser för studiefinansiering för doktorander som angavs genom regeringens öronmärkning skulle detta räcka till att finansiera cirka hälften av de doktorander som behövdes för att uppnå examensmålen i regleringsbrevet.

RUT 2 har dock valt att utgå från de öronmärkta minimibeloppen och den andel av anslagen som dessa utgjorde. Trots allt måste dessa andelar betraktas som den lägsta tänkbara nivån på omfattningen av forskarutbildning som statsmakterna ansåg skulle finansieras med anslagsmedel. Den avsevärda skillnaden mellan denna miniminivå och de uppsatta målen för examina i forskarutbildningen, som forskarutbildningsutredningen visar i sitt betänkande, får betraktas som ett uttryck dels för att statsmakterna ansåg att lärosätena borde avsätta mer än de öronmärkta medlen för studiefinansiering, dels för statsmakternas höga förväntningar på att externa finansiärer skulle bidra till finansieringen av forskarutbildningen.

Utredningens utgångspunkt är således den andel av varje anslagspost till respektive vetenskapsområde som utgjorde öronmärkningen 2002. Dessa belopp har sedan med hjälp av beräkningarna från Lunds universitet räknats upp till de totala kostnaderna för de antal helårskandidater som den öronmärkta studiefinansieringen motsvarar. Öronmärkningen var i genomsnitt 21 procent av anslagsposterna till vetenskapsområden och 16 procent av anslagen i sin helhet. Omräknat till de totala kostnaderna för motsvarande antal helårskandidater blir andelen av anslagsposterna till vetenskapsområdena som måste avsättas för forskarutbildning 46 procent och som andel av anslagen i sin helhet cirka 35 procent. Dessa andelar varierar mellan lärosätena från 20 procent till 43 procent, vilket framgår av nedanstående tabell.

⁴² Dir. 2002:148.

⁴³ SOU 2004:27.

Tabell 3.4 Öronmärkt andel för studiefinansiering av anslaget till forskning och forskarutbildning 2002 samt denna omräknad till hela kostnaden för forskarutbildning som andel av anslaget

	Studie- finansiering, andel av anslag	Hela kostnaden för forskarutbildning, andel av anslag
UU	19%	41%
LU	20%	43%
GU	16%	32%
SU	17%	33%
UmU	15%	31%
LiU	16%	35%
KI	7%	20%
KTH	13%	31%
LTU	11%	24%
Alla	16%	34%

RUT 2 har valt att tillämpa den genomsnittliga andelen om 35 procent⁴⁴ för samtliga universitet. Det finns inte enligt utredningen något skäl till varför universiteten ska ges olika förutsättningar vid övergången till det föreslagna systemet. Det innebär att RUT 2 föreslår att 35 procent av samtliga universitets anslag för forskning och forskarutbildning förs över till utbildningsdelen av anslaget för att finansiera helårskandidater. Utredningen tillämpar också samma procentsats för att föra över anslagsmedel för forskarutbildning till utbildningsdelen av anslagen för högskolor med vetenskapsområde.

De resurser som överförs till utbildningsdelen av nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning och som avser utbildning på forskarnivå bör ingå i utbildningsramen. Det innebär att det inte blir någon skarp gräns mellan medel för helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå och doktorander på forskarnivå; all utbildning ska rymmas inom utbildningsramen. Däremot bör det finnas en begränsning av hur många helårskandidater som kan avräknas totalt. Om inte en sådan begränsning införs kan antalet

⁴⁴ Eftersom Chalmers tekniska högskola hade den högsta andelen öronmärkt studiefinansiering före omvandlingen till stiftelsehögskola, skulle genomsnittet vara något högre om även Chalmers varit medräknat i detta. Därför har genomsnittet höjts från 34 procent till 35 procent.

studenter på grundnivå och avancerad nivå minska till förmån för doktorander.

Det som efter denna omföring återstår av respektive universitets anslag utgör i den nya modellen forskningsdelen av det gemensamma anslaget för utbildning och forskning. Det måste enligt RUT 2 vara möjligt att använda även forskningsdelen av anslaget för att finansiera forskarutbildning, utöver de helårsdoktorander som lärosätet får per capitatilldelning för. De flesta lärosäten kommer vid omläggningen ha fler doktorander finansierade med anslagsmedel än vad den schablonmässiga överföringen motsvarar. Enligt RUT 2 bör det samlade anslaget kunna disponeras fritt, vilket framgår nedan i avsnittet 3.3. Beträffande de anslagsmedel för forskning som återstår efter den föreslagna överföringen av resurser för forskarutbildning vid högskolor med vetenskapsområde behandlas detta i avsnittet 4.3.4.

På samma sätt som lärosätena i dag redovisar antalet helårsstudenter kräver den föreslagna modellen att lärosätena i årsredovisningen också redovisar antalet helårsdoktorander. Detta kommer att ställa skärpta krav på kvaliteten i uppgifterna om doktorander i de studieadministrativa systemen, det s.k. forskarladok.⁴⁵ Omräkningen av doktorander till helårsdoktorander måste vara tillförlitlig och göras på samma sätt vid alla lärosäten. RUT 2 har från ladok-konsortiet inhämtat att ett visst utvecklingsarbete och kvalitetssäkringsarbete krävs för att uppgifterna i forskarladok ska kunna uppfylla de krav som måste ställas för att uppgifter om helårsdoktorander ska kunna ligga till grund för resurstilldelning.

Begränsning av grundersättning och tilläggsbelopp för forskarutbildningen

Vid beräkningen av antalet helårsdoktorander har RUT 2 beräknat det antal helårsdoktorander som ryms inom det belopp som överförs för forskarutbildning. Fördelningen av helårsdoktorander mellan de olika ersättningsbeloppen har gjorts utifrån fördelningen av de öronmärkta medlen för studiefinansiering mellan vetenskapsområden 2002. För helårsdoktorander inom det humanistisk-samhällsvetenskapliga området har endast grundersättning beräknats, för helårsdoktorander inom de naturvetenskapliga och tek-

⁴⁵ Ladok är ett nationellt system för dokumentation av studerandes närvaro och resultat i högskoleutbildning.

niska vetenskapsområdena har grundersättning och tilläggsersättning 1 beräknats och för helårsdoktorander inom medicinskt vetenskapsområde har grundersättning och tilläggsersättning 2 beräknats. Fördelningen av den öronmärkta studiefinansieringen framgår av nedanstående tabell. För SLU som inte har haft öronmärkta minimibelopp för studiefinansiering har fördelningen av doktorander med doktorandanställning mellan de olika forskningsämnesområdena 2006 utgjort underlag.⁴⁶ För de fyra nya universitetet har utgångspunkten varit storleken på anslagsposterna för respektive vetenskapsområde. För högskolor med vetenskapsområde är vetenskapsområdet som sådant avgörande.

Tabell 3.5 Beräknad fördelning av anslagsfinansierade doktorander mellan vetenskapsområden

	Hum-sam	Tekn-nat	Medicin
UU	39%	44%	17%
LU	34%	55%	11%
GU	50%	30%	20%
SU	53%	47%	
UmU	42%	37%	21%
LiU	30%	58%	12%
KI			100%
KTH		100%	
LTU	11%	89%	
CTH		100%	
SLU¹⁾	4%	84%	12%
KaU²⁾	47%	53%	
VxU²⁾	100%		
ÖU²⁾	100%		
MiU²⁾	46%	54%	
BTH		100%	
MaH			100%
HK		100%	
MdH		100%	
HJ	100%		

¹⁾ Avser fördelningen av doktorander med doktorandanställning mellan de olika forskningsämnesområdena 2006.

²⁾ Avser fördelningen av anslagsmedel mellan anslagposter för respektive vetenskapsområde.

⁴⁶ Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R, tabell 7.

Vid tillämpning av denna fördelning på respektive ersättningsbelopp blir resultatet vad som framgår av tabell 3.6.

Tabell 3.6 Antal helårskandidater med grundläggning respektive med tilläggsersättning 1 och 2 utifrån fördelning i tabell 3.5

<i>Antal helårskandidater med:</i>			
	Grunders	Tillägg 1	Tillägg 2
UU	588	225	74
LU	576	281	48
GU	495	126	70
SU	534	205	
UmU	339	108	52
LiU	228	118	20
KI	281		281
KTH	278	278	
LTU	112	94	
CTH	207	207	
SLU	299	252	30
KaU	80	35	
VxU	89		
ÖU	101		
MiU	82	37	
BTH	29	29	
MaH	29		29
HK	29	29	
MdH	20	20	
HJ	38		

För utbildning på forskarnivå föreslår RUT 2 att såväl antalet grundläggningar som tilläggsersättningar begränsas, så att inte utbildning på forskarnivå ”tränger undan” utbildning på grund- och avancerad nivå i alltför stor utsträckning. En viss utbytbarhet bör dock finnas mellan utbildning på grundnivå och avancerad nivå å den ena sidan och forskarnivå å den andra sidan. Därför har RUT 2 beräknat antalet grundläggningar för forskarutbildning till tre procent högre än vad ovanstående tabell visar. Därefter har samtliga antalsuppgifter avrundats uppåt till närmaste tiotal, vilket ger följande fördelning.

Tabell 3.7 RUT 2:s förslag till begränsning av antalet tilläggsbelopp inom utbildning på forskarnivå per lärosäte

	<i>Antal helårsdoktorander med:</i>		
	Grunders	Tillägg 1	Tillägg 2
UU	610	230	80
LU	600	290	50
GU	510	130	70
SU	550	210	
UmU	350	110	60
LiU	240	120	20
KI	290		290
KTH	290	280	
LTU	120	100	
CTH	220	210	
SLU	310	260	30
KaU	90	40	
VxU	100		
ÖU	110		
MiU	90	40	
BTH	30	30	
MaH	30		30
HK	30	30	
MdH	30	20	
HJ	40		
	4 640	2 100	630

Beräkningar av grundersättning och tilläggsersättningar inom forskarutbildning bygger på det antal som ryms inom 35 procent av anslaget för forskning och forskarutbildning 2007. Således kommer beräkningarna att förändras inför ett eventuellt genomförande.

3.1.6 Resurs för forskningsanknytning

RUT 2:s förslag: Kvaliteten i utbildning på grundnivå och avancerad nivå stärks genom att en resurs för forskningsanknytning inkluderas i ersättning för helårsstudenter. Resursen för forskningsanknytning som inkluderas i grundersättningen per helårsstudent stärker också sambandet mellan forskning och utbildning. Resursen har beräknats till 5 500 kronor per helårsstudent och överförs från lärosätets forskningsanslag. Även enskilda utbildningsanordnare bör få denna resurs för forskningsanknytning.

I 1977 års högskolelag⁴⁷, som i övrigt innehöll bestämmelser som tydligt gjorde åtskillnad mellan grundläggande högskoleutbildning å den ena sidan och forskarutbildning och forskning å den andra sidan angavs att utbildningen inom högskolan ska bygga på vetenskaplig grund⁴⁸ och att verksamheten inom högskolan ska anordnas så att samband mellan utbildningen, forskningen och utvecklingsarbetet främjas⁴⁹. I anslutning till reformen separerades anslagsmedel till lärosätena i olika anslag för grundutbildning och i s.k. fakultetsanslag för forskning och forskarutbildning, som endast avsåg universitet och högskolor med fakultet. Sedan dess har anslagsmedel för grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning varit separerade.

I anslutning till 1993 års universitets- och högskolereform och den nya, nu gällande, högskolelagen⁵⁰ skärptes kravet på sambandet mellan forskning och utbildning. I lagens första kapitel anges att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning.⁵¹

Vad forskningsanknytning egentligen kan innebära finns många olika uppfattningar om, vilket bl.a. framgår av Högskoleverkets rapport *Utbildning på vetenskaplig grund – röster från fältet*⁵². I rapporten redovisas bl.a. de nio förslag till preciseringar av högskolelagens formulering om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund som statsvetaren Stefan Björklund föreslår i *Forsknings-*

⁴⁷ SFS 1977:218.

⁴⁸ Ibid., 2 §.

⁴⁹ Ibid., 5 §.

⁵⁰ SFS 1992:1434.

⁵¹ Ibid., 3 §.

⁵² Högskoleverkets rapportserie 2006:46 R.

*anknytning genom disputation*⁵³. Exempel på sådana preciseringar är att undervisningen ska stämma med forskningens aktuella och helst också senaste rön, att befordra en lärmiljö som präglas av samtal om problem och kunskapsutveckling inom ämnet, att i undervisningen foga in träning i vetenskaplig metodik och att högskolan bör stimulera den nyfikenhet som innebär en känsla av att personligen delta i äventyret att skapa och upptäcka. Till de nio preciseringarna fogar Björklund en egen, nämligen att begreppet forskningsanknytning utgår från den traditionella akademiska disputationen, där argument redovisas och prövas öppet och genomskintligt. Utbildningens vetenskaplighet skapas alltså enligt Björklund genom att man lyckas etablera disputationen eller disputationsliknande processer som undervisningsform.

Per capitaersättningarna, prislapparna, för grundutbildning som infördes 1993 innehåller endast resurser för själva utbildningen och de stödfunktioner som kan hänföras till grundutbildningen. Detta är uppenbart när det gäller per capitaersättningarna inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi, som när de infördes 1993 utgick från den s.k. Högskoleutredningens förslag⁵⁴ och som beskrivs ovan i avsnittet 3.1.3.

Per capitaersättningarna för grundutbildning inkluderar således inte resurser för forskningsanknytning av grundutbildningen i form av exempelvis tid för lärarna att aktivt följa kunskapsutvecklingen inom sitt ämne, utan detta får finansieras inom lärosätenas forskningsanslag. När samtliga högskolor fick fasta forskningsresurser 1997 motiverades detta bl.a. med att forskningen har stor betydelse för grundutbildningens kvalitet och för lärarnas kompetensutveckling.⁵⁵ Med ökade och permanenta forskningsresurser skulle dessa högskolor själva kunna ta ansvar för sina lärares forskning och därför borde ansvaret hos fakulteterna vid universiteten att fördela rörlig resurs till lärare vid de mindre och medelstora högskolorna upphöra.

Trots att forskningsresurserna till de mindre och medelstora högskolorna har motiverats med forskningens betydelse för grundutbildningens kvalitet och för lärarnas kompetensutveckling, finns inget samband mellan grundutbildningens omfattning vid respektive högskola och forskningsanslagets storlek.

⁵³ Björklund 1991.

⁵⁴ SOU 1992:44.

⁵⁵ Prop. 1996/97:1, *Utgiftsområde 16*.

Högskolornas eller universitetens forskningsanslag har inte heller ökat i den takt som grundutbildningen har byggts ut. Detta konstaterades också av Riksdagens revisorer som på eget initiativ granskade högskolan i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Granskningen bestod av fyra delar varav en behandlade grundutbildningens högskolemässighet.⁵⁶ Med högskolemässighet avsågs utbildning som uppfyller högskolelagens krav på att högskoleutbildning ska bygga på vetenskaplig eller konstnärlig grund och beprövad erfarenhet. Lärarnas kompetens och aktiva del i forskningen framhålls i granskningsrapporten som den mest väsentliga faktorn för att leva upp till högskolelagens krav. I rapporten konstateras bl.a. att grundutbildningen sedan 1990 har expanderat kraftigt och ökat med 70 procent, men att anslagen till forskning och forskarutbildning inte har ökat i samma omfattning som anslagen till grundutbildning.⁵⁷

Revisorerna efterlyser i rapporten ett klagörande av innebörden i högskolelagens krav på högskolemässighet och föreslår att lärosätena ges i uppdrag att inom olika utbildningar utveckla system för en mer systematisk information om utbildningens högskolemässiga kvalitet. Revisorerna ser också med stort allvar på att kortsiktiga problem och lösningar tar över på bekostnad av långsiktig kompetensutveckling och anser att det är angeläget att slå vakt om lärosätenas långsiktiga handlingsutrymme. Revisorernas uppfattning är att regeringen i sin styrning av lärosätena på olika sätt bör vinnlägga sig om att motverka kortsiktiga planeringsperspektiv.⁵⁸

RUT 2 har inte kunnat finna några exempel på att dessa rekommendationer från Riksdagens revisorer har lett till några konkreta åtgärder från den dåvarande regeringens sida.

Vid införandet av komponenten förs således resurser över från lärosätets forskningsanslag till den del av det nya gemensamma anslaget för utbildning och forskning som beräknas för utbildning. Komponenter inkluderas i grundersättningen per helårsstudent i utbildning på grundnivå och avancerad nivå. En sådan förstärkning av utbildningsresurserna ger universitets- och högskoleledningarna möjlighet att tillse att studenterna erbjuds utbildning på vetenskaplig grund. Resultatet av denna omföring av resurser blir således att anslaget totalt för lärosätet blir oförändrat. Förstärkningen av

⁵⁶ Riksdagens revisorer 2000.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 5.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 43.

grundersättningen per helårsstudent innebär dock att framtida dimensioneringsförändringar av utbildningen automatiskt medför att resurser för forskningsanknytning förändras i samma omfattning som antalet studenter förändras.

RUT 2 anser att resursen för forskningsanknytning bör gälla även för enskilda utbildningsanordnare. För enskilda utbildningsanordnare som saknar statsbidrag för forskning innebär förslaget ett resurstillskott. RUT 2 anser att detta är nödvändigt eftersom samma kvalitetskrav ställs på den utbildning som ges av enskilda utbildningsanordnare som den som ges av statliga lärosäten. De enskilda utbildningsanordnarna bör ha samma förutsättningar som de statliga lärosätena att ge en utbildning som vilar på vetenskaplig grund. Forskningsanknytningskomponenten för enskilda utbildningsanordnare som saknar statsbidrag för forskning beräknas till totalt drygt 12 miljoner kronor.

Användningen av resursen beslutas givetvis av lärosätet. Det viktiga är att användningen av resursen kommer studenterna till del, exempelvis genom att dessa får en insikt i aktuella forskningsresultat, att undervisningen präglas av nyfikenhet, problemformulerande och kritisk skolning som kännetecknar kvalificerad forskning och ett vetenskapligt förhållningssätt eller att man, som Stefan Björklund förespråkar, etablerar disputationliknande processer som undervisningsform. RUT 2 anser att det bör ingå i Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar av utbildning att följa upp hur införandet av den föreslagna forskningsanknytningskomponenten påverkar kvaliteten i utbildningen.

Eftersom resurser för forskningsanknytning överförs från varje lärosätes anslag för forskning och forskarutbildning alternativt anslagspost för forskning/konstnärligt utvecklingsarbete bör denna inte vara större än att samtliga lärosätens aktuella forskningsresurser räcker för denna överföring. Med den utgångspunkten har RUT 2 beräknat forskningsanknytningskomponenten till 5 500 kronor per helårsstudent, vilket innebär att komponenten kan finansieras inom respektive lärosätes anslag/anslagspost för forskning, med undantag för Södertörns högskola (se vidare avsnittet 4.1.1). Med en forskningsanknytningskomponent om 5 500 kronor per helårsstudent ökar resurserna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå med drygt en och en halv miljard kronor eller närmare 10 procent. I avsnitten 4.1.1 beskrivs omföringen av resurser för forskningsanknytning.

3.1.7 Lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar

RUT 2:s förslag: En lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning införs i enlighet med förslaget i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem till högskolans grundutbildning*. RUT 2 föreslår dock att det enda kriteriet för vilka lärosäten som ska få en lärosätesresurs ska vara att lärosätet hade examensrätt för konstnärlig högskoleexamen läsåret 2006/07.

I delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* föreslår utredaren att lärosäten med konstnärlig eller idrottslig utbildning ska tilldelas en särskild lärosätesresurs förutsatt att vissa villkor är uppfyllda.⁵⁹ De lärosäten som inte uppfyller dessa villkor ska enligt förslaget i stället få tillämpa den ersättning som föreslås gälla för ersättningsområde konst för de sju nuvarande konstnärliga utbildningsområdena respektive utbildningsvetenskapligt ersättningsområde för utbildningsområde idrott. Villkoren för att få konstnärlig respektive idrottslig lärosätesresurs är enligt delbetänkandet att lärosätet har rätt att utfärda konstnärlig högskoleexamen respektive idrottslärarexamen samt att det hade konstnärligt respektive idrottsligt utbildningsområde 1997. Dessutom ska berörda lärosäten förlora mer än 10 miljoner kronor i det nya ersättningssystemet. De tre villkoren betyder enligt delbetänkandet att de konstnärliga högskolorna i Stockholm, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet och Luleå tekniska universitet föreslås få en konstnärlig lärosätesresurs och att Gymnastik- och idrottshögskolan (dåvarande Idrottshögskolan) och Örebro universitet föreslås få en idrottslig lärosätesresurs.

De mycket höga ersättningsbelopp som gäller för de konstnärliga utbildningarna beräknades, när de infördes budgetåret 1995/96, utifrån de resurser som vid den tidpunkten anslogs för de konstnärliga utbildningarna, vilka varierade mellan de berörda lärosätena. Eftersom utgångspunkten vid genomförandet av enhetliga per capitaersättningar inom dessa områden var att inget lärosäte skulle förlora resurser, bestämdes per capitaersättningarnas storlek utifrån storleken på resurser vid det lärosäte som hade de största resurserna för den aktuella konstnärliga utbildningen vid

⁵⁹ SOU 2005:48, s. 186ff.

denna tidpunkt.⁶⁰ När de konstnärliga per capitaersättningarna infördes, gällde de endast de konstnärliga högskolorna i Stockholm och deras motsvarigheter inom vissa universitet och högskolor nämligen Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Högskolan i Luleå samt Högskolan i Örebro som hade examensrätt för musikärexamen. På samma sätt gällde per capitaersättningen för idrott endast dåvarande Idrottshögskolan i Stockholm och Högskolan i Örebro, som vid denna tidpunkt var de två högskolor som hade examensrätt för idrottläroexamen.

Sedan 1998 och framåt har ett stort antal lärosäten fått rätt att avräkna helårsstudenter och helårsprestationer inom olika konstnärliga utbildningsområden och utbildningsområde idrott: 16 lärosäten inom utbildningsområde design, 2 inom utbildningsområde fri konst, 6 inom utbildningsområde musik, 2 inom utbildningsområde teater, 6 inom utbildningsområde media, 1 inom utbildningsområde dans samt 10 lärosäten inom utbildningsområde idrott. Dessa har således tillkommit utöver de lärosäten som hade denna rätt när dessa per capitaersättningar infördes. Möjligheten för andra lärosäten än de som har examensrätt för konstnärlig högskoleexamen att få avräkna helårsstudenter och helårsprestationer inom olika konstnärliga utbildningsområden har lett till en ”jakt” på dessa åtråvärda ersättningsbelopp. En genomgång av budgetunderlag från lärosätena efter 1998 visar att denna jakt successivt har ökat från år till år.

RUT 2 anser att det är angeläget att genomföra det förslag som presenteras i delbetänkandet beträffande de konstnärliga utbildningarna. De konstnärliga utbildningarna ska hålla en hög kvalitet. De särskilt resurskrävande utbildningarna, med mycket speciella lokal- och utrustningsbehov, som finns vid de lärosäten som har sådana utbildningar som leder fram till en konstnärlig högskoleexamen, är de som varit avgörande för de ersättningsbelopp som i dag gäller för de konstnärliga utbildningsområdena. För att bibehålla kvaliteten i dessa utbildningar, som av arbetsmarknadsskäl samtidigt måste begränsas i omfattning, bör resurserna för sådana utbildningar inte spridas utan helst koncentreras ytterligare. Med de begränsade resurser för högre utbildning som finns totalt är det inte, enligt RUT 2, försvarbart att sprida sådan resurskrävande utbildning på många lärosäten.

⁶⁰ Prop. 1993/94:177, s. 85ff.

RUT 2 delar Dramatiska institutets (DI) uppfattning som den redovisas i DI:s remissvar på delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*. DI pekar på att förslaget om lärosätesresurs speglar vilka lärosäten som bedriver konstnärlig utbildning med inslag av fullskalig konstnärlig produktion, vilket måste vara en nödvändig förutsättning för den konstnärliga lärosätesresursen. DI:s remissvar kan sammanfattas på följande sätt:

Annan konstnärlig utbildning genererar inte kostnader som motiverar en sådan resurs. Förslaget återställer balansen mellan utbildningskostnad och ersättningsnivå. Nyuppbyggnad av konstnärlig utbildning vid lärosäten utan konstnärlig resurs försvåras, vilket kan betraktas som en önskvärd effekt. När det finns behov av en större utbildningsvolym på det konstnärliga området bör det vara ekonomiskt gynnsamt att förlägga en sådan utbyggnad till lärosäten där de dyrbara grundläggande resurserna för fullskalig konstnärlig produktion redan föreligger. Även när det gäller utbildningens kvalitet kan det finnas goda skäl för att inte gynna uppkomsten av alltför många små utbildningsmiljöer inom konstområdet. Utbildningskvalitet vid ett lärosäte brukar allmänt anses vara beroende av en tillräcklig storlek på utbildningsmiljön inom ett område.⁶¹

RUT 2 anser således att endast kriteriet examensrätt för konstnärlig högskoleexamen, enligt den examensordning som gällde t.o.m. läsåret 2006/07, ska vara kriteriet för om ett lärosäte ska kunna få en lärosätesresurs. Det är den utbildning som leder fram till dessa examina som innebär ”fullskalig konstnärlig produktion” som DI nämner i sitt remissvar. Detta kriterium innebär att samma lärosäten som föreslogs i delbetänkandet för lärosätesresurs ska få en sådan.

Med RUT 2:s förslag till grundersättning och tilläggsersättningar kan de lärosäten som nu har rätt till olika konstnärliga per capitaersättningar, men som inte är aktuella för lärosätesresurs, i stället använda tilläggsbelopp. Detta kommer inte att ge lika höga ersättningar som dagens system, men detta blir konsekvensen av att resurserna för konstnärliga utbildningar koncentreras till ett begränsat antal lärosäten.

Beträffande idrottsutbildningar anser RUT 2 att ersättning till sådana ryms inom ramen för det föreslagna systemet med tilläggs-

⁶¹ Dramatiska institutets remissvar på SOU 2005:48.

ersättningar. De tre lärosäten som hade examensrätt för idrottslärarexamen läsåret 2006/07, nämligen Umeå universitet, Örebro universitet och Gymnastik- och idrottshögskolan har i RUT 2:s översättning av det gamla systemet till det nya en egen nyckel (se vidare avsnittet 4.2.2), nämligen att tilläggsersättning 3, utöver grundersättningen, kan tillämpas på samtliga helårsstudenter inom utbildningsområde idrott. Tilläggsersättning 3 tillsammans med grundersättning innebär i stort sett samma ersättning som den som gäller i dag för utbildningsområde idrott. För övriga lärosäten med utbildningsområde idrott har den redovisade nyckeln tillämpats. Även för de två universitet som hade rätt att utfärda musiklärarexamen enligt äldre bestämmelser, nämligen Karlstads universitet och Örebro universitet, har RUT 2 beräknat att tilläggsersättning 3 ska kunna tillämpas på samtliga helårsstudenter. Som utredningen redan påpekat är det lärosätenas ledningar som avgör hur man lokalt väljer att tillämpa de föreslagna tilläggsersättningarna.

3.1.8 Kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

RUT 2:s förslag: Lärosätespaneler ska genomföra kvalitetsutvärderingar vart fjärde år av universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsstrategier, arbete med samverkan och kvalitetsarbete. En kvalitetsrelaterad tilldelning införs för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Den grundas på resultatet av lärosätespanelernas utvärderingar och består av ytterligare tilläggsbelopp som stärker kvaliteten i utbildningen.

Det är naturligt att lärosätena kommer att eftersträva ett ökat antal tilläggsbelopp för att kunna ytterligare höja kvaliteten i utbildningen. Detta ska också vara möjligt. RUT 2:s förslag är följande.

Under den första fyraårsperioden görs den första omgången av de lärosätesutvärderingar som beskrivs nedan. Lärosätesutvärderingarna består av tre olika delar, utvärdering av kvalitetsarbetet, utvärdering av samverkansuppgiften och bedömning av utbildnings- och forskningsstrategierna. Lärosätesutvärderingarna gäller således hela lärosätets verksamhet, såväl utbildning som forskning. Resultatet får dock betydelse för utbildningens kvalitet.

Hög kvalitet ska belönas. RUT 2 föreslår därför att ett högt betyg i lärosätesutvärderingarna ska belönas med att lärosätet får möjlighet att tillämpa fler tilläggsbelopp inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Tilläggsbeloppen, som givetvis är nödvändiga för sådana utbildningar som är laborativa, särskilt utrustningskrävande osv. och som alla lärosäten får del av i viss omfattning inledningsvis, möjliggör också en kvalitetshöjning av själva undervisningen. Det är därför rimligt att lärosätenas ansträngningar att åstadkomma hög kvalitet i utbildningen ska ge en sådan belöning och samtidigt incitament att ytterligare kunna höja kvaliteten. Därmed kan lärosätet stärka kvaliteten i ytterligare ett antal utbildningar genom exempelvis ännu mer kontakttillfällen mellan studenter och lärare, fler praktikinslag osv.

Det av RUT 2 föreslagna intermediära organet, se vidaare kapitel 5, ska ansvara för att lärosätesutvärderingarna görs och beslutar om betyg för varje lärosäte. Intermediären inrättar internationella (företrädesvis nordiska) lärosätespaneler med kvalificerade akademiska företrädare. I dessa paneler ingår även svenska observatörer, vilka har i uppgift att bidra med kunskap om svensk utbildning och forskning. Intermediären ska ha fortlöpande kontakt med lärosätena i deras självvärderingsarbete samt administrativt leda och stödja de olika panelernas arbete.

Lärosätespanelerna bedömer kvaliteten i samtliga lärosätens utbildnings- och forskningsstrategier, arbete med samverkan med olika dimensioner av samhället i övrigt och lärosätenas kvalitetsutvecklingsarbete på alla nivåer. I dessa tre delar bedöms både utbildning och forskning samt interaktion dem emellan. RUT 2 vill understryka vikten av att sambandet mellan utbildning och forskning betonas i utvärderingarna.

Det är också viktigt att påpeka att de nya satsningar som lärosätet planerar samt de områden som man tänker sig avveckla lyfts fram i strategierna. Dessa dokument förbinder det som har gjorts med det som ska göras. Om man på ett realistiskt sätt relaterar dessa framåtblickande principdokument till den pågående verksamheten, säger det mycket om den dynamiska potentialen hos ett lärosäte. Därför är dessa dokument centrala i lärosätesutvärderingarna.

Bedömningen av utbildnings- och forskningsstrategierna och det faktum att lärosätena inriktar sin utbildning och forskning på de områden de har förutsättningar att hålla den högsta kvaliteten har självklart stor betydelse för kvaliteten i utbildningen.

I utvärderingen av samverkansuppgiften är en viktig aspekt hur kontakterna mellan lärosätet och arbetsmarknaden stärks, inte enbart inom de utbildningar som har obligatoriska perioder av verksamhetsförlagd utbildning eller praktik, utan även för andra utbildningar. Alla utbildningar förbereder för arbete och anställningsbarhet är således en viktig kvalitetsfaktor inte enbart inom s.k. professionsutbildningar.

Utvärderingen av lärosätets arbete med kvalitetsutveckling bör lämpligen bedöma områden som jämställdhetsfrågor i vid bemärkelse, kompetensutveckling, vilka åtgärder som vidtagits eller planeras för att ge studenterna stöd för att klara sina studier, kvalitetssäkringssystem inkl. interna resurstilldelningssystem, internationaliseringsarbete, ledarskapsfrågor, pedagogiskt utvecklingsarbete, självvärdering, studenternas anställningsbarhet dvs. vilken typ av arbete studenterna fått efter avslutad utbildning etc.

Beträffande utbildning på forskarnivå bör utvärderingarna av lärosätenas arbete med kvalitetsutveckling bl.a. undersöka om kvalitetsskillnader uppstår mellan doktorander som finansieras med de av RUT 2 föreslagna per capitaersättningarna, som är beräknade för doktorander med doktorandanställning, och doktorander som finansieras med externa medel, samt vilka åtgärder som vidtas för att undanröja sådana eventuella kvalitetsskillnader.

En viktig parameter i bedömning av lärosätenas kvalitetssäkring är om åtgärder vidtagits, respektive om dessa åtgärder fungerat, med avseende på påpekanden från tidigare utvärderingar som genomförts av såväl utbildning som forskning. I Höskoleverkets nya nationella kvalitetssäkringssystem finns en noga utarbetad plan som skulle kunna användas för detta ändamål.⁶² Förslagsvis kunde utvärderingen av samverkansuppgiften och kvalitetsarbetet utföras av Höskoleverket. Då blir det viktigt att verket genomför dessa utvärderingar med fyraårsintervall. Lärosätetspanelens utvärdering görs sedan med utgångspunkt i detta underlag från verket och från utvärderingarna av forskningen samt övrigt underlag från lärosätena och intermediären. Önskvärt vore även med ett underlag från Höskoleverkets ämnes- och programutvärderingar. Beträffande utvärderingen av samverkansuppgiften se vidare avsnittet 3.2.8 och bilaga 9.

Lärosätetspanelen ska sätta ett samlat betyg på grundval av lärosätetsutvärderingarna. Detta betyg bör enligt RUT 2 avgöra

⁶² Höskoleverkets rapportserie 2006:57 R.

tilldelning av ytterligare tilläggsbelopp som stärker kvaliteten i utbildningen på grundnivå och avancerad nivå, men även att ett lärosäte kan bli av med sådana tilläggsbelopp som resultat av ett lågt betyg. Den slutliga utformningen och detaljerna kring detta måste bli en uppgift för intermediären att utveckla.

3.1.9 Per capitabeloppens storlek i det föreslagna systemet

Per capitabeloppen inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskarnivå som RUT 2 föreslår, är följande.

Utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Grundersättning, inkl. forskningsanknytningskomponent:	55 500 kronor
Tilläggsersättning 1:	10 000 kronor
Tilläggsersättning 2:	35 000 kronor
Tilläggsersättning 3:	85 000 kronor

Utbildning på forskarnivå

Grundersättning:	610 000 kronor
Tilläggsersättning 1:	270 000 kronor
Tilläggsersättning 2:	425 000 kronor

RUT 2 föreslår nedan i avsnittet 4.2.1 att halva utbildningsramen ska vara resultatberoende. Det innebär att när ersättningsbeloppen ska tillämpas på redovisat antal helårsstudenter för att sättas i relation till den resultatberoende delen av ramen, måste ersättningsbeloppen halveras, eftersom hälften av dessa redan finns i basen. Modellen är i princip densamma som förslaget i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*, med den skillnaden att i delbetänkandet föreslogs att basen skulle utgöra 35 procent och den student- och prestationsrelaterade delen skulle utgöra 65 procent av takbeloppet.⁶³

Flera remissinstanser påpekade i sina svar på delbetänkandet att en bas på 35 procent är alltför liten för att dämpa effekterna av

⁶³ SOU 2005:48, s. 178.

förändringar i studentantalet, eftersom inget lärosäte förlorar så många studenter att man kommer under 35 procent av sitt takbelopp. Detta synsätt är enligt RUT 2 en missuppfattning av förslaget om en bas och en rörlig del. Det som gör att känsligheten minskar för förändringar i studentantalet är att per capitaersättningarna inte är lika stora i en modell med uppdelning i bas och rörlig del. De nuvarande per capitaersättningarna är i sin helhet beroende av antalet helårsstudenter och helårsprestationer. Delbetänkandets förslag att 35 procent av ersättningen till lärosätena skulle ligga fast i en bas, innebar att per capitaersättningarna minskades och uppgick till endast 65 procent av de nuvarande. Därmed blir effekterna mindre av förändringar i antalet helårsstudenter och helårsprestationer.

RUT 2 föreslår att basen ska utgöra hälften av utbildningsramen. Skälet till att gå ytterligare ett steg längre än utredaren gjorde i delbetänkandet, är att RUT 2 samtidigt föreslår att forskningsdelen av anslagen ska konkurrensutsättas vilket innebär att dessa resurser kan förändras påtagligt från en period till en annan. I det nuvarande systemet kan forskningsanlagen betraktas som relativt säkra intäkter. En ökad stabilitet beträffande utbildningsmedlen får således balansera den ökade rörligheten beträffande forskningsmedlen.

De per capitaersättningar som ska tillämpas vid beräkningen av lärosätenas resultat i förhållande till utbildningsramen blir därmed halverade.

Tabell 3.8 Per capitabelopp, kronor

Utbildningsnivå	Hela beloppet	Halva beloppet
<i>Grund- och avancerad nivå</i>		
Grundersättning	55 500	27 750
Tillägg 1	10 000	5 000
Tillägg 2	35 000	17 500
Tillägg 3	85 000	42 500
<i>Forskarnivå</i>		
Grundersättning	610 000	305 000
Tillägg 1	270 000	135 000
Tillägg 2	425 000	212 500

Hela beloppet tillämpas vid statsmaktsbeslut om dimensioneringsökningar, eller minskningar. Halva beloppet, den rörliga per capitaersättningen tillämpas vid beräkning av lärosätenas resultat i förhållande till utbildningsramen. För lärosäten som inte når upp till sin ram under en fyraårsperiod och därmed får en sänkt ram nästa period behåller lärosätet nästa period den halvan av ersättningsbeloppen som ligger i ramen. För de lärosäten som eventuellt får en ökad ram nästa period, pga. överföring från lärosäten som inte nått sin ram, består ökningen endast av den rörliga delen av ersättningsbeloppen, dvs. halva beloppen, under den nästkommande fyraårsperioden. Eftersom basen påverkas först den därpå följande perioden kommer dock på sikt en överföring att ske även av denna del av per capitaersättningen. Detta är den föreslagna tekniken vid omfördelningar av utbildningsmedel. Se vidare avsnittet 4.2.1.

3.2 Ny modell för resurstilldelning till forskning

I tilläggsdirektiven till Resursutredningen anges klart och tydligt i vilken riktning regeringen önskar att utvecklingen ska drivas beträffande de kriterier som ska ställas upp för resurstilldelning för forskning till universitet och högskolor. Dessa kriterier ska vara tydligt ”prestations- och kvalitetsrelaterade”. Utredningen kommer därför att föreslå en modell för universiteten, inklusive Sveriges lantbruksuniversitet och Chalmers tekniska högskola AB, som innebär att anslagsmedlen för forskning ska konkurrensutsättas. Resurserna konkurrensutsätts med hjälp av ett antal indikatorer som påverkar den konkurrensutsatta delen av universitetens forskningsram.⁶⁴

När RUT 2 har diskuterat hur denna modell ska utformas är det med utgångspunkt i de system för intern resursfördelning som de flesta lärosäten själva redan tillämpar på olika nivåer och på olika sätt. Utredningen har genom en enkät till lärosätena (jfr bilaga 5) fått en god överblick över hur dessa system ser ut. Det är dock angeläget att påpeka att den modell som utredningen föreslår är en modell som genererar resurserna till lärosätet. Därefter blir det lärosätesledningens grannliga uppgift att efter egna prioriteringar via intern styrning och lokala resursfördelningssystem allokera resurserna i enlighet med lärosätets forskningsstrategi.

⁶⁴Beträffande forskning vid högskolorna se avsnitten 2.2, 2.3 och 3.4 samt resonemangen om lärosätenas olika roller i avsnitt 1.2.

I tilläggsdirektiven sägs att även ”andra aspekter på lärosätets verksamhet, t.ex. samarbete mellan lärosäten, utbildningens vetenskapliga förankring samt spridning och nyttiggörande av forskningsresultat skulle kunna utgöra underlag för regeringens överväganden”.⁶⁵ Man kan tänka sig att dessa kriterier mer indirekt mäter forskningens och även utbildningens kvalitet och att de därför skulle viktas in med ett mindre värde än de kriterier som mer direkt mäter forskningens kvalitet såsom publiceringsmått av olika slag och externa forskningsmedel vunna i konkurrens.

Utredningen vill understryka att gränsen mellan ovanstående kriterier som beskrivs i direktiven och de kriterier som forskarsamhället sedan en längre tid accepterat som tydliga mått på forskningens kvalitet (exv. värdering av vetenskaplig produktion) kan vara svår att dra. Att föra in nya kriterier i diskussionen kan dock vara intressant för att bryta upp en traditionellt uppfattad syn på att forskningen sker i *splendid isolation* och inte relaterar till kultur, näringsliv och samhället i stort. Det är däremot knappast eftersträvansvärt att via införande av kvalitets- och prestationsrelaterade kriterier uppnå andra önskvärda politiska mål som inte direkt hänför sig till bedömning av forskningens kvalitet. Att arbeta för förändringar och uppnående av mål därvidlag bör ske med andra insatser. Ett hänsynstagande som enligt utredningens uppfattning däremot tydligt hänför sig till forskningens kvalitet är frågan om underrepresenterat kön. Denna fråga diskuteras mer utförligt i avsnittet 3.2.4.

En annan viktig fråga är huruvida utvärderingar ska ligga till grund för resurstilldelningen eller om ett enkelt mätbart kriteriesystem till största delen med automatik ska medföra till- och omfördelningar. I båda fallen krävs en kompetent och kostnadseffektiv organisation av något slag för att genomföra och ha uppsikt över ett sådant system. Viktigt att påpeka i detta sammanhang är fördelen med att nyttja befintliga system, dvs. att återanvända de aktivitetsmätningar och kvalitetsbedömningar som görs i andra sammanhang för att undvika onödiga kostnader. Dessa mätningförfaranden kan förutsättas ha den legitimitet i forskarsamhället som är önskvärd också i resurstilldelningssammanhanget. Överväganden beträffande denna mycket viktiga fråga görs längre fram i betänkandet. Ett annat viktigt övervägande blir konsekvensfrågan: Gör indikatorerna någon skillnad? Blir omfördelningarna av

⁶⁵ Dir. 2006:29, s. 19.

forskningsresurserna marginella i relation till de kostnader som utvärderingssystemet medför?

3.2.1 Lärosätenas arbete med kvalitets- och prestationsrelaterad resursfördelning

I den ovan nämnda enkäten ombads lärosätena att beskriva sitt lärosätes "interna modeller för kvalitetsrelaterad resursfördelning och hur de används". Enkätsvaren visar att följande indikatorer används på olika sätt, i olika antal och på olika nivåer inom lärosätena: antalet avlagda licentiat- och doktorsexamina, antal publikationer, citeringsgrad, andel externa medel (som tillämpar referee-system), antalet disputerade lärare, antalet professorer, antalet doktorander, antalet till professorer befordrade lektorer, externa och/eller interna bedömningspaneler, självvärderingar, helårsprestationer i grundutbildningen, forskningsanknytning till grundutbildning, utvecklingsplaner, interna ansökningsförfaranden med extern granskning, prioritering av mångvetenskap, internationalisering, vetenskapliga uppdrag och konferensdeltagande. Resultaten av dessa indikatorer beräknas ofta för en längre period, exempelvis fyra år.

I svaret från Uppsala universitet används beteckningen "semi-kvalitativ" om de prestationsrelaterade indikatorerna. Detta antyder en medvetenhet om att indikatorer ofta är ett mått på aktivitet, men att olika sorters viktning kan innebära att kvantitativa mått också mäter dimensioner av kvalitet.

Olika stora delar – från 10 procent till över hälften av anslagsmedlen för forskning och forskarutbildning – fördelas med hjälp av olika indikatorsuppsättningar. Inom vissa lärosäten ser det mycket olika ut vid olika fakulteter respektive vetenskapsområden. Somliga lärosäten pekar på att fördelningen av medel inte görs efter nyckeltal utan efter bedömningar som huvudsakligen är av kvalitativ art, även om olika nyckeltal kan finnas med som underlag för bedömningarna. Flera lärosäten redovisar att man bedriver ett utvecklingsarbete mot förfinade modeller av interna resursfördelningssystem.

RUT 2 kan konstatera att ett omfattande arbete med interna modeller för resursfördelning pågår vid lärosätena. Utredningen kan vidare konstatera att samordningsvinster skulle kunna erhållas, om lärosätena i större utsträckning utbytte erfarenheter av detta arbete. Förutom arbetet med dessa olika modeller pågår även en

mer kvalitativ utvärdering av forskning och forskningsmiljöer. Som exempel på sådana aktiviteter kan nämnas den utvärdering av humanistisk och samhällsvetenskaplig forskning som Malmö högskola lät genomföra år 2006 för att genomlysna verksamheten inför nya och koncentrerade satsningar på ett antal utvalda miljöer.⁶⁶ Dessutom genomförde högskolan under år 2007 en grundlig undersökning av lärosätets publicering och citering (även i andra sammanhang än de vetenskapliga). En likartad genomlysning görs av Linköpings universitet. Vid Uppsala universitet har under våren 2007 genomförts en stor, av den nya universitetsledningen initierad, utvärdering kallad "Kvalitet och förnyelse" (KoF). Denna stort upplagda utvärdering med cirka 180 främst internationella experter ska, enligt rektors och prorektors inledande appell på utvärderingens hemsida, ge "en god grund för framtida satsningar på viktig, stark och nydanande forskning". Här betonas att ledningarna på olika nivåer söker efter "ett gott beslutsunderlag inför framtida strategiska satsningar [...] och stöd i arbetet med att uppmuntra, utveckla och stödja god forskning".⁶⁷ Vid Göteborgs universitets samhällsvetenskapliga fakultet genomfördes år 2007 en "strategisk utvärdering" för att "identifiera metoder och instrument för att fortlöpande kunna följa och värdera forskningen".⁶⁸

Behovet av att finna indikatorer och kvalitativa utvärderingsinstrument för att fördela forskningsresurserna har således resulterat i flera forskningsutvärderingar på enskilda lärosäten. Mot bakgrund av dessa som det tycks mycket positiva erfarenheter av lärosätenas initiativ kan tiden nu anses vara mogen för att införa en modell med indikatorer och utvärderingar för att fördela forskningsresurserna nationellt. Ett första steg i denna riktning kan vi se i Budgetpropositionen för år 2008. Här används för första gången en kvalitetsindikator för att fördela det direkta forskningsanslaget till lärosätena; som fördelningsnyckel används huvudsakligen Vetenskapsrådets fördelning av forskningsbidrag. Dessutom fördelades inte de tillkommande forskningsresurserna via vetenskapsområden.⁶⁹

⁶⁶ Täljedal 2007.

⁶⁷ Utvärderingen resulterade i den digra slutrapporten *Quality and Renewal 2007. An overall evaluation of research at Uppsala University 2006/2007*.

⁶⁸ Sörlin & Gundelach 2007, s. 8.

⁶⁹ Se prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 205.

3.2.2 Val av indikatorer

RUT 2:s förslag: Universitetens anslagsmedel för forskning ska fördelas efter prestation och kvalitet. Därför införs en modell med utvärderingar och indikatorer. Den konkurrensutsatta delen av forskningsramen för varje universitet fördelas: efter kvalitetsutvärderingar av forskningen, efter mätningar av fält-normaliserade citeringar av internationell vetenskaplig produktion, av externa medel, av antal disputerade lärare och av antal kvinnliga professorer. Dessa kriterier ska även användas vid fördelning av nya anslagsmedel.

Diskussioner om forskningens kvalitet och indikatorer för att mäta denna kvalitet och kopplingen till resursfördelning har diskuterats i Sverige i flera decennier. Redan i början på 1980-talet pekade den dåvarande socialdemokratiska regeringen på hur angeläget det är "att kvalitetskriterier tillmäts ökad betydelse vid fördelning av resurser".⁷⁰

I Resursberedningens betänkande *Kvalitet och dynamik* finns en grundligt utförd diskussion om huruvida resurstilldelning till forskning och forskarutbildning ska kunna relateras till resultat- och aktivitetsmått.⁷¹ Här finns ett grundläggande utredningsarbete utfört som fortfarande till vissa delar har sin aktualitet. I sina inledande resonemang lyfter betänkandet fram de självklara utgångspunkterna: att öka effektiviteten, höja kvaliteten och optimera resursanvändningen. För att åstadkomma detta och för att på samma gång ge förutsättningar för att övriga mål i högskolelagen uppfylls betonas att incitament (både morötter och piskor) måste skapas för att driva på den utveckling som i och för sig ligger i universitetsverksamhetens egen natur.

Resursberedningen pekar också på nödvändigheten av att finna mätinstrument som har adekvata mått för det som ska mätas. Systemet för mätning måste också få som resultat att resurserna fördelas på ett rättvist och genomskinligt sätt. Frågan är dock vad som är rättvist.

RUT 2 anser att varje system som sjösätts måste – förutom att mäta forskningens kvantitet och kvalitet – framför allt stimulera

⁷⁰ Prop. 1983/84:107 om forskning, s. 15ff. Jfr även idem bil. 5 s. 11ff.

⁷¹ Jfr SOU 1993:102, kap. 3.

systemet att utvecklas mot de mål som på sikt förväntas få en kvalitetshöjande effekt och som uttrycks med de sedan några år tillbaka använda nyckelorden ”koncentration, profilering och samverkan”.

Även i styrtredningens betänkande *Högskolans styrning* diskuteras kriterier för att mäta forskningens kvalitet och utredningen påpekar att ”dessa kvalitetskriterier kan tillhöra beslutsunderlaget även på nationell nivå”. Trots denna positiva beskrivning av möjligheterna att mäta forskningens kvalitet kommer utredningen fram till bedömningen att statsmakterna inte bör fördela resurser med dessa kriterier med hänvisning till att det inte går att göra på ”motsvarande sätt som helårsstudent och helårsprestation inom den grundläggande högskoleutbildningen”. I stället föreslås att beslutsunderlaget för regeringen bör förbättras genom utförliga strategidokument och att budgetdialogerna borde utvidgas.⁷² RUT 2 kan konstatera att de strategidokument och de budgetdialoger som genomförts sedan dess i praktiken ej motsvarar det genomarbetade beslutsunderlag som styrtredningen efterfrågade.⁷³

Vilka indikatorer av de ovan uppräknade kan då vidareutvecklas och tillskapas för att åstadkomma prestations- och kvalitetsrelaterade kriterier? SUHF proklamerade under valdebattssommaren 2006 ett ”Manifest”. I detta dokument pekar man på ett antal åtgärder för att stärka forskningen vid de svenska lärosätena. Däribland finns kravet på att nytillkommande statliga anslag ska fördelas i relation till i konkurrens erhållna externa medel. RUT 2 har gjort beräkningar på hur ett sådant system skulle kunna falla ut (se avsnitt 3.2.5 och bilaga 10, tabell 4). De gjorda beräkningarna visar hur problematiskt ett system blir som endast mäter en sida av kvaliteten i den mångdimensionella organisation som ett universitet utgör. RUT 2 anser att frågan om vad som är universitetsverksamhetens kvalitet måste fördjupas och att man måste identifiera fler indikatorer utöver externa medel.

Vilka indikatorer finns respektive kan vidareutvecklas och tillskapas, enligt RUT 2:s uppfattning? De indikatorer som utredningen närmare har granskat och värderat är följande: antal professorer, antal professorer av underrepresenterat kön, antal disputerade lärare och antal avlagda doktorsexamina, externfinansiering, mätning av vetenskaplig publicering inklusive patent, mätning av

⁷² SOU 2000:82, s. 146ff.

⁷³ Jfr diskussionen i Bergström 2006 och där anförd statsvetenskaplig litteratur om Regeringskansliet.

citeringsgrad, samverkansuppgiften inklusive näringslivsfinansiering och internationalisering. Dessutom har vi bedömt hänsynstaganden till frågan om underrepresenterat kön över huvud taget. Utredningen har också vid sina överväganden varit observant på frågan om input- respektive outputfaktorer. Självklart är det så att stora tillgängliga resurser också innebär att produktionen blir större och bättre. Att i görligaste mån skapa indikatorer som mäter kvaliteten i den åstadkomna produktionen har varit utredningens strävan.

Av dessa indikatorer har RUT 2 utmejslat följande: fältnormaliserade citeringar av internationell vetenskaplig produktion, externa medel, antal disputerade lärare och forskare samt antal kvinnliga professorer. Därtill kommer kvalitetsutvärderingar av forskning.

Inför den första föreslagna resurstilldelningsperioden finns inga kvalitetsutvärderingar gjorda, vilket innebär att endast hälften av universitetens konkurrensutsatta forskningsresurser faktiskt konkurrensutsätts.

3.2.3 Personal

RUT 2:s förslag: Antalet disputerade bland undervisande och forskande personal samt antalet kvinnliga professorer ska utgöra indikatorer för omfördelningen av de konkurrensutsatta forskningsmedlen. Varje indikator omfördelar 5 procent.

Det svenska akademiska systemet kvalitetssäkrar sin verksamhet genom en ingående prövning av studenter och personal. Den forskande och undervisande personalen prövas kontinuerligt för och i sina tjänster. Vid doktorsexamen sker en rigorös kvalitetskontroll av den akademiska lärlingen. Tjänstetillsättningar, docenturnämningar, professorsbefordringar görs efter ett ingående och öppet sakkunnigförfarande. Vid ansökning om externa (och interna) medel och inför antagning av vetenskapliga artiklar i tidskrifter och monografier i olika serier bedöms forskarnas produkter i så kallad *peer review*. Utan tvivel står det klart att det akademiska karriärsystemet premierar kvalitet i forskningen.

Universitet och högskolor är professionsorganisationer som i sin tur är viktiga verktyg för att skapa andra samhällliga professioner genom den utbildning och legitimering man tillhandahåller. Företagsekonomiprofessorn Lars Engwall har kallat universiteten för "en slags superprofession", inom vilken formell granskning av prestationer och kvalitet på den undervisande och forskande personalen är ständigt pågående. Han konstaterar vidare att lärosätena är kunskapsorganisationer, i vilka "det ackumulerade mänskliga kapitalet är den viktigaste indikatorn på framgång".⁷⁴ Att mäta antalet lärare med den högsta akademiska kompetensen innebär därför att en mätning av kvalitet äger rum. På samma sätt är antalet disputerade lärare/forskare en indikator på personalens kvalitet. Visserligen kan denna bild problematiseras genom påpekanden om att det finns skillnader i nivå mellan olika universitet och att det kan gå inflation i titlar. Det ställs olika krav inför docentutnämningar vid olika universitet och inom olika discipliner. Lärosäten med högre prestige kan rekrytera mer kvalificerad personal oberoende av titlar. Som kommentar till detta kan anföras att det helt säkert finns en lägsta kvalitetsnivå för respektive befattningar i det svenska högskolesystemet, eftersom man i systemet kontrollerar varandra genom sakkunnigprocesserna. Därtill kan konstateras att lärosäten med högre kvalitet på sin personal förstås presterar mer och bättre beträffande andra resurstilldelningsindikatorer.

Ett kraftfullt incitament att åstadkomma en ökning av antalet kvalificerade lärare är att ekonomiskt premiera de lärosäten som har ett stort antal disputerade lärare och forskare, många docenter och en hög professorstäthet. Ett argument mot detta är att universitet med en stor utbildningsvolym (exv. Uppsala och Lunds universitet) skulle bli gynnade av en sådan indikator i förhållande till exempelvis Karolinska institutet och SLU, som har en stor forsknings- men liten utbildningsvolym. Om huruvida en viktning av utbildningsvolymen behövs, blir en uppgift för intermediären att analysera.

Cirka hälften av lärarna i universitet och högskolor är odisputerade. För att få undervisningen mer forskningsanknuten är det nödvändigt att höja kompetensnivån hos lärarkåren. Forskningsanknytningen av grundutbildningen behöver stärkas och behovet av övrig kompetensutveckling hos de akademiska lärarna understyrkas. RUT 2 är dock mycket angelägen att påpeka att forsk-

⁷⁴ Engwall 2007.

ningsanknytning av undervisning inte enbart löses genom att öka antalet disputerade lärare. Forskningsanknytningen handlar om mer än så, inte minst om undervisningsmetoder och aktuell kurslitteratur. (Se vidare avsnitt 3.1.6 angående forskningsanknytningskomponent som en del av anslaget till grundutbildningen.)

RUT 2 föreslår mot bakgrund av ovanstående resonemang att antalet undervisande och forskande personal (viktade på ovanstående sätt) ska utgöra en indikator för omfördelning av 5 procent av den konkurrensutsatta forskningsdelen av anslaget.

3.2.4 Underrepresenterat kön

I Högskolelagen stadgas: ”I högskolornas verksamhet ska jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas” (1 kap. 5 §). Det grundläggande argumentet för allt jämställdhetsarbete är givetvis att det innebär förverkligande av det fundamentala värdet rättvisa. Kvinnor såväl som män måste erbjudas lika möjligheter att bidra till det akademiska arbetet. Ett grundläggande arbete har under det senaste århundradet långsamt sjösatts för att uppnå kvinnors fulla delaktighet i högskolevärlden. Förutom denna strävan efter rättvisa finns en annan viktig dimension av jämställdhetsarbetet, nämligen att det utgör ett mått på kvalitet. För det första kan konstateras att stora delar av den begåvningsreserv som legat i träda beroende på den könsmissiga och sociala snedrekryteringen till högskolan tidigare har inneburit stora kvalitetsförluster. För det andra så innebär strävandet efter kritisk massa inte endast att en akademisk miljö måste ha en viss storlek; den måste också ha en mångfald av högt rankad personal. Att skapa en heterogen miljö av forskare torde vara en framgångsfaktor som knappast kan underskattas. Att som Lars Engwall ironiskt påpekar skapa ett forskarlag endast med målvakter torde knappast i längden åstadkomma en högproduktiv forskningsmiljö.⁷⁵ Utgångspunkten att mångfalden i forskarmiljön utgör en kvalitetsfaktor delas också av Befattningsutredningen⁷⁶, som kommer att lägga sina förslag mot bakgrund av denna analys.

Det finns å ena sidan vissa indikationer som tyder på att de kvalitetsrelaterade indikatorer som här föreslås för resursfördelning

⁷⁵ Engwall 2005, s. 292f. Jfr även den norska utredningen *Kjønnsbalanse i akademia – gyldne muligheter*, 2007 s. 34. En ingång i ämnet ges i *Jämställdhet inom universitet och högskolan: en bibliografi med kommentarer* 2003.

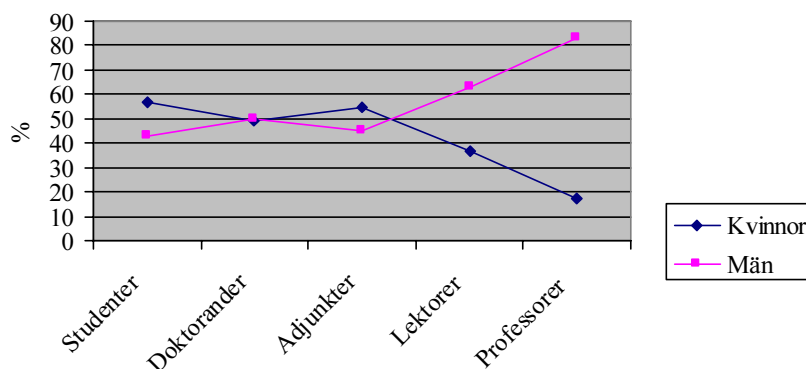
⁷⁶ Dir. 2006:48.

till forskning skulle kunna innebära en backlash för kvinnor (externfinansiering).⁷⁷ Å andra sidan finns det vissa indikationer som tyder på att kvinnor kan gynnas (fälnormaliserade citering av vetenskaplig produktion). För att ge ett incitament till att beakta frågan om underrepresenterat kön kan indikatorn antalet professorer av underrepresenterat kön positivt påverka lärosätena att på sikt fortsätta att verka för en mer jämställd forskningsmiljö.

Utredningen föreslår indikatorer för att prestations- och kvalitetsrelatera resurstilldelningen till forskning; erhållna externa medel, vetenskapliga citeringar och personalstyrka. Alla dessa tre indikatorer skulle kunna kvalificeras i förhållande till underrepresenterat kön. Som vi vet av statistiken är jämvikten mellan antalet män och kvinnor mycket olika på olika nivåer i det akademiska karriärsystemet. I kort sammanfattning kan vi med hjälp av Höskoleverkets statistik för det första konstatera att kvinnor generellt sett är väl representerade i utbildning på alla tre nivåer. Beträffande de akademiska befattningarna blir andelen kvinnor lägre ju högre upp man kommer i hierarkin. Det hela blir som mest tydligt beträffande andelen kvinnliga professorer som år 2006 endast utgjorde 17 procent av kåren. Dessa förhållanden kan beskrivas med nedanstående enkla figur med statistiskt material hämtat ur Höskoleverkets årsrapport 2007 med statistik för år 2006.

⁷⁷ *Kjønnsbalanse i akademien*, s. 39.

Figur 3.1 Andelen kvinnor och män på olika nivåer vid de svenska lärosätena år 2006 (studenter och doktorander är nybörjare)



Källa: Högskoleverkets årsrapport 2007.

För det andra kan vi konstatera det mer än välkända faktum att mäns och kvinnors studieval fortfarande i icke ringa utsträckning är beroende av traditionella uppfattningar om och värderingar av manligt och kvinnligt. För att åstadkomma miljöer med en gynnsam balans mellan antalet män och kvinnor i högskolans forskningsmiljöer är det därför rimligt att mäta och vikta faktorn underrepresenterat kön vetenskapsområdesvis. Detta innebär följaktligen att tilldelningen av forskningsmedel till områden som lärarutbildning och vårdvetenskap – där kvinnor har en stark ställning – också kommer att påverkas negativt liksom vid vetenskapsområden med traditionellt manlig dominans såsom teknik och naturvetenskap. På så sätt drivs alla områden mot ett aktivare jämställdhetsarbete. Den norska utredningen *Kjønnsbalanse i akademien – gylne muligheter* har föreslagit åtgärder som mer riktar in sig mot att premiera enskilda institutioner som rekryterar kvinnor. Dessa får så att säga ett pris på sitt huvud (*styckepris*). Dessa och liknande åtgärder borde mycket väl kunna genomföras på lärosätetsnivå som ett led i ett aktivt jämställdhetsarbete.

Utredningen föreslår emellertid åtgärder på aggregerad nivå för att i ett slag påverka hela systemet. För att ge ytterligare incitament för lärosätena att arbeta med jämställdhetsfrågan – och därtill väl medveten om det ekonomiska incitamentets ofta avgörande betydelse – har utredningen därför övervägt att vikta underrepresenterat kön beträffande alla de indikatorer som är aktuella att använda

vid resurstilldelningen till forskning. Om man befinner sig utanför det spann 40–60 som allmänt anses som den önskvärda fördelningen av kön, innebär detta en negativ återverkan på resursfördelningen. I det följande diskuteras kort dessa överväganden.

(1) *Externa medel.* När lärosätet mottar externa medel för forskning är det i de flesta fall så att det finns en projektledare som har sökt och står som ansvarig för projektet. Att vara projektledare är en statusposition inom akademien. Förmodligen är det så att antalet manliga projektledare är större än antalet kvinnliga. Exempelvis så har det i Stiftelsen Riksbanken Jubileumsfonds redovisning av statistik över projekt konstaterats att antalet kvinnliga projektledare relativt sett är färre än antalet kvinnliga projektdeltagare i relation till antalet deltagande män.⁷⁸ Att mäta antalet projektledare och tilldela resurser efter eventuellt underrepresenterat kön skulle därför vara en mer jämställdhetsdrivande faktor än att göra det efter antalet projektdeltagare.

Två tveksamheter till detta förfaringsätt anmäler sig dock. För det första är det högst sannolikt att lärosätena snabbt skulle uppmana sina forskargrupper att beakta detta förhållande av strategiska skäl. Även om en framryckning av kvinnor till dessa positioner skulle vara positiv, är det frågan om denna faktor skulle spela så stor roll för att driva jämställdheten inom akademien? Positionen som projektledare skulle kunna instrumentaliseras på så sätt att ett informellt och reellt ledarskap skulle kunna bli ett annat än det formella. För det andra återspeglar förmodligen faktorn projektledare personalstyrkan på lärosätena ganska väl. Dessutom skulle förmodligen antalet kvinnor i projekten inte bli fler och manlig underrepresentation skulle heller inte förändras.

Å andra sidan kan man notera att Eva Källhammer och Ylva Fältholm i en rapport inom IDAS-projektet ifrågasatt ansökningskulturen inom det tekniska vetenskapsområdet ur ett genusperspektiv. Inom detta vetenskapliga fält sker ansökningarna vanligtvis i grupp och den viktiga frågan blir: vem får/kan och vem får/kan inte vara med?⁷⁹ De stora programsatsningarna på SSF, VINNOVA och VR har – förutom att man menat att de främjat forskning av karaktären ”more of the same” – kritiserats för att de missgynnar yngre forskare och kvinnor. I Norge har man i en forskningsrapport nyligen konstaterat att ”tilgangen til eksterne forskningsmidler være en av grunnene til hvorfor det er færre

⁷⁸ Jfr Stiftelsen Riksbanken Jubileumsfonds Årsberättelse 2003, s. 105.

⁷⁹ Källhammer 2007, s. 17 & 26f.

kvinner i akademien og fremfor alt en av forklaringene til hvorfor det tar lengre tid for kvinner å nå toppositioner i akademien.”⁸⁰

För att befrämja jämställdhetsarbetet beträffande erhållna externa medel kunde man tänka sig att räkna på underrepresenterat kön beträffande projektledare. Det torde dock i första hand vara åtgärder som finansierarna initierar som är de mest verksamma. Det rör sig här både om jämställdhet i de normala ansöknings- och beviljandeprocesserna och om riktade satsningar.⁸¹

(2) *Publiceringar*. Skulle det underrepresenterade könets publiceringar kunna erbjuda en möjlighet till att positivt driva jämställdhetsfrågan? Många bedömningar tyder dock på att kvinnor inom akademien tenderar till att undervisa och administrera mer samt att relativt sett oftare åta sig uppdrag i styrelser, kommittéer och dylikt.⁸² Detta innebär en konkurrensnackdel som män inte tenderar att drabbas av när de befinner sig i kategorin underrepresenterat kön. Att koda publiceringar i relation till kön låter sig förstås göras men skapar ytterligare komplikationer i ett system som redan kommer att bli komplicerat nog ändå. I RUT 2:s förslag till indikator för att mäta vetenskaplig produktion utjämnas för dessa skillnader via fältnormaliseringsmetoden (se avsnitt 3.2.6 och bilaga 8).

(3) *Personal*. Indikatorn personal ska vägas i två olika delar: antal anställda lärare och forskare som är disputerade samt antal kvinnliga professorer. Denna indikator uttrycker grundförhållandet beträffande samspelet mellan män och kvinnor inom akademien. Om ojämnheter föreligger beträffande dessa faktorer, är de strategiska åtgärder som lärosätet vidtar av reell och förhållandevis bestående karaktär. Vad beträffar antalet anställda ligger siffrorna gott och väl inom den knäslagna rammen om 40 och 60 procent. Det skulle kunna vara rimligt att ge de vetenskapsområden som befinner sig inom ramen 40–60 en högre siffra (exempelvis 1,2) per individ än de områden som har underrepresenterat kön, men även inom vetenskapsområden kan obalansen mellan män och kvinnor i enskilda ämnen vara mycket olika. Vad gäller antalet professorer finns inget vetenskapsområde och få ämnen som ligger inom ramen 40–60. Om jämn könsfördelning stimuleras inom den högsta anställningsformen i forskarsamhället, kommer en jämn

⁸⁰ Hovdhaugen 2004, s. 68.

⁸¹ Jfr Glynn 2006.

⁸² Jfr Hovdhaugen 2004, kap. 6.

könsfördelning att automatiskt eftersträvas inom de lägre tjänstekategorierna.

I avslutningen av sin forskningsrapport om de så kallade Thamprofessorerna skriver historikern Birgitta Jordansson: ”Men går det att bedriva ett framgångsrikt jämställdhetsarbete inom universiteten med politiska styrmedel samtidigt som den lokala självstyrelsen breder ut sig alltmer?”⁸³ Jordanssons analys av den vidare finansieringssituationen för dessa professorer pekar på att det konkreta jämställdhetsarbetet lokalt inte främjas enbart med ökad frihet utan också behöver kraftfulla incitament för att komma till stånd.⁸⁴ Mångfald är en kvalitet. Därför bör det mest kraftfulla incitamentet som akademien liksom de flesta andra verksamheter har, nämligen resurstilldelningssystemet, innehålla en indikator som tydligt främjar kvalitetsfaktorn jämställdhet.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att antalet kvinnliga professorer vid lärosätena ska vara en indikator för fördelning av 5 procent av de konkurrensutsatta resurserna. På så sätt uppnås en dubbel kvalitetsmätning: genom värderandet av den högsta akademiska kompetensen och genom beaktandet av den kvalitet som blir resultatet av ett ökat antal kvinnliga professorer.

3.2.5 Externa medel

RUT 2:s förslag: De totala externa medlen ska utgöra en av indikatorerna och omfördela 20 procent av de konkurrensutsatta forskningsmedlen.

Olika intressenter – universitet, högskolor och finansiärer – har olika syn på vilka externa medel som kan anses vara de ”viktigaste”. RUT 2 har i bilaga 10, tabell 4 beskrivit ett antal olika scenarion för hur medlen skulle kunna fördelas till universiteten med olika antal finansiärer som beräkningsunderlag. Utgångsläget i tabellen är hur 1 miljard kronor skulle fördelas, om fördelningen gjordes utifrån respektive universitets nuvarande anslag. Därefter ges fem olika scenarion med olika grupper av finansiärer som indikator för att omfördela samma medel utifrån erhållna externa medel under den

⁸³ Jordansson 1999, s. 48.

⁸⁴ Jordansson 1999, kap. 7.

senaste fyraårsperioden. Man kan av denna tabellsammanställning utläsa hur dessa olika grupper av finansieringsprofiler ger olika utfall. Dessa olika utfall beror givetvis på att lärosätena har olika forskningsprofiler, som gynnas av olika finansiärer.⁸⁵

Externa medel erhållna efter kvalificerad vetenskaplig sakkunniggranskning är ett mått på forskningsstandarden vid ett universitet och därför en viktig indikator för att generera anslag. Det har i debatten framförts att endast bidrag från Vetenskapsrådet borde utgöra grund för fördelning av anslagsmedel till universiteten. Ett argument för detta skulle vara att VR finansierar grundforskning inom alla fält och att beviljningarna därifrån därför skulle väl lämpa sig som indikator på de direkta forskningsanslagen. I Budgetpropositionen för år 2008 har man delvis gått på denna linje; dock är beräkningsgrunderna inte helt genomskinliga.⁸⁶ Problemet med ett sådant resonemang är bland annat att det missgynnar de vetenskapsgrenar som också har stora delar forskning som är av mer tillämpat slag. Ett sådant vägval skulle dock framför allt medföra att erhållandet av just dessa forskningsmedel blir extremt betydelsefullt. Det innebär även att de beslut som beredningsgruppsledamöterna i VR fattar inte endast får betydelse för de projekt som beviljas medel, utan att dessa medel också samtidigt får en avgörande betydelse för tilldelningen av de direkta forskningsanslagen till de universitet där forskarna befinner sig. Maktkoncentrationen till VR och dess beredningsorgan blir då mycket stor. Dessa medel skulle då lika gärna kunna fördelas till universiteten direkt av VR i form av Linnéstöd eller motsvarande satsningar.

I diskussionen om gränssnittet mellan grundforskning och tillämpad forskning har man på senare tid mer och mer kommit att tala om tre varianter av forskning: nyfikenhetsmotiverad (grund)forskning, behovsmotiverad (grund)forskning och tillämpad forskning (i gränsländet till utvecklings- och utredningsarbete). För staten torde det vara av stort intresse att stimulera samtliga dessa tre former av forskning. VINNOVA påpekar i sitt svar på RUT 2:s enkät att den behovsmotiverade grundforskningen spelar en stor roll för både näringslivets och akademins internationella konkurrenskraft. Även om man kommer fram till

⁸⁵ Jfr även Eriksson 2007, som särskilt fokuserar på relationen mellan universitet och högskolor.

⁸⁶ Se prop. 2007/08:1, *Utgiftsområde 16*, s. 205. Här talar man om ytterligare resurser för forskning och forskarutbildning för år 2008, som ska "fördelas väsentligen i enlighet med kvalitetskriterier baserade på Vetenskapsrådets fördelning av forskningsmedel". Hur detta "väsentligen" ska läsas och beräknas framgår ej av den övriga texten.

slutsatsen att det är ”enklast att alla FoU-medel ges samma vikt”, påpekar man att stora delar av bidragen från näringslivet sker i form av så kallade *in kind contributions* (egna arbetsinsatser) och att det därför vore rimligt att låta anslag från VINNOVA och motsvarande myndigheter, som kräver medfinansiering från näringslivet, få en dubbel vikt. Ett ytterligare skäl som skulle tala för detta vore att dessa medel återspeglar lärosätenas samverkan.

RUT 2 föreslår mot bakgrund av dessa resonemang att indikatorn externa medel ska innefatta intäkter från alla externa finansierare, alltså från alla råd, myndigheter och stiftelser och även medel från industri, kommuner och från övriga organisationer. Det finns huvudsakligen tre skäl till detta. För det första speglar mångfalden av finansierare högskolans mångfasetterade uppdrag och behov av en vittförgrenad samverkan med det omgivande samhället. För det andra blir denna indikator samtidigt ett mått på den samverkan som universiteten har med det omgivande samhället. Tilläggas kan att forskningsmedel från exempelvis industrin också oftast är konkurrensutsatta och väl bedömda vad avser den vetenskapliga kvaliteten. För det tredje kan konstateras att, om man tänker sig att välja ut enbart en eller ett par finansierare, blir gränsdragningarna svåra att göra mellan konkurrensutsatta respektive icke konkurrensutsatta medel mellan vetenskapligt bedömda respektive icke vetenskapligt bedömda medel, om man inte endast använder sig av VR-medel, vilket av ovan angivna skäl inte är lämpligt.

De medel som genom stiftelser är specialdestinerade till ett lärosäte räknas inte in i externfinansieringen.

Utredningen anser att EU-medel och forskningsanslag erhållna från andra utomsvenska finansierare bör ges en särskild tyngd vid fördelning av medel utifrån kriteriet externa medel. Dessa medel, som är erhållna i en hårdare konkurrens än nationella och regionala forskningsresurser, har under den senaste tioårsperioden ökat snabbt i betydelse. För närvarande är det statistiska underlaget dock bristfälligt, varför RUT 2 inte har kunnat ge dessa medel denna särskilda tyngd i beräkningarna. Utredningen har dock inhämtat att Högskoleverket från med nästa år kommer att kunna presentera sådan statistik. När resurserna ska beräknas för den första fyraårsperioden kan således en sådan viktning göras. Det är betydelsefullt att intermediären initierar en vidareutveckling av arbetet med denna indikator. Att fortsatt analysera möjligheter att finna ett system för att vikta alla medel som vinnas i konkurrens med *peer review* är angeläget.

3.2.6 Vetenskaplig produktion

RUT 2:s förslag: Fältnormaliserade citeringar av internationell vetenskaplig produktion ska utgöra en av indikatorerna som omfördelar 20 procent av de konkurrensutsatta forskningsmedlen.

Mätning av antal akademiska publiceringar och citerande av dessa publikationer är en konst som i sig är föremål för både intensivt utvecklingsarbete och forskning. Mycket arbete bedrivs på olika håll i världen med detta. Även i Sverige finns forskning inom detta område. Vetenskapsrådet och de olika universitetsbiblioteken med deras nätverk ägnar mycket energi åt denna verksamhet. På nationell nivå har under innevarande år en grupp konstituerats på initiativ av SUHF för att vidareutveckla arbetet med att skapa en gemensam databas för all svensk vetenskaplig publicering. RUT 2 har haft kontakt med denna grupp och även diskuterat med Kungl. biblioteket/BIBSAM samt konsulterat Vetenskapsrådets analysavdelning. Som ett resultat av dessa diskussioner har utredningen i samarbete med Linköpings universitet tagit fram ett underlag beträffande möjligheterna att använda citeringar som indikator för anslagstilldelning. Docent Ulf Sandström vid Linköpings universitet har i samarbete med Erik Sandström vid Kungl. Tekniska högskolan presenterat en ”Modell för beräkning av direktanslag till svenska lärosäten baserad på forskningsproduktion och citeringsgrad” som biläggs utredningen i bilaga 8.⁸⁷ Denna modell presenteras längre fram i detta avsnitt.

Forskarna och deras resultat bedöms på många sätt inom akademien. Det sker, som ovan konstaterats, vid tjänstetillsättningar, befordringar, vid antagning av publikationer hos vetenskapliga tidskrifter och serier och förlag och vid ansökan om patent. Vi kan konstatera att mätningen av publikationer sker å ena sidan rent kvantitativt genom förtecknande av vetenskapliga arbeten i olika sorters bibliografier och databaser. Antalet publikationer kan också vägas samman på så sätt att monografier får högre värde än artiklar, artiklar publicerade i en internationell tidskrift med *peer review* får

⁸⁷ Denna rapport har sakkunniggranskats av professor Peter Ingwersen vid Danmarks Biblioteksskole och därefter bearbetats av författarna. Vissa diskussionspunkter kvarstår fortfarande.

högre värde än den regionala tidskriften där publicering sker endast efter bedömning av en redaktör.

Resursberedningen lyfte i sitt delbetänkande *Kvalitet och dynamik* fram publiceringsindikatorn som ett mycket relevant kriterium, men gjorde den bedömningen att den ”brister i enkelhet”. Avslutningsvis konstaterade man: ”Värdet av att utnyttja de synnerligen omfattande kvalitetsbedömningssystem som tidskriftspubliceringer utgör, gör dock att den fortsatta metodutvecklingen inom området bör följas.”⁸⁸

Tiden har nu enligt RUT 2:s uppfattning blivit mogen för att införa ett system där den vetenskapliga produktionen mäts. Utredningen har därför med särskilt intresse specialstuderat det system som man infört i Norge för att fördela en del av forskningsresurserna utifrån kvantitativ publicering beräknat på lärosätetsnivå. Det norska Utbildnings- och forskningsdepartementet gav år 2003 Universitets- och högskolerådet (UHR) i uppdrag att koordinera arbetet med att utveckla ett sådant system. I rapporten *Vekt på forskning. Nytt system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering* presenterades ett sådant system som sedan sjösattes år 2005. Målet var att skapa ett enhetligt system för att dokumentera lärosätenas vetenskapliga publiceringar i den nationella Database for statistikk om høgre utdanning och därtill skapa en modell för att fördela resurserna till lärosätena med utgångspunkt i detta material. Avsikten med denna modell var att få ”en mer resultatorientert premiering av forskning, og å stimulere til økt forskningsomfang”.

Den norska modellen bygger på en indelning av publikationsformerna i två nivåer och en viktning av dessa nivåer. Exempelvis får en monografi 5 poäng på nivå 1 (den nationella publiceringsnivån), men 8 poäng på nivå 2 (den internationella publiceringsnivån). En tidskriftsartikel får 1 poäng på nivå 1 och 3 poäng på nivå 2, en antologiartikel får 0,7 poäng på nivå 1 och 1 poäng på nivå 2. Detta system bygger på att forskarsamhället har deltagit i bedömningen av vilka tidskrifter som ska finnas med och vilken vikt de ska ha.⁸⁹

RUT 2 har noggrant övervägt möjligheten att tillämpa den norska modellen för resurstilldelning. Arbetet med att skapa en gemensam databas eller en ”sök tjänst” som kopplar ihop redan befintliga databaser görs redan. Projektet vid Kungl. biblioteket

⁸⁸ SOU 1993:102, s. 48.

⁸⁹ Jfr *Vekt på forskning* 2004.

OpenAccess.se har utlyst medel för ett sådant projekt som beräknas komma igång under hösten 2007. Målsättningen är att en söktjänst ska skapas som ska bli ”en samlad ingång till ”all” vetenskaplig publicering i Sverige”.⁹⁰ Så småningom räknar man även med att integrera detta system med ett motsvarande system för elektronisk publicering. För att kunna använda en sådan bibliografidatabas vid resurstilldelning är det av största vikt att den kvalitetssäkras. Det räcker inte med en sammanfogning av redan befintliga system, om inte en mycket noggrann standardisering utförs. Det är svårt att se hur en sådan kvalitetssäkring skulle kunna ske, om inte ett enhetligt nationellt system skapas och underhålls av en central instans. Ett sådan databas skulle emellertid kunna användas för att skapa en svensk variant av den norska modellen, men också nyttjas för andra ändamål nationellt och lokalt. En preliminär bedömning är att det skulle vara möjligt att införa en adapterad norsk modell i Sverige, men att den medför stora kostnader.

Den norske forskaren Gunnar Sivertsen, som är en av upphovsmännen till det norska systemet, gör under år 2007 en pilotstudie åt Vetenskapsrådet för att inom fältet utbildningsvetenskap i Sverige få en översikt över publiceringsmönster och -omfång.⁹¹ Detta kan ses som ett första diskussionsinlägg på svensk mark om dessa frågor.

Den norska modellen är inte oomstridd. Invändningar är exempelvis att olika vetenskapliga discipliner har olika publiceringsstrategier, att forskare frestas att dela publikationer, att den kvalitativt sett bästa produktionen inte blir rättvist mätt, att avhandlingar publicerade som monografier får större betydelse än sammanläggningsavhandlingar. Frågan är om alla dessa invändningar träffar en modell som arbetar med den högsta aggregerade nivån, lärosätet. Om man skulle använda en sådan modell för att fördela resurser mellan ämnen skulle det vara svårare att uppnå målet – att fördela efter kvalitet. Frågan är också i vad mån forskarna kommer att bekymra sig om dessa strategier på lärosätetsnivå. De är förmodligen – med rätta – mer intresserade av att publicera i enlighet med sin egen och sin disciplins strategi än i relation till en övergripande lärosätetsstrategi. En komplikation är dock att alla universitet inte har alla ämnen. Ett universitet som näst intill uteslutande har ämnesinriktningar vilka av traditionen

⁹⁰ Andersson 2007, s. 2.

⁹¹ Jfr Sivertsen 2007.

har en allmän strategi att publicera kort och mycket skulle gynnas kraftigt i ett sådant system.⁹²

Vid VR:s analysenhet har en första utvärdering av den norska modellen gjorts i en kritisk studie av Staffan Karlsson och Carl Jacobsson (se bilaga 7). De visar att modellens sätt att värdera doktorsavhandlingar är otillräckligt. Med den norska modellen tillämpad på svenska humanistiska och medicinska avhandlingar skulle med den ovanstående betygssättningen en humanistisk avhandling i genomsnitt vara värd cirka 5 poäng och genererar en summa motsvarande 240 000 norska kronor; en medicinsk avhandling skulle i genomsnitt vara värd mellan 1,4 och 1,9 poäng och således endast generera 67 000–90 000 norska kronor. Är det rimligt att kvalitetsskillnaden kan vara så stor? Det troliga är att modellen har en barnsjukdom som behöver arbetas bort och frågan är om det finns flera.

”Hur mycket citeras svenska publikationer?” frågas det i en analys utförd inom Vetenskapsrådets analysavdelning år 2006. I denna bibliometriska översikt över Sveriges vetenskapliga publicering mellan 1982 och 2004 kommer författarna fram till slutsatsen att det svenska forskarsamhället har legat på en relativt konstant nivå något över världsgenomsnittet beträffande rankning av citerade publikationer med utgångspunkt i Thomson/ISI:s databas *ISI Web of Science*. I rankningen ligger Sverige på sjätte plats både vid periodens början och slut. Jämför man Sveriges utveckling i relation till Europa så kan man dock konstatera en vikande trend. Detta beror enligt författarna inte på att den svenska forskningen har minskat i kvalitet men på att flera europeiska länder har förbättrat sina resultat betydligt. Med hjälp av dessa mätningar kan man se hur olika vetenskapsområdens och discipliners genomslagskraft förändras över tid, liksom hur olika lärosäten står sig i den internationella konkurrensen. Ett stort problem med dessa mätningar är emellertid att de humanistiska vetenskaperna, och till dels även samhällsvetenskaperna, till stor del är ”osynliga” beroende på andra publiceringsstrategier (andra språk än engelska, monografier av olika slag).⁹³

Om vi relaterar dessa mätningar av produktion av vetenskapliga resultat till utredningens intresse av att finna indikatorer för kvalitetsbedömning av svensk forskning, kan vi konstatera att dessa mätningar inte täcker alla vetenskapliga fält, har en stark

⁹²Jfr exv. Elvebakk & Enebakk, s. 34–44.

⁹³Karlsson 2006, s. 49f.

anglosaxisk och särskilt amerikansk *bias* samt inte tar hänsyn till vissa delar av den vetenskapliga produktionen såsom monografier och läromedel. Trots dessa vanliga invändningar anser RUT 2 att det finns goda möjligheter att använda citeringar för tilldelning av resurser på lärosätetsnivå.

Att mäta hur den vetenskapliga produktionen används torde vara en god indikator på värdet av densamma. Att bli citerad – av kolleger inkluderande vedersakare – i de sammanhang där den mest väsentliga forskningen publiceras är ett tecken på verksamhet med kvalitet. Det är i de internationella tidskrifter på vår tids *lingua franca*, engelskan, granskade med så kallat *peer review*-förfarande som de vetenskapliga resultaten i frontlinjen tar plats. Oberoende av hur vi bedömer värdet av den vetenskapliga produktion som bedrivs på övriga världsspråk och mindre språk, får man konstatera att det gemensamma akademiska språkrummet är den vetenskapliga engelskan. Att publicera sig i de sammanhang där denna används är ett tydligt mått på ambitionen att bidra till den gemensamma världsvida diskussionen. Den är ett mått på forskningens internationalisering.

Om citering av forskning i olika discipliner ska jämföras behövs ett system som utjämnar skillnader av olika slag (antalet tidskrifter och deras periodicitet, antalet referenser per artikel, tidskrifternas så kallade impact m.m.). Genom en rad olika beräkningar (fält-normaliserade jämförelser) kan en skala tas fram med hjälp av vilken exempelvis de sammantagna prestationerna hos ett universitet kan relateras till ett världsgenomsnitt. Antalet publikationer har inte betydelse utan endast kvaliteten mätt i citeringsgrad. Hög produktivitet är därmed inte en nödvändig fördel. Forskning visar att kvinnor som grupp kan gynnas av dessa mått, eftersom de har en lägre produktion men högre citeringsgrad.⁹⁴

I bilaga 7 ges en detaljerad beskrivning av modellen för beräkning baserad på forskningsproduktion och citeringsgrad. Ulf Sandströms och Erik Sandströms rapport bygger på en matematisk-statistisk modell som togs fram på 1980-talet för att uppskatta antalet forskare per nation.⁹⁵ I detta sammanhang används metoden med några tillägg. Syftet är nu att ta fram rättvisande referensvärden för publiceringsaktiviteten inom olika forskningsområden. Detta görs med den s.k. Waringmodellen. Poängen är att modellen tar hänsyn till hur publiceringsmönstret ser ut för olika områden.

⁹⁴Se Sandström & Hällsten 2004, s. 77–91. Jfr vidare exv. Sandström 2007.

⁹⁵Se Sandström & Sandström 2007.

Vetenskapens värld är uppdelad i många sfärer med olika publiceringstraditioner och marknader för vetenskaplig publicering. Modellen kan beskrivas som ett raffinerat poängsystem som ger olika poäng per publikation beroende på områdets karakteristik.

Teknikvetenskap och medicin kan tas som exempel. Teknikvetenskaperna publicerar en del artiklar i vetenskapliga tidskrifter men merparten rapporteras i egna serier. De medicinska forskarnas beteende är ett annat: de publicerar nästan uteslutande i internationella tidskrifter. Ställer vi dessa båda områden bredvid varandra är medicinerna vida överlägsna i antalet artiklar, men en sådan jämförelse säger oss inget om universiteten och deras forskningskvalitet. Om vi i stället jämför teknikvetenskaperna med deras kolleger i Norden och om vi jämför den kliniska medicinen med deras nordiska kolleger kan resultatet bli mer rättvisande. Waringmodellens fördel är just detta: att jämföra likar med likar. För att göra detta delas forskningen in i funktionella områden: miljöforskning, ingenjörforskning, ekonomisk forskning, biologisk forskning etc. baserat på forskarnas publiceringsbeteende. De områden som inte bara skriver artiklar i tidskrifter utan också publicerar böcker och antologier får högre poäng för sina artiklar jämfört med dem som endast publicerar vetenskapliga artiklar i tidskrifter. Detta är inte minst av stor betydelse för de humanistiska disciplinerna.

Vill vi veta hur produktiva forskarna vid ett universitet är, måste vi således ha adekvata referensvärden för jämförelserna. För KTH är alla nordiska tekniska högskolor den rimliga basen för "benchmarking" och för ekonomisk forskning är alla ekonomer vid universitet och handelshögskolor i Norden det vi bör jämföra med. Metoden utgår från att antalet publiceringar i ISI-databasen (under en tillräckligt lång tidsperiod) ger all den information som behövs för att göra beräkningar som inkluderar alla forskare vid universitetet.

Resultatet blir ett värde som motsvarar universitetets produktionsnivå och kvaliteten på den produktionen. Det kan således läggas till grund för fördelningen av direktanslag till universitetet. Genom att multiplicera produktionstalet med den fältnormaliserade citeringsgraden ges ett tal som inkluderar såväl fältjusterad produktionsmängd som relativ kvalitetsnivå. Ett system för konkurrensutsatta anslag kan inte fungera tillfredsställande om det inte tar hänsyn till hur forskningsresultaten uppmärksammas och används av andra forskare. Modellen är arbeteekonomiskt till-

talande. Varken forskarna eller universiteten behöver avsätta tid eller resurser för att förse systemet med uppgifter.

Ett lärosäte som redan har en väl utvecklad användning av bibliometri är Karolinska institutet. KI har ett eget arbete med dessa frågor som kvalitetssäkras av LIME (Institutionen för lärande, informatik, management och etik). En bibliometriavdelning vid lärosätesbiblioteket tillhandahåller en "kundtjänstorganisation" som levererar analyser på uppdragsbasis. Syftet med dessa bibliometriska analyser är bland annat att ge KI:s ledning underlag för planering och verksamhetsutveckling.⁹⁶ I den tidigare apostroferade utvärderingen vid Uppsala universitet, *Kvalitet och förnyelse*, har ett stort delprojekt varit en bibliometrisk analys av universitetets vetenskapliga produktion gjord av nederländska forskare.⁹⁷

Dessa metoder är heller inte oomstridda. Det finns teknisk kritik mot dem. Denna kritik riktar sig dock oftast mot möjligheterna att fånga kvalitet på forskar- och forskargruppernivå.⁹⁸ Indikatorn vetenskaplig produktion har goda möjligheter att driva lärosätena till att särskilt stödja de forskare och forskargrupper som har goda prognoser att hävda sig vid den internationella forskningsfronten och att framför allt med strategisk planering bereda rum för ny forskning att hävda sig i dessa sammanhang.

RUT 2 föreslår mot bakgrund av ovanstående en indikator för vetenskaplig publicering som använder sig av fältnormaliserad citeringsgrad som metod för omfördelningen av 20 procent av de konkurrensutsatta forskningsmedlen.

Det är emellertid i högsta grad önskvärt att frågan om mätning av den vetenskapliga produktionen i olika former vidare utreds av den intermediära organisation som utredningen föreslår ska inrättas eller läggs ut på entreprenad till ett annat professionellt organ som exempelvis Vetenskapsrådets analysavdelning. Det intensiva arbetet med denna fråga på europeisk nivå bör i detta sammanhang också beaktas. Exempelvis pågår inom Kommissionens ERA-NET-projekt Humanities in the European Research Area (HERA) för närvarande i samarbete med European Science Foundation ett stort arbete med ett "European Index for the Humanities" (ERIH).⁹⁹

⁹⁶ Jfr www.ki.se (Bibliometri vid Karolinska institutet).

⁹⁷ Uppsala University 2007, s. 34f. & 471ff.

⁹⁸ Jfr exv. Lundberg 2006.

⁹⁹ Se www.esf.org/erih. Jfr den tveksamma hållningen till "metrics" i HEFCE-rapporten "Use of research metrics in the arts and humanities" (2006). Inför RAE 2008 kommer förmodligen "metrics" inte användas i någon större omfattning beträffande den humanistiska respektive den konstnärliga forskningen.

3.2.7 Indikatorer som övervägts men inte föreslås

RUT 2 föreslår tre indikatorer (personal, externa medel, vetenskaplig produktion) och kvalitetsutvärderingar för att omfördela forskningsmedlen till universiteten. Det finns givetvis fler indikatorer att överväga än dessa. I den tidigare omnämnda enkäten till lärosätena ombads dessa att beskriva sitt lärosätes "interna modeller för kvalitetsrelaterad resursfördelning och hur de används". Som tidigare framhållits i avsnittet 3.2.1 visade enkätsvaren från lärosätena att man använder en rad olika indikatorer för resursfördelning på lokal nivå. RUT 2 har med intresse tagit del av detta material och analyserat möjligheten att använda flera av dessa indikatorer, men kommit fram till att de föreslagna indikatorerna och forskningsutvärderingen är de som bäst kan mäta kvaliteten inom alla forskningsområden och på nationell nivå.

De två indikatorer som utredningen övervägt noggrant, men inte föreslår, är samverkan och internationalisering. Beträffande båda dessa indikatorer finns de integrerade som en del av de indikatorer och utvärderingar som utredningen föreslår. I det följande vill RUT 2 närmare beskriva sina resonemang och överlämna dem för vidare diskussion till den av utredningen föreslagna intermediären.

Samverkan

Den så kallade tredje uppgiften finns inte längre, sägs det provocerande i Höskoleverksrapporten *Höskolan samverkar*.¹⁰⁰ Samverkansuppgiften är vid närmare betraktande i de flesta fall numera väl integrerad med forskning, utbildning och administration inom akademien, eller borde i alla fall så vara. Självfallet är det så att universitet och höskolor alltid haft intresse av det omgivande samhället, och vice versa. Det är sällan som universiteten verkligen varit de elfenbenstorn man velat vara eller beskyllts för att vara. Att frågorna om samverkan blivit mer betydelsefulla under de senaste 30 åren beror givetvis på höskolesektorns snabba expansion. Man har börjat tala om "den vildväxande höskolan". Från och med 1977 och framåt har lag- och förordningstexter betonat vikten av att sprida kännedom om forskningsresultat och samverka med så många aktörer i samhället som möjligt. Under

¹⁰⁰ Höskoleverkets rapportserie 2004:38 R, s. 7.

denna period har flera kommittéer och utredningar, däribland kan nämnas den 1978 inrättade Forsknings-samverkanskommittén och den 1995 tillsatta Kommittén för nyttiggörande av forskningsresultat, utrett olika frågor om samverkan. Under 1990-talet bildades holdingbolag vid universitet och högskolor, liksom teknikbrostiftelserna. Vissa av de så kallade löntagarfondsstiftelserna fick också till uppgift att stimulera samverkan mellan högskola och näringsliv. Arbetet med samverkansfrågorna i skärningspunkten mellan universitet och näringsliv har också fått extra stimulans genom den vetenskapssociologiska och forskningspolitiska kritiken av den linjära modellen forskning–tillämpning–kommersialisering, vilken genererat andra modeller som betonat den stora betydelsen av interaktion (*Triple helix, Mode 2*).

Universitet och högskolor samverkar med de flesta samhällsaktörer, mest i fokus är näringslivet och allmänheten i stort. Det gäller också för universitetssektorn att vara folkbildare och att skapa legitimitet för sin verksamhet bland skattebetalare och politiker. Här kan man – förutom forskarsamhällets eget mycket omfattande bidrag via all den populärvetenskapliga litteratur som i strid ström produceras – peka på två organ som för närvarande spelar en stor roll i det senare sammanhanget: den stora informationsavdelningen på Vetenskapsrådet och den ideella föreningen Vetenskap & Allmänhet (VA),¹⁰¹ som genom sina många aktiviteter bidrar till både populärvetenskap och analys av forskningens läge i samhället.

Samverkan mellan akademien och samhället delas ofta in i tre olika områden: samverkan för utveckling av demokratin, för kunskapsutveckling och tillväxt samt för bättre utbildning. Samverkan med det omgivande samhället är en stor och omfattande uppgift för universitetsvärlden. Ofta förutsätts det av alla inblandade aktörer – utom av forskarna – att den utförs utan att särskilda resurser tillförs. För att få en överblick över detta mångfasetterade fält har utredningen givit VA i uppdrag att utreda frågan om möjligheterna att mäta denna samverkan för att kunna införa den som en indikator i resurstilldelningssystemet (jfr bilaga 9).

Vetenskap & Allmänhet föreslår att samverkan delas in i tre övergripande grupper av kriterier/indikatorer med utgångspunkt i vilka huvudaktörer aktiviteterna samspelar med: allmänheten, avnämare och skola. RUT 2 kan – med internationella jämförelser –

¹⁰¹ Vetenskap & Allmänhet, VA, är ”en ideell förening som vill främja dialog, öppenhet och förståelse mellan forskare och allmänhet – särskilt unga”.

konstatera svårigheterna med att mäta dessa olika indikatorer och vikta de olika parametrarnas resultat sinsemellan. Förslagen om att mäta skriftlig populärvetenskaplig publicering och läroboksförfattande är möjlig att göra som en del av ett system som mäter och viktat forskarnas publicering. Att mäta ”de aktiviteter som ger direktkontakt och möjliggör dialog” (bloggande, öppna föreläsningar, deltagande i vetenskapsfestivaler etc.) är svårare. Förslagen om att mäta samverkan med avnämare via exempelvis antal nystartade företag, royalties, patent och licensieringar skulle också kunna göras i en publiceringsdatabas med karaktär av produktionsdatabas.

VA ger ett tentativt förslag att införa fyra indikatorer bestående av en rad olika parametrar för att mäta lärosätenas samverkan. Frågan om hur dessa parametrar ska mätas återstår i många fall att bestämma, liksom den grannliga frågan om hur parametrarna bör viktas. I en norsk utredningen om ”operasjonalisering av indikatorer for formidling” understryks nödvändigheten av en noggrann registrering och kvalitetssäkring av de ingående parametrarna för att möjliggöra ett införande av ett system med samverkansindikatorer.¹⁰² Att göra detta arbete borde ske i relation till arbetet med att värdera denna typ av kompetens på individnivå. Det är förmodligen så att samverkansuppgiften – liksom den pedagogiska uppgiften – först måste få legitimitet som en väsentlig indikator för värdering av forskare och lärare, innan man storskaligt låter den få betydelse för genererande av resurser till universiteten. I det brittiska systemet förväntas ”third stream activities” få en större betydelse i och med att RAE kommer att reformeras efter 2008. En kritik mot Research Assessment Exercise har just varit att samverkan missgynnats av systemet. HEFCE har varnat för att ”ett simplistiskt användande av prestationsrelaterade metrics” undergräver förtroendet för finansieringen av samverkansuppgifterna. Metoderna är ännu inte etablerade och samverkan är ett mycket diversifierat fält.¹⁰³ RUT 2 föreslår därför inte någon särskild indikator för mätning av lärosätenas samverkan med det omgivande samhället. Den ingår som en del av indikatorn externfinansiering genom att all externfinansiering räknas in i denna indikator (se avsnittet 3.2.5). Här mäts samverkan med näringslivet via de resurser som företagen genererar till lärosätena och via den stora finansiering som bl.a. VINNOVA och KK-stiftelsen bidrar med.

¹⁰² *Sammen om kunnskap II*, s. 31 & passim.

¹⁰³ Hatakenaka 2005, s. 4f.

Dessutom ska samverkan beaktas i lärosätetsutvärderingen – som värderar strategier, samverkan och kvalitetsarbete – på så sätt att antal publiceringar av populärvetenskapliga publikationer ska registreras i lärosätens publikationsdatabaser och att samverkansuppgiften bedöms separat (se avsnittet 3.1.8).

Högskoleverket konstaterar i sin rapport *Högskolan samverkar* att de svenska lärosätena inte får några direkta anslag för samverkan, vilket man får i flera andra länder. I Sverige kanaliseras staten stora resurserna via bl.a. VINNOVA; i Storbritannien allokteras via HEFCE resurser för dessa ändamål till HEIF (Higher Education Innovation Fund).¹⁰⁴ Men HEIF är som VINNOVA i de närmaste helt och hållet näringslivsorienterat. Högskoleverket konstaterar att ”universiteten och högskolorna nu är mogna för att ta ett större ansvar för att utveckla samverkansarbetet” och därför borde få specialriktade anslag för dessa ändamål i alla dess delar.¹⁰⁵ Om ett sådant anslag skulle skapas, borde det lämpligen konkurrensutsättas med hjälp av sådana indikatorer som föreslås i Vetenskap & Allmänhets utredning. Det återstår dock ett omfattande arbete med att vidareutveckla ett sådant system, inte minst de tekniska delarna.

Högskoleverket följer under år 2007 upp den ovan nämnda studien.¹⁰⁶ Man har tillsatt en särskild bedömargrupp för att verket ska kunna bilda sig en uppfattning om hur samverkansarbetet utvecklats under de senaste åren och vilka särskilda insatser som behövs för att stödja lärosätena i deras utvecklingsarbete. Bedömargruppen har som underlag för sitt arbete sänt ut en omfattande enkät till lärosätena, i vilken man bland annat ställer frågan om huruvida man anser det vara möjligt att mäta resultatet av samverkansarbetet och vilka indikatorer som då borde användas. Resultatet av detta arbete kommer att presenteras i början av år 2008, men redan nu kan vissa mönster skönjas i materialet. Lärosätena pekar på att de egna ekonomiska redovisningssystemen redan nu kan leverera uppgifter som kan tjäna som bas för indikatorer (exempelvis licensieringar, ekonomisk omslutning på uppdragsforskning och uppdragsutbildning). Många lärosäten är också intresserade av att följa upp sina tidigare studenter för att få en uppfattning om hur dessa klarar sig på arbetsmarknaden.

¹⁰⁴ Källblad 2005.

¹⁰⁵ Högskoleverkets rapportserie 2004:38 R, s. 9, 13, 128.

¹⁰⁶ Jfr Skrivelse till Resursutredningen den 20/8 2007 från Högskoleverket ”om ett nationellt system för uppföljning av högskolans verksamhet inklusive samverkansuppgiften”.

Undersökningar av motsvarande slag pågår på flera håll i den svenska högskolevärlden. Forskarna Clas Wahlbin och Caroline Wigren vid Internationella Handelshögskolan i Jönköping håller på att avsluta en studie om samverkan under hösten 2007. VINNOVA arbetar med det så kallade Nyckelaktörsprogrammet som syftar till att stärka högskolans roll som motor för förnyelse och utveckling av näringsliv och samhälle i Sverige. Inom ramen för detta program har man lanserat en modell för att följa upp de involverade lärosätenas aktiviteter runt samverkan och nyttiggörande. Modellen bygger på en enkät med faktafrågor, en fördjupad självutvärdering och en "peer-reviewliknande expertövning".

Utvärderings- och utvecklingsarbete av denna karaktär kunde med fördel vidareutvecklas av den intermediära organisation som RUT 2 föreslår ska införas. Samarbete med Högskoleverket, VINNOVA och andra nationella och internationella aktörer blir då av största betydelse (se vidare avsnitt 5.1).

Frågan om patent och licensieringar nämns understundom i diskussionen om möjliga indikatorer för resursfördelning. Kopplingen mellan patent och forskning varierar inom olika forskningsområden. Sveriges andel av västvärldens patentering har sammantaget ökat under den senaste tjugofemårsperioden. I vissa publikationsdatabaser betraktas patent som en kategori (jfr exv. databasen Opus vid Uppsala universitet). Utredningen har valt att se patent och licensieringar som ett mått på samverkan med det omgivande samhället och därför blir dessa en del av underlaget för lärosätesutvärderingen.

Internationalisering

Forskningens internationalisering är en självklarhet utifrån den mest grundläggande innebörden i universitetsbegreppet. Att denna dimension är en tydlig kvalitetsindikator torde forskarsamhället vara överens om. Den universella kommunikationen finns närvarande över allt i universitetens och högskolornas verksamhet. De forskare som har de största ambitionerna riktar sig nödvändigtvis mot en internationell arena för att finna inspiration, samarbete och publicera sina resultat där de kan få störst uppmärksamhet och respons. Viss forskning kräver också internationellt samarbete för att kunna finansiera extremt dyrbar infrastruktur. Annan forskning vinner i djup på att vara komparativ och driver så fram inter-

nationellt samarbete. Kort sagt är det helt klart att en internationell dimension ger forskningen hög status.

RUT 2 har dock valt att inte göra internationaliseringen till en egen indikator. Det skulle förvisso finnas möjlighet att finna olika mått på internationaliseringen för att skapa denna indikator. Men då handlar det mer om att mäta internationaliseringsverksamhet såsom forskarutbyte, konferensverksamhet, samarbetsavtal och dylikt, vilket inte är alldeles lätt att registrera och vikta. Utredningen har i stället valt att betrakta internationaliseringen som en integrerad del av de indikatorer som presenterats ovan. I indikatorn vetenskaplig produktion mätt i citeringar är det helt och hållet en fråga om att mäta forskning på den internationella arenan. Vad gäller externa medel bör på sikt den icke svenska finansieringen viktas högre. Dessutom bedöms redan idag mycket av den svensk-finansierade forskningen med internationell peer review. Dessutom genomförs den ena av kvalitetsutvärderingarna som ska bedöma universitetens främsta forskningsområden med internationell expertis. I den andra kvalitetsutvärderingen bedöms den allmänna internationaliseringsverksamheten inom ramen för lärosätets kvalitetsarbete.

3.2.8 Kvalitetsutvärdering

De svenska lärosätena visar prov på en stor variation av interna modeller för kvalitetsrelaterad resursfördelning. Många lärosäten tar också egna initiativ till större utvärderingar. Den största satsningen under 2007 var Uppsala universitets ovan nämnda utvärdering benämnd "Kvalitet och förnyelse". Huruvida dessa resultat ska ge annat än allmänna fingervisningar om "en god grund för framtida satsningar på viktig, stark och nydanande forskning" eller om resultatet kommer att knytas till konkret resursfördelning framgår ännu inte. Lunds universitet ska under det kommande året genomföra en lika stor utvärdering.

Av utredningens enkät till lärosätena kan vi se att en rad kvalitetsutvärderingar görs som också kopplas till resursfördelning, men då handlar det alltid om en fördelning inom ett begränsat område, vanligtvis en fakultet. Exempelvis pekar Lunds universitet på att den medicinska fakulteten använder sig av bedömningspaneler med en bred sammansättning för poängsättning av forskning vid såväl fördelning av ALF-forskningsmedlen som

forskningsanslaget. Göteborgs universitet redogör för ett nytt system från år 2007: fakultetsnämnderna ska inrätta vetenskapliga råd med internationella sakkunniga som ”ett stöd för nödvändiga interna prioriteringar”. Högskolan i Kalmar har årliga interna utlysningar av forskningsmedel och använder sig då också av extern sakkunniggranskning i processen. Det finns en klar och tydlig medvetenhet om att resurserna inte längre kan fördelas utifrån historiskt givna schabloner som inte alltid återspeglar aktuella prioriteringar.

Research Assessment Exercise

Vid RUT 2:s studievecka i Storbritannien besöktes *The Higher Education Funding Council in England* (HEFCE) samt dess systerorganisation *Scottish Funding Council* och ett antal lärosäten för att bland annat studera det brittiska resurstilldelningssystemet *Research Assessment Exercise* (RAE) från olika horisonter. Detta utvärderings- och resurstilldelningssystem administreras av HEFCE och har hittills använts i fem omgångar sedan 1986.¹⁰⁷ Det är knappast någon överdrift att säga att RAE är det mest utvecklade och beprövade systemet för fördelning av forskningsanslag som Europa har. Även om det finns många kritiker av systemet, inte minst i higher education-forskarnas led och bland dem för vilka RAE är ett nyliberalt blått skynke, tycks alla vara överens om att systemet har åstadkommit en ökad medvetenhet om kvalitetsfrågorna och drivit fram en högre kvalitet i forskningen. Från HEFCE:s håll brukar man exempelvis peka på hur RAE har lett till att brittiska forskare totalt har förbättrat sina citeringsvärden. Mot bakgrund av detta har utredningen tagit sin utgångspunkt i ett närmare betraktande av det brittiska systemet. Som framgår av nedanstående korta redogörelse och slutsatser finns inga möjligheter att införa ett lika elaborerat system i Sverige, men vissa delar av det har vi låtit inspirera vår modell, andra har fått bli varnande exempel. Det brittiska systemets grundläggande principer om konkurrensutsättning givet prestation och kvalitet ligger redan fastlagda i utredningens direktiv.

¹⁰⁷ För beskrivningen av RAE används material som finns tillgängligt på HEFCE:s hemsida (www.hefce.ac.uk), särskilt dokumentet ”Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds” (July 2007/20).

I kölvattnet av de brittiska reformerna har en rad andra länder infört system med kvalitetsstyrning av basanslaget. I Irland, som befinner sig i ett uppbyggnadsskede med flera nya forskningsuniversitet, har man konkurrensutsatt en stor del av basanslaget för forskning vid lärosätena. Detta system liknar till viss del Vetenskapsrådets satsningar på Linnéstöd, men är bredare till karaktären och lärosätet med dess forskningsstrategier bedöms även i sin helhet. I Kanada har man genomfört en satsning på 400 nya tjänster som delats ut till lärosätena efter en kvalitetsbedömning. I Norge har man sedan några år tillbaka konkurrensutsatt 15 procent av forskningsresurserna med utgångspunkt i lärosätenas antal (viktade) publiceringar och doktorsexamina.

I Danmark diskuteras under hösten 2007 en ny modell för omfördelning av basanslagen till universiteten. Det utkast till förslag som föreligger hösten 2007 innebär en årlig omfördelning av resurser till forskning, utbildning och samverkan. Med utgångspunkt i en rad indikatorer ska en årlig rangordning av alla universitet äga rum. Under de kommande åren räknar man med stora resurstillskott till universitetssektorn, vilket gör att de lärosäten som kommer att rankas lågt inte behöver förlora så stora resurser. De indikatorer för forskning som man inledningsvis räknar med att använda är externfinansiering, antal doktorsavhandlingar och forskarnas internationella mobilitet. Från och med år 2010 planeras en indikator för vetenskaplig publicering.¹⁰⁸

När RUT 2 har utvecklat sin egen modell, har dock det brittiska utgjort den främsta förebilden. Det har prövats under en längre tid, förändrats över tid, kritiserats och utvärderats i många omgångar. Erfarenheter därifrån har därför varit vägledande i utredningens arbete.

HEFCE:s huvudsakliga uppgift beträffande forskning är att fördela "quality-related research funding". Denna finansiering fördelar sig på forskarutbildning, matchningsmedel för externfinansiering, excellensfinansiering, regionstöd till Londonområdet för dyrbara lokaler men främst på basstöd till de universitet som kan uppvisa högsta kvalitet i forskningsverksamheten. När HEFCE beskriver sin uppgift talar man om finansiering i termer av infrastruktur (lärar- och forskarkåren, forskarutbildning, lokalerna, biblioteken, administrationen) och enklast kan organisationens roll ses som fördelare av de statliga basanslagen till universitet och

¹⁰⁸ Universitets- og Bygningsstyrelsen 2007: "Udkast til en model for fordeling af basismidler efter kvalitet".

högskolor. Denna finansiering ska också medge att grundforskning (*blue skies research*) ska kunna bedrivas.

I den första fasen av en forskningsutvärderingsomgång räknar HEFCE ut den totala nationella rambudgeten för de 67 olika ämnesområden inom vilka utvärderingarna sker. Utvärderingen genomförs av 67 paneler som till största delen består av brittiska akademiker. Efter reformeringen av systemet år 2004 (Roberts Review) har 15 huvudpaneler införts, till vilka panelerna rapporterar sina resultat. Varje ämnesområde viktas i ett system med tre prisgrupper (A: High cost laboratory and clinical subjects [1,6], B: Intermediate cost subjects [1,3], C: Others [1,0]). För de universitetsinstitutioner som rankas med betyget 4 och däröver i utvärderingarna (se nedan) mäts även forskningsvolymen (forskningssaktiv lärarkår, forskningsassistenter och research fellows) och vägs in.

Målet för den andra fasen är att den totala budgetramen för de 67 ämnesområdena ska tilldelas universiteten i proportion till forskningsvolymen multiplicerad med det kvalitetsmått (betyg gånger viktning) som ges varje bedömt ämne inom respektive universitet. De 15 huvudpanelerna ansvarar för de slutliga besluten om resurstilldelningen.

Lärosätena anmäler institutioner/avdelningar inom de olika ämnesområdena för utvärdering efter eget strategiskt val. Detta val görs av en University RAE Steering Group efter egna externa och interna utvärderingar. Lärosätena presenterar därefter ett underlag med mycket noggrann information om personalen, publiceringar, externa medel, forskarutbildning, forskningsstrategier m.m. som lämnas in till HEFCE.¹⁰⁹

Kvaliteten mättes i den förra utvärderingsomgången på en sju-gradig skala (1, 2, 3b, 3a, 4, 5, 5*). Dessa absoluta betygsnivåer finns noggrant beskrivna. När utvärderingsomgången är avslutad och betygsättningen är klar, fastställer HEFCE (delvis mot bakgrund av vissa generella önskemål från regeringen) vilken vikt som de olika betygsnivåerna får. Denna vikt blir av avgörande betydelse för hur resursfördelningen kommer att utformas. Somliga betygsnivåer får inga resurser alls, andra får ett betydande resurstillskott

¹⁰⁹ Vid det seminarium som utredningen arrangerade vid PREST/Manchester Business School den 8 februari 2007 (finansierat av Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond) gjorde chefsadministratören Jared Ruff en noggrann presentation av hela den process som man nu är inne i för att åstadkomma sin "final submission" den 30 november 2007 inför 2008 års utvärdering. Arbetet påbörjades i april 2006 och involverar en stor grupp forskare och administratörer. (Jfr www.rae.ac.uk.)

(jfr tabell 3.9). Systemet har skruvats åt rejält sedan starten, då i princip alla nivåer fick vissa resurser om än små. Resurserna ligger sedan fast tills nästa utvärdering genomförs.

Tabell 3.9 Research Assessment Exercise 2001: betygsgrader, vikter och andelar av insända prövningsunderlag

Betygsgrader	Vikter	Andelar prövningsunderlag (%)
1	0	1
2	0	5
3b	0	11
3a	0	19
4	1	26
5	3,1198	28
5*	3,9478	11

Källor: HEFCE "Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds, May 2006/17" och Kate Barker "The UK Research Assessment Exercise: evolution of a national research evaluation system".

RAE är som sagt ett omdiskuterat system. Om vi lyfter fram det som de flesta¹¹⁰ tycks vara överens om, ser vi att den mest excellenta forskningen kommer i centrum och att denna forskning får gott om resurser, att forskningen görs synlig och får förtroende i samhället i stort, inte minst hos politikerna, att medvetenheten om behovet av strategisk planering ökar hos alla aktörer. Om kostnaderna för hela detta system är mindre än för forskningsrådssystemet är man oense, och som vanligt beror det på hur man räknar. HEFCE hävdar att kostnaden för att fördela resurserna understiger en procent av de resurser som fördelas – att jämföra med forskningsråden som använder fyra procent av sina resurser för administration. Från lärosäteshåll påpekas att all den tid som krävs internt i universitetsorganisationen är grovt underskattad av HEFCE. Samtidigt kan man påminna om att samma kritik riktas mot det brittiska systemet för fördelning av rådsmedel. Man räknar

¹¹⁰ Som underlag för detta resonemang använder vi oss bland annat av de mycket olikartade uppfattningar som utredningen tog del av under sin studieresa i Storbritannien, exempelvis Ed Hughes, RAE Manager på HEFCE, Jared Ruff, chefsadministratör på Manchester University och Dr Kate Barker, forskare vid PREST, Manchester Business School.

här med att cirka 70 procent av ansökningarna inte resulterar i finansiering.¹¹¹

De negativa sidorna i systemet, som flertalet bedömare tycks vara överens om, är de stora administrativa bördor som detta medför för lärosätena, att de etablerade miljöerna gynnas framom nyorienterande och tvärvetenskaplig forskning, att jakt på "RAE-able researchers" förekommer vid rekryteringar. Annan kritik som utredningen noterat är att de resultat som genererats i RAE används internt vid fördelning av resurser och ersätter annan utvärdering och bedömning, att denna extrema koncentration på forskningsutvärdering medför att undervisningens status sjunker liksom ansvaret för samverkansuppgifterna, att forskningens koppling till samarbetspartner som industri och offentlig sektor missgynnas.¹¹²

RAE har under drygt tjugo år skakat om och förändrat det brittiska forskningslandskapet. Många bedömare (däribland det engelska finansdepartementet) menar att på sikt borde enklare modeller för anslagsfördelning skapas. I regeringens budgetproposition som framlades år 2006 talas explicit om att det nuvarande RAE bör ersättas med ett nytt system. I sitt i april 2007 uppdaterade strategidokument skriver HEFCE i linje med detta förslag att man siktar på att tillsammans med universitet och högskolor arbeta på att utveckla ett nytt system. Det talas om att den administrativa bördan måste minska och att "robust indicators" måste tillskapas för den fortsatta mätningen av kvaliteten. För medicinska och tekniska vetenskaper samt för naturvetenskap tänker man sig att utarbeta ett system med indikatorer som bygger på bibliometriska data, externa medel och information om forskarstuderande. För humaniora och samhällsvetenskap däremot tänker man sig att behålla ett system med "a light-touch peer review based assessment".¹¹³

RUT 2 föreslår, bland annat mot bakgrund av de brittiska erfarenheterna, att en svensk modell konstrueras så att hälften av den konkurrensutsatta forskningsdelen av anslaget kommer att fördelas med hjälp av ovanstående "objektiva" eller om man så vill

¹¹¹ Forskarna Tom Sastry och Bahram Bekhradnia har i sina beräkningar kommit fram till att de centrala administrativa kostnaderna för rådets beviljningar är tio gånger dyrare än de centrala administrativa kostnaderna för RAE. Se Sastry & Bekhradnia 2006, s. 5f. och bil. A.

¹¹² Här kan noteras att vid utredningens besök hos Sir David King (5/2 2007) pekade denne på hur kopplingen industri-forskning inte tillräckligt uppmärksammats av RAE. Han talade om behovet av att skapa "a second totem pole" för att främja innovationsforskning.

¹¹³ "HEFCE strategic plan 2006-11", s. 32.

”automatiska” indikatorer. Den andra hälften skulle då fördelas med hjälp av kvalitetsutvärdering av forskning utförd av paneler. Denna utvärdering görs under en fyraårsperiod och påverkar resurserna för den påföljande fyraårsperioden. De tillkommande resurserna fördelas också med hjälp av denna modell.

För att genomföra denna utvärdering föreslår utredningen en modell som också hämtar sin inspiration från Högskoleverkets utvärderingsmodeller med självvärderingar och bedömggrupper. Vår modell kommer emellertid att utvidgas främst beträffande konstruktionen av ett system med olika bedömggrupper och framförallt genom införandet av två betygsskalor, som ska användas för resursfördelningen. Den ena av betygsskalorna kommer att närma sig en ranking, men inte av lärosätena som helhet.

Förslag till två kvalitetsutvärderingar

RUT 2 föreslår att två olika kvalitetsutvärderingar ska genomföras under varje fyraårsperiod. Den ena utvärderingen benämns *forskningsutvärdering* och är den föreslagna utvärderingen, som RUT 2 diskuterat i det föregående avsnittet. Den baseras beträffande universiteten på kvalitetsbedömning av ett antal forskningsområden. Betyget från denna utvärdering ligger sedan till grund för tilldelningen av 50 procent av den konkurrensutsatta forskningsdelen av anslaget. Beträffande högskolorna baseras utvärderingen på kvalitetsbedömningar av de forskningsprofiler och den forskarutbildning som eventuellt finns. Dessa forskningsprofiler prövas och utvärderas med samma kvalitetskrav som forskningen vid universiteten. Resurserna för forskningsprofiler kan komma att konkurrensutsättas sinsemellan (se vidare avsnitt 2.2.3). Den andra utvärderingen, benämnd *lärosätesutvärdering*, mäter kvaliteten i universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsstrategier, samverkansarbete och kvalitetssäkringsarbete. Betyget från denna utvärdering ligger sedan till grund för tilldelningen av en särskild kvalitetsrelaterad resurs i form av ytterligare tilläggsbelopp som stärker kvaliteten i utbildningen på grundnivå och avancerad nivå (se vidare avsnitt 3.1.8).

Vid strukturerandet av dessa kvalitetsutvärderingar har utredningen ställt följande frågor: Vem bedömer? Vilka bedöms? Vad bedöms? Hur sker bedömningen?

Som svar på den första frågan kan inledningsvis sägas att det av RUT 2 föreslagna intermediära organet ska ansvara för att utvärderingarna görs och att underlag för beslut om anslagsfördelningen lämnas till regeringen (se vidare kapitel 5). Beträffande forskningsutvärderingen blir det då fråga om att inrätta olika internationella paneler inkluderande nordiska deltagare, därtill svenska forskarobservatörer, som har i uppgift att bidra med kunskap om det svenska forskarsamhället. I det engelska utvärderingssystemet, som handhas av HEFCE, sker dessa utvärderingar nästan uteslutande med inhemska bedömare. Vid utredningens besök hos den dåvarande brittiske premiärministerns särskilde rådgivare i forskningsfrågor, Sir David King, framhöll denne det förebildliga med det svenska akademiska systemets flitiga användande av internationell *peer review*. I det förhållandevis lilla forskarsamhälle som Sverige har, framstår detta som nödvändigt på grund av jävsproblematiken, men ger framför allt kvalitet åt bedömningarna.

Svaret på den andra frågan om vilka som bedöms blir beträffande forskningsutvärderingen av universiteten: samtliga universitet inklusive Sveriges lantbruksuniversitet samt Chalmers tekniska högskola AB. Lärosäten med intentionen att fusionera eller som har nära samarbete kan beredas möjlighet att utvärderas gemensamt. Högskolorna med eller utan forskningsprofil(er) deltar inte i den stora omfördelningen av forskningsdelen av anslagen utan utvärderas i förekommande fall endast med avseende på kvalitetssäkring av de egna forskningsprofilerna.

På den tredje frågan om vad som bedöms blir svaret: Av forskningspanelerna bedöms kvaliteten i den forskning som bedrivs. För universitetens del rör det sig om den forskning som man särskilt väljer att föra fram som nydanande och profilskapande och för högskolornas del rör det sig om forskningen inom den forskningsprofil man har.

Den fjärde frågan var hur bedömningen ska ske. Intermediären ansvarar för bedömningarna och beslut om betygen. På uppdrag av denna utförs bedömningen av universitetens forskning av *forskningspaneler*, som arbetar självständigt och är ansvariga för den slutliga betygsättningen. I en *huvudpanel för forskning* väger ordförandena i dessa forskningspaneler samman de betyg som satts av forskningspanelerna, för såvitt ett forskningsområde bedömts av mer än en forskningspanel. Vid bedömningen av högskolorna används underlaget från *profilpaneler* för beslut om betyg. På uppdrag av intermediären bedömer och betygsätter, som tidigare

beskrivits, *lärosätesspanelerna* samtliga lärosätens utbildnings- och forskningsstrategier, samverkan och kvalitetsarbete. Forsknings- och lärosätesspanelerna arbetar helt separat.

Intermediären ska ha fortlöpande kontakt med lärosätena i deras självvärderingsarbete samt administrativt stödja de olika panelernas arbete.

Forskningsutvärdering

RUT 2:s förslag: Kvalitetsutvärderingar av forskning genomförda av ett antal forskningspaneler – med en samordnande huvudpanel – ska utgöra en indikator för tilldelningen av 50 procent av den konkurrensutsatta delen av forskningsramen.

Att sammantaget utvärdera all forskning vid ett lärosäte är ett stort företag. Det vittnar den grundliga totalgenomlysning som Uppsala universitet gjort under det gångna året i sin utvärdering *Kvalitet och förnyelse*. Ursprungligen fanns tanken att forskningen inte endast skulle bedömas utan även betygssättas. På grund av arbetets alltför omfattande karaktär fick denna tanke överges. Istället användes ”recommended ratings” med fyra nivåer för att identifiera de särskilt starka forskningsområdena.¹¹⁴ Om all forskningen vid alla svenska universitet skulle utvärderas under en fyraårsperiod av i princip samma utvärderare, skulle en mycket stor organisation krävas, inte minst för att kalibrera betygssättningen. En sådan utvärdering är säkert önskvärd ur de enskilda ämnesområdenas synpunkt sett. Enligt RUT 2 är en sådan omfattande verksamhet inte nödvändig för att ta fram ett underlag för att generera resurser.

Om inte all forskning inom lärosätet sakkunniggranskades, blir den kniviga frågan vilka områden som ska bli föremål för denna granskning. Skulle det vara disciplinerna? Detta skulle kunna bli till förfång för centrumbildningar och tvärvetenskapliga forsknings-satsningar av olika slag, inte minst de program som är externfinansierade – med andra ord bli till hinder för presentation av nydanande verksamhet. Man skulle som i det brittiska systemet kunna tänka sig att intermediären fick till uppgift att identifiera vidare områden än disciplinerna och därtill uppmärksamma

¹¹⁴ Jfr Uppsala University 2007, s. 11f. & 533.

områden som inte faller inom de traditionella kategoriseringarna. Om man som i Storbritannien har 67 ämnesområden, skulle vi sammantaget få ett mycket omfattande och kostsamt samordningsarbete.

Därför föreslår utredningen i stället att varje lärosäte ska föra fram några av sina främsta forskningsområden till bedömning. Dessa områden bör vara av olika slag så att de representerar universitetets bredd och bör med fördel återspegla lärosätets strategiska profileringsarbete. De ska utgöras av en pågående verksamhet och kunna visa upp ett resultat, men samtidigt bör de även redovisa sin potential inför framtiden. De delar av verksamheten som ännu ej sjuöatts eller ännu inte uppvisat några resultat bör ej föras fram här utan lyftas fram i forskningsstrategin. I praktiken utgörs ett forskningsområde av universitetsinstitutioner eller motsvarande miljöer. Det kan handla om större avdelningar inom en storinstitution eller nya former av tvärvetenskapliga centrubildningar eller andra enheter som i storlek motsvarar en normalstor universitetsinstitution.

Forskningspanelerna föreslås av praktiska och ekonomiska skäl vara färre än i det brittiska systemet och förslagsvis grupperas av de existerande forskningsområdena: farmaci, humanistisk vetenskap, juridik, medicin, naturvetenskap, odontologi, samhällsvetenskap, språkvetenskap, teknikvetenskap, teologi, utbildningsvetenskap, vårdvetenskap. Representanter för utbildningsvetenskap och vårdvetenskap kan behöva finnas med i flera av forskningspanelerna. Det är mycket viktigt att de forskare som utses till ledamöter i dessa paneler har en bred vetenskaplig kompetens, egen erfarenhet av att bygga upp en nydanande forskningsverksamhet samt, inte minst, är vana vid att arbeta mångvetenskapligt. Det finns annars en stor risk för att ny gränsöverskridande verksamhet inte kommer till sin rätt vid bedömningarna. Arbetsspråket i dessa paneler är engelska, men kompetens för att läsa svenska är nödvändig särskilt inom de humanistiska vetenskaperna och samhällsvetenskaperna.

Dessa forskningspaneler ska bedöma och betygsätta de forskningsområden som lärosätet lyfter fram ur sin utbildnings- och forskningsstrategi och bör därför ha en bred representation från de ingående forskningsområdena. Panelerna ska avlämna en skriftlig rapport och sätta ett betyg på varje område. Inom varje område kvalitetsbedöms fyra delar av den vetenskapliga "produktionen" under den fyraårsperiod som ska utvärderas: den forskande personalens vetenskapliga publicering, doktorsavhandlingarna, planerade

forskningsprojekt, konferenser och workshops. Betygen för dessa delar vägs sedan samman.

En förteckning över den forskande och undervisande personalen och dess samlade vetenskapliga produktion presenteras. Varje lärare/forskare presenterar en publikation för bedömning; därutöver skickar ledningen för området in lika många publikationer som antalet lärare/forskare från valfritt antal forskare. Dessa bedöms sedan efter nedanstående betygsskala. På samma sätt presenteras en lista över samtliga doktorsavhandlingar och ledningen för området väljer ut tio avhandlingar för bedömning. Ledningen för området väljer därtill ut tio beskrivningar av planerade projekt/program från sin personal för bedömning samt tio konferenser, workshops eller motsvarande som den egna personalen varit ansvarig för att arrangera inom forskningsområdets ram och i eventuellt samarbete med andra forskningsmiljöer.

Om ett forskningsområde är mångdisciplinärt utöver forskningspanelernas avgränsningar, bedöms området av två paneler. Dessa betyg sammanvägs sedan i huvudpanelen för forskning. En absolut betygsskala upprättas. Kriterierna för dessa preciseras noggrant, tydligt och skarpt och ska fokusera de kvalitativa dimensionerna. Det högsta betyget ska återspegla forskning på högsta internationella nivå och således vara mycket svårt att uppnå (jfr kriterierna för betygssättning i Vetenskapsrådets bedömargrupper¹¹⁵). Summan av betygspoängen på forskningsområdena blir därefter avgörande för hur resurserna fördelas genom denna indikator.

Omfattningen på forskningsvolymen vid de svenska universiteten uppvisar en stor variation – mellan 3 miljarder kronor och ett

¹¹⁵ Jfr VR:s hemsida www.vr.se: ”5=världsledande/outstanding. För att få betyget 5 ska projektet innebära, eller forskaren bedriva världsledande forskning av högsta kvalitet. Projektet och forskaren tillhör de världsledande inom ämnesområdet. Eftersom svensk forskning inte är världsledande annat än inom ett begränsat antal ämnesområden är dessa projekt och forskare få. 4=utmärkt/excellent. För att få betyget 4 ska projektet eller forskaren bedriva utmärkt, internationellt uppmärksammat forskning. Projektet och forskaren tillhör de nationellt ledande inom ämnesområdet. 3=mycket bra/very good. De projekt eller forskare som bedriver mycket bra internationellt konkurrenskraftig forskning ska så långt möjligt få stöd från Vetenskapsrådet. 2=bra/good. Betyget 2 får de projekt eller forskare som bedriver bra forskning väl värd stöd från Vetenskapsrådet om det finns tillräckliga resurser. Betyget ska inte uppfattas som lågt i ett vidare perspektiv. Forskning värd stöd från Vetenskapsrådet måste uppfylla höga kvalitetskrav. 1=otillräcklig/insufficient. För de projekt eller forskare som får betyget 1 är den sammanvägda vetenskapliga kvaliteten inte tillräcklig för att de ska få finansiering från Vetenskapsrådet. Betyget otillräcklig innebär inte att projektet respektive forskaren behöver vara dålig. Projektet och forskaren kan vara bra men inte tillräckligt bra för att klara de höga kvalitetskrav som Vetenskapsrådet enligt sin instruktion ska upprätthålla.”

par hundra miljoner kronor. Storleken på de statliga forskningsresurser som ska fördelas med hjälp av denna indikator varierar således från Lunds universitet med drygt 200 miljoner kronor i ”insats” till Växjö’s knappt 20 miljoner (efter överföringarna av forskningsanknytningskomponenten och anslaget för forskarutbildningen). Förutsättningarna att i denna utvärdering lyfta fram konkurrenskraftiga forskningsområden kommer därför att skilja sig åt högst betydligt. Man skulle därför kunna tänka sig att universiteten bedöms i fyra grupper, i vilka lärosätena konkurrerar om sina gemensamt insatta resurser med ett antal olika forskningsområden.

RUT 2 föreslår emellertid att samtliga universitet bör konkurrera gemensamt i denna utvärdering liksom i de övriga, eftersom skillnaden i storlek måste få genomslag i fördelningen av resurser. Varje universitet ska därför – om möjligt – föra fram tio forskningsområden för bedömning. Dessa bedömningar sker med hjälp av två betygsskalor: varje utvärderad publikation, avhandling, konferens och projekt bedöms med en fyragradig skala; därtill används en sjugradig skala som sammanfattar forskningsområdets kvalitet. På så sätt åstadkoms en skarp gradering mellan lärosätena. RUT 2 föreslår nedanstående betygsskalor inspirerade av utvärderingssystemet vid Helsingfors universitet såsom det användes vid dess Research Assessment Exercise 2005.¹¹⁶

Varje enskild publikation, avhandling, konferens respektive enskilt planerat projekt betygsätts med ett av fyra betyg:

- A. mycket hög internationell klass
- B. god internationell klass
- C. godtagbar internationell klass
- D. ej internationellt konkurrenskraftig

En noggrann precisering av dessa kriterier är givetvis nödvändig. För att få betyget A krävs ett så stort mått av originalitet i forskningen att publikationen har blivit, eller skulle kunna bli, ett nydanade bidrag till den absoluta frontforskningen. För betyget B krävs att publikationen blivit, eller skulle kunna bli, ett viktigt bidrag i det internationella forskarsamfundet. Betyget C innebär att ingen tvekan råder, eller skulle råda, om att publikationens resultat skulle vara av ett åtminstone begränsat intresse för det internationella samfundet; om publikationen anpassades till en interna-

¹¹⁶ Se Makarow & Haila 2005, s. 17f.

tionell diskussion skulle den kunna bli intressant. Betyget D innebär att publikationen inte bidrar till att forskningen förs framåt på grund av metodiska brister, perifert ämnesval e.dyl.

Det är viktigt att påpeka att en publikation, avhandling, konferens eller ett planerat projekt kan vara av mycket hög internationell klass även om den ännu inte publicerats på engelska eller något annat världsspråk. Här bedöms kvaliteten i produktionen i sig av forskningspanelerna oberoende av om eller hur den mottagits i forskarsamhället. Det är med indikatorn fältnormaliserade citeringar som det bedöms hur forskarsamhället tillgodogjorts sig vetenskaplig produktion. Om ett forskningsområde inte kan föra fram stipulerat antal publikationer, avhandlingar, planerade projekt eller konferenser åsätts betyget D på de komponenter som saknas. För att få fram en totalbedömning av forskningsområdet används nedanstående sjugradiga betygsskala. Därefter kan ett sammanfattningsbetyg för universitetet räknas samman.

Betygsskala för forskningspanelernas bedömning

Betyg 7 Majoriteten av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av mycket hög internationell klass. Så gott som alla de andra är av god internationell standard.

Betyg 6 En tredjedel av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av mycket hög internationell klass och ytterligare en del är av god internationell klass. Dessa utgör tillsammans en majoritet av den presenterade produktionen.

Betyg 5 Majoriteten av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av god internationell kvalitet och en betryggande majoritet av de övriga håller godtagbar internationell standard.

Betyg 4 En tredjedel av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av god internationell standard och ytterligare en del är av godtagbar internationell klass. Dessa utgör tillsammans en majoritet av den presenterade produktionen.

Betyg 3 Majoriteten av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av godtagbar internationell kvalitet.

Betyg 2 En tredjedel av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av godtagbar internationell kvalitet.

Betyg 1 Mindre än en tredjedel av publikationerna, avhandlingarna, de planerade projekten och konferenserna är av godtagbar internationell kvalitet.

RUT 2 föreslår alltså att kvalitetsutvärderingar av forskning genomförda av ett antal forskningspaneler enligt ovanstående modell ska utgöra en indikator för tilldelningen av 50 procent av den konkurrensutsatta forskningsramen. Att vidareutveckla kvalitetsbedömningsprocesserna blir en viktig uppgift för intermediären.

Om en högskola har en eller flera forskningsprofiler tillsätter intermediären en särskild profilpanel, som utvärderar bärkraftigheten i profilerna. Högskoleverket utvärderar forskarutbildningens kvalitet. Samma förfarande tillämpas vid de tillfällen då högskolan vill föra fram en ansökan om en ny forskningsprofil. Högskoleverket bedömer då först om högskolan har kompetensen att bedriva forskarutbildning och beslutar om rätt att examinera i forskarutbildning i ett ämne eller grupper av ämnen. Efter en samlad utvärdering av huruvida högskolan har kompetens för forskningsprofilen ifråga lämnar intermediären underlag för beslut om forskningsprofil till regeringen. (Jfr avsnitt 2.3).

3.2.9 Modellens mervärde

I den nyligen genomförda utvärderingen av det norska finansieringssystemet – *Finansieringssystemet for universitets- og høyskolesektoren – teoretiske vurderinger* – betonar utvärderingsgruppen vikten av att kalibrera indikatorerna för resurstilldelningen med målen för verksamheten för att uppnå legitimitet i högskolesystemet och för att uppnå de önskade resultaten. Ett speciellt problem med den norska modellen, som man pekar på, är att denna ”premierer kvantitet, mens målsetningene legger stor vekt på kvalitet”.¹¹⁷ Detta är, menar RUT 2, kärnfrågan i varje system av detta slag: hur ska mätningen av kvalitet översättas till kvantifierbara mått för resurstilldelning utan att man frestas till att reducera kvalitetsmått till kvantitetsmått?

¹¹⁷ Stahl Gabrielsen et al. 2007, s. 47.

Den modell som RUT 2 här har presenterat för resurstilldelning till forskning vid universiteten är inte enbart ett system för att åstadkomma en tilldelning av resurser på prestations- och kvalitetsgrunder. Eftersom de ekonomiska drivkrafterna är starka, är utredningen väl medveten om att modellen driver lärosätena att sträva i riktning mot att kvalificera sig för att få ökade resurser via de ovan beskrivna indikatorerna. Här kan det finnas en risk för att lärosätenas kreativa handlingsfrihet begränsas av de indikatorer som ger ekonomiska resurser. Vart driver dessa indikatorer systemet?

Det kan till att börja med konstateras att modellens förutsättning är konkurrens med kvalitet som drivkraft. Konkurrensmomentet finns som alla vet inbyggt i forskarsamhället. Att det kopplas till tilldelningen av de direkta statsanslagen är emellertid något nytt och en anpassning till hur forskarsamhället fungerar i övrigt. I budgetpropositionen för 2008 användes för första gången en kvalitetsindikator – med Vetenskapsrådets fördelning av forskningsbidrag som nyckel – för att fördela det direkta forskningsanslaget.

Som vi tidigare kunnat konstatera i avsnittet om externfinansiering (1.3) spelar faktorn externa medel en mycket stor roll för lärosätena. Dessa resurser har stor betydelse för framgången inom alla indikatorer som utredningen föreslår och påverkar direkt resultatet av övriga indikatorer. De skapar det mervärde som krävs för att bli konkurrenskraftig. Det är alltså av största vikt för lärosätena själva och för statsmakterna som garant för högskolans växt att skapa förutsättningar för att detta mervärde förmeras. Att så sker ser utredningen som en klar fördel. För att öka stabiliteten och långsiktigheten i forskningsverksamheten blir det emellertid av avgörande betydelse att staten svarar upp mot civilsamhällets ökade engagemang för forskningsfinansiering med ett större åtagande beträffande forskningsdelen av anslaget för att garantera forskningens infrastruktur.

Modellen driver även fram forskningens internationalisering, inte minst genom indikatorn fältnormaliserade citeringar men också via forskningsutvärderingar som ska genomföras med internationella paneler och genom viktning av forskningsresurser erhållna i internationell konkurrens. Att synas i den globala forskargemenskapen blir mer nödvändigt än någonsin. Modellen driver också med största sannolikhet även fram fler högpresterande

miljöer och ger lärosätesledningarna anledning att reflektera över lärosätenas profilering och koncentration.

Det finns all anledning att understryka att mångfalden av forskningsperspektiv på ett grundläggande sätt stärks genom indikatorn antal kvinnliga professorer.

Lärosätesledningarna kan genom en förtänksam planering nyttja den värdefulla information som kommer ut av de mätningar och utvärderingar som denna modell skapar och på så sätt få tydliga bidrag till forskningsstrategiernas prioriteringar och resursfördelningen inom lärosätena. Viktigt att understryka är det som RUT 2 i inledningen till detta avsnitt (3.2) konstaterade, nämligen lärosätesledningarnas ansvar för att planera på sikt och inte kortsiktigt låta resultaten av denna modell översättas rakt av till en intern fördelningsmodell såsom en spegel.

En viktig faktor som kan avvärja risken för att lärosätena alltför slaviskt anpassar sig till resurstilldelningsmodellen med dess indikatorer är att indikatorerna utvecklas och förändras. Att alla springer på de ekonomiska bollarna är en allmänmänsklig erfarenhet, som utredningen fått bekräftad från många håll, bland annat från kontakter med nederländska forskningsfinansieringsexperter och genom den ovan citerade norska utvärderingen. Systemet bör utgöra grunden för långsiktighet och stabilitet men samtidigt ”skakas om” då och då. Inga förändringar bör dock ske som innebär en nedtoning av goda resultat.¹¹⁸ Intermediären har här en viktig uppgift att fylla.

3.2.10 Vetenskapsområden som indelningsgrund för resurstilldelning avskaffas

Den av RUT 2 föreslagna modellen för att konkurrensutsätta anslagsmedel till forskning förutsätter att universitetens ledningar kan göra de prioriteringar mellan olika områden som bäst gagnar kvaliteten i forskningen och universitetens fortsatta utveckling i linje med de utbildnings- och forskningsstrategier som lärosätena fastställer. Således blir en naturlig konsekvens av RUT 2:s förslag om konkurrensutsatta forskningsmedel att dessa medel inte längre delas in i vetenskapsområden. I de enkätsvar som lämnats till RUT 2 har flera lärosäten framhållit vikten av att lärosätena själva får besluta om fördelningen av forskningsmedlen eftersom detta är

¹¹⁸ Jfr Stahl Gabrielsen et al. 2007, s. 48.

en förutsättning för att ledningen ska kunna fatta strategiska beslut, satsa resurserna på konkurrenskraftig forskning och bidra till förnyelse och lokalt ansvarstagande.

Som framgår av kapitel 2 föreslog regeringen i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation*¹¹⁹ att de dåvarande nio fakulteterna, som indelningsgrund för resurstilldelning, skulle sammanföras till fyra vetenskapsområden. Motivet till detta var att statsmakternas avvägning mellan forskningsområden skulle göras vidare. Med en indelning av forskningsmedlen i endast fyra vetenskapsområden fick universiteten själva större möjligheter att göra prioriteringar mellan olika områden inom ett vetenskapsområde.¹²⁰

RUT 2 anser således att den redan inledda utvecklingen, att statsmakterna överlåter till universiteten att göra avvägningar mellan olika områden, nu bör genomföras fullt ut. Statsmakternas legitima behov av att styra forskningsresurser till specifika områden, som ur samhällets synpunkt är angelägna, kan kanaliseras på andra sätt. Utredningen anser att detta bör ske genom forskningsråden i enlighet med den nuvarande modellen för tvåvägsfinansiering som redovisats i kapitel 1. De basresurser som anslås direkt till universiteten bör universiteten själva besluta om.

Förslaget att avskaffa vetenskapsområden som indelningsgrund för anslagsmedel innebär inte att man förlorar information om forskningens omfattning inom olika områden. SCB kan även fortsättningsvis redovisa statistik om forskningsårsverken per ämne.

RUT 2:s förslag i kapitel 2 att avskaffa vetenskapsområden som grund för examensrätt i forskarutbildning vid högskolor medför, som redan beskrivits, att såväl högskolelagen som högskoleförordningen måste ändras. Någon bestämmelse om att anslagsmedel ska fördelas till olika vetenskapsområden finns varken i lagen eller i förordningen. Därför krävs enligt RUT 2 inga författningsmässiga förslag för att genomföra denna förändring.

¹¹⁹ Prop. 1996/97:141.

¹²⁰ RUT 2 har noterat att de tillkommande anslagsmedlen för forskning i budgetpropositionen för 2008 inte har fördelats på vetenskapsområden.

3.2.11 Resurser för forskningsprofiler

Rut 2:s förslag: Statliga anslagsmedel till forskning vid högskolor avgränsas till att i förekommande fall avse en eller flera forskningsprofiler. Resurser för en forskningsprofil beräknas till 25 miljoner kronor, varav 5 miljoner kronor avser utbildning på forskarnivå som förs till utbildningsdelen av anslaget och 20 miljoner kronor avser basresurs för att bedriva forskning inom profilen.

I kapitel 2 föreslår RUT 2 att högskolor kan begära hos intermediären att få en forskningsprofil utvärderad. RUT 2 har vidare föreslagit att rätten för högskolor att utfärda examina på forskarnivå ska avgränsas till ämnen och inte som i dag till vetenskapsområde.

Inför en ny fyraårsperiod ska intermediären redovisa till regeringen de forskningsprofiler som utvärderats samt resultaten av dessa. På detta underlag lämnar regeringen i utbildnings- och forskningspropositionen för nästkommande fyraårsperiod förslag till riksdagen över anslagsmedel för forskningsprofiler till de högskolor som fått de högsta betygen i intermediärens utvärdering. Detta förslag, som förutsätter att det finns en politisk vilja att tilldela högskolor anslagsmedel för forskning och forskarutbildning, innebär att forskningsmedel till högskolor tilldelas den bästa forskningen inom ett avgränsat område.

En viktig grund för intermediärens utvärdering av en forskningsprofil är att högskolan fått rätt att utfärda examina på forskarnivå i ämnet eller ämnena inom forskningsprofilen. Ett sådant beslut bör innebära att högskolan får avräkna ett visst antal helårskandidater inom sin utbildningsram. Vid ett eventuellt riksdagsbeslut om anslagsmedel till en forskningsprofil förstärks högskolans utbildningsram med fem miljoner kronor för forskarutbildning, och därmed behöver inte antalet helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå minska.

Vad som bör gälla vid övergången till det föreslagna systemet för högskolor som i dag har forskningsmedel för ett vetenskapsområde redovisas i avsnittet 4.3.4.

3.3 Ett anslag för utbildning och forskning

RUT 2:s förslag: Varje lärosäte tilldelas *ett* anslag som består av resurser för såväl utbildning som forskning. Under anslaget ska tydligt framgå hur stora resurser som beräknats för utbildning respektive forskning. De två verksamhetsgrenarna grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning slås samman till en verksamhetsgren, verksamhetsgrenen Högre utbildning och forskning.

Den uppdelning av anslagsmedel som gällt sedan 1977 mellan grundutbildning å den ena sidan och forskning och forskarutbildning å den andra sidan har också inneburit ett krav på att använda anslaget för grundutbildning endast för grundutbildning och anslaget för forskning och forskarutbildning endast för detta ändamål. Det har i sin tur inneburit krav på separat kostnadsredovisning för respektive verksamhetsgren.

Det är ett väl känt förhållande att det finns stora svårigheter att ge en korrekt redovisning av lärosätens kostnader uppdelade på de två verksamhetsgrenarna. En anställd lärare deltar ofta i såväl grundutbildning, forskarutbildning som forskning och en hel del av de olika verksamheterna sker i gemensamma lokaler. Därför behöver lärosätena använda schabloner för att exempelvis fördela lärarlöner och lokalkostnader mellan verksamhetsgrenarna.

Utbildning och forskning är sammanvävda; inte minst är forskarutbildningen ett tydligt exempel på detta. Forskarutbildningen är numera en del av den högre utbildningen samtidigt som doktorander utför värdefull forskning inom ramen för sitt avhandlingsarbete. Högskolelagen slår fast att det ska finnas ett nära samband mellan utbildning och forskning. Hela den diskussion som handlar om behovet av forskningsanknytning av utbildningen är också ett tydligt exempel på hur sammanvävda dessa verksamheter är.

RUT 2 föreslår att anslagsmedlen för utbildning och forskning anvisas under *ett* anslag, dels för att betona sambandet mellan utbildning och forskning, dels för att lärosätena ska kunna disponera medlen friare och slippa den konstlade uppdelningen av kostnader som de tvingas till i dag i sin redovisning. RUT 2 föreslår också, i analogi med resonemanget ovan, att den nuvarande

uppdelningen i två verksamhetsgrenar upphör och att den i många avseenden integrerade verksamhet som finns vid universitet och högskolor ska vara *en* verksamhetsgren – verksamhetsgrenen Högre utbildning och forskning.

Ett gemensamt anslag betyder inte att det i framtiden kommer att saknas uppgifter om omfattningen av utbildning respektive forskning uttryckt i ekonomiska mått. RUT 2:s förslag om ett anslag innebär att detta anslag ska bestå av två delar, den ena delen utgör beräknade resurser för utbildning, den andra delen utgör beräknade resurser för forskning. Varje del beräknas var för sig och beräkningsgrunderna redovisas tydligt. Det innebär således att det klart och tydligt framgår vilken omfattning av anslagsmedel som *beräknats* för utbildning respektive forskning, även om det inte kommer att kunna utläsas i lärosätenas årsredovisningar hur stora kostnader lärosätena haft för respektive verksamhetsdel, om inte regeringen bestämmer att en sådan redovisning ska lämnas.

När det i olika sammanhang har redogjorts för de samlade resurserna eller kostnaderna för exempelvis grundutbildning i Sverige, är normalt utgångspunkten de samlade anslagen, inte en summering av lärosätenas redovisade kostnader. Detsamma gäller forskning och forskarutbildning. Beräknade anslagsmedel för utbildning respektive forskning kommer även fortsättningsvis att kunna redovisas, med den skillnaden att forskarutbildningen ingår i utbildningen.

Förslaget innebär att statsmakterna även fortsättningsvis kan styra omfattningen av utbildning respektive forskning. Eftersom anslaget till varje lärosäte kommer att vara uppdelat på det sätt som redovisats ovan, styr statsmakterna vilka resurser som ställs till förfogande för utbildning respektive forskning. Det statsmakterna inte styr över är hur de samlade resurserna *används* inom varje lärosäte för utbildning respektive forskning. RUT 2 anser dock att utgångspunkten måste vara att lärosätena hanterar denna frihet på ett ansvarsfullt sätt. Ett lärosäte som rent hypotetiskt skulle använda exempelvis alla anslagsmedel till utbildning, dvs. även de anslagsmedel som beräknats för forskning, skulle successivt förlora forskningsresurserna genom omfördelning till andra lärosäten efter indikatorer.

Flera delar i den resurstilldelningsmodell som RUT 2 föreslår förutsätter en fri disposition av anslagsmedlen. Överföringen av 35 procent av anslagsmedel för utbildning på forskarnivå från nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning till utbildnings-

delen av det nya anslaget, förutsätter möjligheten att kunna använda resurser inom forskningsdelen av anslaget för forskarutbildning åtminstone vid själva omläggningen. Å den andra sidan förutsätter den "för stora" per capitaersättningen för "kliniska" helårsdoktorander att resurser från utbildningsdelen kan användas för forskning, så som framgår i avsnittet 3.1.5 ovan. Slutligen innebär överföringen av resurser från nuvarande forskningsanslag till per capitaersättningen i utbildning på grundnivå och avancerad nivå för forskningsanknytning av utbildningen att lärosätena inte behöver ägna möda åt att bestämma om användningen av denna resurs ska redovisas som utbildning eller forskning. Det är i övrigt oklart hur lärosätena i dag finansierar lärarnas tid för kompetensutveckling såsom att exempelvis hålla sig informerade om ämnets senaste utveckling, något som är nödvändigt för kvaliteten i utbildningen; är det forskning eller utbildning?

3.4 Långsiktiga planeringsförutsättningar och fyraåriga planeringsperioder

RUT 2:s förslag: Fyraåriga planeringsperioder införs. Det innebär att anslagen till lärosätena beräknas för en fyraårsperiod, men beslutas av riksdagen varje år.

Resultatet beträffande såväl utbildning som forskning under en fyraårsperiod påverkar utbildningsramen respektive forskningsramen nästa fyraårsperiod.

I delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* föreslog utredaren att uppdrag, inklusive ekonomiska villkor, skulle ges till lärosätena för en fyraårsperiod.¹²¹ Så gott som samtliga universitet och högskolor har i sina remissvar på delbetänkandet framhållit betydelsen av en ökad långsiktighet och stabilitet i planeringsförutsättningarna, vilket man starkt önskar, särskilt beträffande de ekonomiska förutsättningarna.¹²²

RUT 2 anser att utbildning och forskning är långsiktig verksamhet. Det är nödvändigt att kunna planera verksamheten med längre tidshorisont än vad som gäller i dag, i varje fall beträffande

¹²¹ SOU 2005:48, s. 165.

¹²² Utbildningsdepartementet 2006.

utbildningen. Det har inträffat vid flera tillfällen att riksdagen, på regeringens förslag, beslutat om dimensioneringsförändringar i utbildningen samma år som dessa förväntas genomföras, t.o.m. så sent som i anslutning till budgetpropositionen som presenteras när höstterminen redan har startat och pågått i en månad. När riksdagen väl har fattat beslut om sådana förändringar återstår således endast några veckor av den första halvan av läsåret. Sådana beslut har berott på att vissa lärosäten haft stora svårigheter att nå sina takbelopp medan andra har överpresterat och att det då varit angeläget att flytta om utbildningsresurser. På sätt och vis har det således handlat om att låta resurserna följa studenterna men dessvärre ofta i situation där det gällt att förhindra att utbildningsresurser skulle försvinna in i det "svarta hålet".

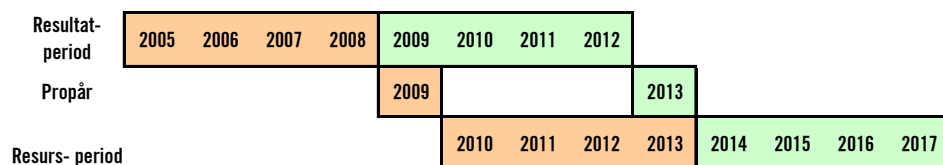
Ytterligare ett bidrag till de kortsiktiga planeringsförutsättningarna som gäller i dagens system är att resultatet i utbildningen i form av helårsstudenter och helårsprestationer får genomslag *samma år* som studentantalet och antalet avlagda poäng förändras. Detta medför en hög grad av osäkerhet och ryckighet samt svårighet att långsiktigt planera utbildningsverksamheten. Att anställa eller säga upp personal är processer som tar tid att genomföra. Kontrakt för lokaler löper ofta på många år. Men framför allt krävs långsiktighet när det gäller att profilera verksamheten och att utarbeta och genomföra strategier för utbildning och forskning. Kvalitet främjas inte av ryckighet i planeringsförutsättningarna.

RUT 2 föreslår, i likhet med vad som görs i delbetänkandet, att fyraåriga planeringsperioder ska gälla för universitetens och högskolornas verksamhet. Helst skulle RUT 2 se ännu längre planeringsperioder, men inser samtidigt att varje regering måste få möjligheten att påverka utbildning och forskning genom förslag i en utbildnings- och forskningsproposition under mandatperioden.

Med fyraåriga planeringsperioder menas således att de anslagsmässiga planeringsförutsättningarna för vart och ett av åren i perioden föreslås inför varje fyraårsperiod, men att riksdagen givetvis beslutar om anslagen ett år i taget. Detta system har i princip gällt för anslagen för forskning sedan början av 1980-talet, först för treårsperioder och senare för fyraårsperioder. Det nu föreslagna systemet skiljer sig från nuvarande ordning främst beträffande utbildningen. Eftersom RUT 2:s förslag till resurstilldelningsmodell såväl för forskning som för utbildning är sådant att förändringen av respektive lärosätes anslag är beroende av på förhand fastställda kriterier och principer, blir statsmaktsbesluten

primärt en fråga om de totala resurserna för forskning samt den totala dimensioneringen av utbildningen. Sådana ställningstaganden bör således göras inför varje fyraårsperiod, på samma sätt som redan gäller för forskningsresurserna. Den inbördes fördelningen av de totala resurserna mellan lärosätena blir däremot en konsekvens av uppnådda resultat under föregående period. Utöver den modell för resurstilldelning som RUT 2 föreslår kan givetvis statsmakterna tilldela särskilda uppdrag med särskilda medel inför eller under en fyraårsperiod.

Figur 3.2 RUT 2:s modell illustreras av nedanstående figur



Principen är att resultatet av den fyraårsperiod som föregår det år då en proposition om utbildning och forskning lämnas, ligger till grund för anslagen den kommande fyraårsperioden. Det innebär att om en proposition lämnas 2009 för perioden 2010–2013 så bygger den på resultaten under perioden 2005–2008. Nästa proposition lämnas således 2013 och avser perioden 2014–2017 samt bygger på resultaten under perioden 2009–2012, osv.

För att undvika alltför kraftfulla förändringar av anslagsnivåerna mellan två perioder utgör hälften av utbildningsramen (se vidare avsnittet 4.2.1) och hälften av forskningsramen (se vidare avsnittet 4.3.1) en bas som inte påverkas den följande fyraårsperioden av resultaten den gångna fyraårsperioden. Basen påverkas först den därpå följande fyraårsperioden. Detta innebär att inför en ny fyraårsperiod kan basens storlek överblickas för åtta år framåt.

4 Övergången till det nya systemet och beräkningar av anslagen

Den modell som beskrivits i kapitel 3 gäller systemet när det är genomfört. Inför övergången från det nuvarande systemet för resurstilldelning till det föreslagna nya systemet krävs vissa omföringar av anslagsmedel samt tillskott av resurser, vilka beskrivs i avsnittet 4.1. I de därpå följande avsnitten redovisas RUT 2:s beräkningar av anslagsmedel för utbildning respektive forskning för lärosätena.

4.1 Omföring av resurser för forskningsanknytning och för forskarutbildning

4.1.1 Resurser för forskningsanknytning

RUT 2:s förslag: Från samtliga lärosätens anslag för forskning och forskarutbildning respektive anslagsposter för forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete överförs resurser för forskningsanknytning till utbildningsdelen av det nya anslaget motsvarande 5 500 kronor per helårsstudent. I anslutning till denna överföring behöver Södertörns högskola tillföras 11,7 miljoner kronor för att möjliggöra förslaget om resurs för forskningsanknytning.

Enskilda utbildningsanordnare som får statsbidrag för utbildning men som saknar statsbidrag för forskning skulle med detta förslag behöva tillföras resurser för forskningsanknytning. Resurserna har beräknats till 12,3 miljoner kronor.

Som redovisats i avsnittet 3.1.6 föreslår RUT 2 att resurser för forskningsanknytning förs över från nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning respektive anslagspost för forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete till utbildningsdelen av respektive lärosätes anslag. RUT 2 har föreslagit att den resurs som tillförs grundersättningen för helårsstudenter inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska vara 5 500 kronor per helårsstudent. Det innebär att den totala resursen per lärosäte som överförs från respektive forskningsanslag till utbildningsdelen är antalet helårsstudenter multiplicerat med 5 500 kronor.

Den senaste uppgiften om antalet helårsstudenter, exklusive helårsstudenter inom uppdragsutbildning, per lärosäte som finns tillgänglig när detta skrivs avser antalet helårsstudenter 2006.¹ När systemet införs bör det antal helårsstudenter som ligger till grund för beräkningen av utbildningsramen för den första fyraårsperioden också ligga till grund för beräkningen av den samlade resursen för forskningsanknytning som ska överföras till utbildningsdelen av anslaget. Om systemet införs fr.o.m. budgetåret 2010 betyder det att redovisat antal helårsstudenter per lärosäte budgetåret 2008 ligger till grund för dels beräkningen av utbildningsramen för den första perioden dels för beräkningen av den samlade resursen för forskningsanknytning. De belopp som redovisas i det följande kommer därmed att justeras.

Vid beräkningen av resurserna för forskningsanknytning blir det uppenbart att nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning till högskolor med vetenskapsområde respektive anslagsposter för forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete till övriga högskolor, inte står i proportion till antalet studenter inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå, vilket framhållits i avsnittet 3.1.6.

Omföringen av anslagsmedel för forskningsanknytning innebär att från de nuvarande anslagsmedlen för forskning och forskarutbildning om totalt drygt 10,2 miljarder kronor, inklusive SLU, förs 1,5 miljarder kronor till utbildningsdelen av respektive lärosätes anslag. För Södertörns högskola räcker inte högskolans anslagspost för forskning för att finansiera forskningsanknytningskomponenten. Södertörns högskola har en anslagspost för forskning som uppgår till knappt 22,8 miljoner kronor 2007 och hade 2006 närmare 6 300 helårsstudenter, vilket innebär att resursen för forskningsanknytning blir cirka 34,5 miljoner kronor. Således sak-

¹ Enligt Högskoleverkets NU-databas.

nas drygt 11,7 miljoner kronor för forskningsanknytning. RUT 2 föreslår därför ett resurstillskott om 11,7 miljoner kronor till Södertörns högskola.

Tabell 4.1 Omföring av anslagsmedel för forskningsanknytning från anslaget för forskning och forskarutbildning respektive anslagsposten för forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete, tkr

	Anslag 2007	Antal hst 2006	Forsknings- anknytning	Aterstår
UU	1 286 995	20 721	-113 964	1 173 030
LU	1 279 376	25 545	-140 496	1 138 880
GU	1 044 536	24 945	-137 198	907 338
SU+LHS	1 088 356	28 559	-157 072	931 284
UmU	737 738	16 125	-88 686	649 052
LiU	514 008	17 218	-94 701	419 307
KI	830 128	5 796	-31 879	798 249
KTH	698 772	11 851	-65 181	633 591
LTU	267 453	7 313	-40 220	227 233
CTH	432 834	8 457	-46 516	386 318
SLU ¹⁾	711 000	3 443	-18 936	692 064
KaU	167 656	7 922	-43 570	124 086
VxU	154 327	7 243	-39 836	114 491
OU	175 697	8 588	-47 233	128 463
MiU	170 796	7 494	-41 219	129 576
BTH	72 992	3 577	-19 674	53 318
MaH	85 284	10 413	-57 269	28 015
HK	73 952	5 889	-32 391	41 561
MdH	50 868	8 091	-44 498	6 370
HJ	50 687	6 529	-35 907	14 781
DH	4 003	135	-740	3 263
DI	3 855	171	-939	2 916
GIH	22 618	440	-2 421	20 197
HB	35 457	5 245	-28 845	6 612
HDa	40 755	5 412	-29 763	10 992
HG	17 055	2 051	-11 278	5 777
HiG	68 880	6 008	-33 045	35 835
HH	39 669	5 100	-28 052	11 617
HKr	31 281	4 946	-27 204	4 077
HS	27 453	4 092	-22 505	4 948
HV	26 163	4 020	-22 109	4 054
KF	4 806	622	-3 418	1 388
KKH	2 789	218	-1 199	1 590
KMH	4 891	598	-3 291	1 600
OH	3 235	38	-208	3 027
SH	22 781	6 279	-34 537	-11 756
TH	3 477	76	-420	3 057
Summa	10 252 622	281 167	-1 546 419	8 706 203

¹⁾ SLU:s "anslag" för forskning och forskarutbildning avser anslagsmedel exkl. institutsverksamhet. Se avsnittet 4.3.2.

Forskningsanknytningsresurs till enskilda utbildningsanordnare

RUT 2 har i avsnittet 3.1.6 förslagit att resursen för forskningsanknytning ska gälla även för enskilda utbildningsanordnare som får statsbidrag. För enskilda utbildningsanordnare som nu inte har något statsbidrag för forskning tillförs därför följande resurser för forskningsanknytning.²

Tabell 4.2 Tillskott till statsbidraget för enskilda utbildningsanordnare för forskningsanknytning, tkr

	Forsknings- anknytning
Ersta Sköndal högskola	4 549
Röda Korsets Högskola	2 228
Sophiahemmet Högskola	1 804
Johannelunds teologiska högskola	512
Teologiska Högskolan, Stockholm	1 254
Örebro Teologiska Högskola	902
Stockholms Musikpedagogiska institut	418
Beckmans	682
Summa	12 348

4.1.2 Resurser för utbildning på forskarnivå

Av nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning överförs 35 procent för forskarutbildning till utbildningsdelen av det nya anslaget.

Med denna beräkningsmodell skulle Malmö högskola behöva tillföras 1,8 miljoner kronor och Mälardalens högskola tillföras 11,4 miljoner kronor.

RUT 2 har i avsnittet 3.1.5 föreslagit att resurser för utbildning på forskarnivå förs över från nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning till utbildningsdelen av anslaget. Förslaget gäller såväl universitet som högskolor med vetenskapsområde.

² Inget förslag läggs beträffande Handelshögskolan i Stockholm som har ett statsbidrag som inkluderar resurser för forskning och forskarutbildning i enlighet med särskilt avtal.

För tre högskolor med vetenskapsområde återstår dock mindre än 35 procent av nuvarande anslagsmedel (2007) efter omföringen av resurser för forskningsanknytning. Dessa högskolor är Malmö högskola, Mälardalens högskola samt Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Dessa tre högskolor har ett anslag för forskning och forskarutbildning som är förhållandevis litet om man sätter det i relation till antalet studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Det betyder att en stor del av deras nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning överförs för forskningsanknytning vilket framgår av tabell 4.1 ovan. För att genomföra de två föreslagna omföringarna föreslås att Malmö högskola tillförs 1,8 miljoner kronor och Mälardalens högskola 11,4 miljoner kronor.³ Beträffande Stiftelsen Högskolan i Jönköping föreslås inget tillskott, eftersom högskolan utöver statsbidraget kan disponera den avkastning från stiftelsekapitalet som stiftelsen varje år delar ut för forskning, ett belopp som 2006 uppgick till 16 miljoner kronor.

I tabell 4.3 redovisas resultatet av de omföringar av anslagsmedel som föreslagits, samt behov av tillskott av anslagsmedel för Malmö högskola och Mälardalens högskola. Eftersom RUT 2 har beräknat överföringen i relation till 2007 års anslag kommer beloppen att justeras om och när denna överföring görs inför budgetåret 2010.

³ RUT 2 har noterat att regeringen föreslår en ökning av Mälardalens högskolas anslag för forskning och forskarutbildning med 11 miljoner kronor, utan närmare motivering, i budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1).

Tabell 4.3 Översikt över omföring av anslagsmedel för universiteten och högskolor med vetenskapsområde, tkr

	Anslag 2007	Forsknings- anknytning	Forskar- utbildning	Återstår
UU	1 286 995	-113 964	-450 448	722 582
LU	1 279 376	-140 496	-447 782	691 099
GU	1 044 536	-137 198	-365 587	541 751
SU+LHS	1 088 356	-157 072	-380 925	550 359
UmU	737 738	-88 686	-258 208	390 843
LiU	514 008	-94 701	-179 903	239 404
KI	830 128	-31 879	-290 545	507 704
KTH	698 772	-65 181	-244 570	389 021
LTU	267 453	-40 220	-93 609	133 625
CTH	432 834	-46 516	-151 492	234 826
SLU ¹⁾	711 000	-18 936	-248 850	443 214
KaU	167 656	-43 570	-58 680	65 406
VxU	154 327	-39 836	-54 014	60 477
ÖU	175 697	-47 233	-61 494	66 969
MiU	170 796	-41 219	-59 778	69 798
BTH	72 992	-19 674	-25 547	27 771
MaH	85 284	-57 269	-29 849	-1 835
HK	73 952	-32 391	-25 883	15 678
MdH	50 868	-44 498	-17 804	-11 434
HJ	50 687	-35 907	-17 741	-2 960
Summa	9 893 454	-1 296 446	-3 462 709	5 150 527

¹⁾ SLU:s "anslag" för forskning och forskarutbildning avser anslagsmedel exkl. instituttsverksamhet. Se avsnittet 4.3.2.

4.1.3 Finansiering av förslagen

RUT 2 föreslår att det totala tillskottet om 37,4 miljoner kronor, dvs. 11,7 miljoner kronor till Södertörns högskola, 1,8 miljoner kronor till Malmö högskola, 11,4 miljoner kronor till Mälardalens högskola samt 12,3 miljoner kronor till enskilda högskolor, som bör tillföras i anslutning till övergången till det nya systemet och som framgår av de olika avsnitten ovan, finansieras inom de tillkommande forskningsmedlen om 400 miljoner kronor som i budgetpropositionen för 2007 aviserats för 2009.

4.2 Anslagsmedel för utbildning

RUT 2:s förslag: Anslagsmedel för utbildning för ett lärosäte består av en utbildningsram, för vissa lärosäten en lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar samt i förekommande fall medel för särskilda uppdrag.

Förslaget innebär att hela eller huvuddelen av lärosätenas anslagsmedel för utbildning utgörs av utbildningsramen (se vidare nästa avsnitt). Utbildningsramen delas upp i en resultatbaserad del (hälften av ramen) och en bas (hälften av ramen). Denna uppdelning görs för att dämpa effekterna av förändringar i studentantalet. Förslaget knyter an till förslaget i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*, där utredaren föreslog att 35 procent av utbildningsmedlen skulle utgöra en bas, en s.k. grundersättning.⁴

Den mest betydelsefulla effekten av en uppdelning av utbildningsramen i en bas som utgör hälften av resurserna och en resultatbaserad del är att därmed måste också per capitaersättningarna, som ska relateras till den resultatbaserade delen av ramen, halveras. Detta är enligt RUT 2 en viktig förändring eftersom hela den kostnad som är förknippad med ytterligare en student varken tillkommer eller försvinner med studenten.

Den kvalitetsrelaterade tilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå består av ytterligare tilläggsbelopp och ingår därmed i utbildningsramen. Denna tilldelning införs först inför den andra fyraårsperioden då resultatet av den första omgången av lärosätesutvärderingar föreligger. Förslaget beskrivs i avsnitten 3.1.8.

I det nuvarande resurstilldelningssystemet har flertalet universitet och högskolor s.k. särskilda åtaganden angivna i regleringsbrev. Med de särskilda åtagandena följer särskilda anslagsmedel. Även i det av RUT 2 föreslagna systemet kan lärosätena ges särskilda uppdrag med tillhörande medel. Dessa beräknas i särskild ordning och ingår inte i utbildningsramen.

Utöver utbildningsramen som är resultatberoende, bör även lärosätesresursen och medel för särskilda uppdrag omprövas inför varje ny fyraårsperiod.

⁴ SOU 2005:48, s. 179.

4.2.1 Utbildningsramen

I anslaget till respektive lärosäte ingår en utbildningsram. Hälften av utbildningsramen utgör en bas och hälften en resultatbaserad del. Under fyraårsperioden är anslagen fasta och påverkas inte av uppnådda resultat. Utbildningsdelen av anslagen avräknas med 12-delar på samma sätt som nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning.

Resultatet i utbildningen i form av helårsstudenter och helårsdoktorander (för lärosäten med forskarutbildning) under en fyraårsperiod påverkar den resultatbaserade delen av utbildningsramen nästkommande fyraårsperiod. Basen inom utbildningsramen påverkas med ytterligare fyra års fördröjning av dessa resultat.

För att dämpa effekten av ökade respektive minskade anslagsmedel mellan två perioder beräknas endast halva ökningen eller minskningen av anslagsmedel det första året i en ny period.

Utbildningsramen för varje lärosäte består av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, inklusive den från forskningsmedlen överförda resursen för forskningsanknytning samt i förekommande fall de från forskningsmedlen överförda resurserna för utbildning på forskarnivå. I nästa avsnitt beskrivs hur resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå har beräknats – innan forskningsanknytningskomponenten tillförs.

Utbildningsramen ska enligt RUT 2 vara beroende av antalet studenter vid lärosätet, inklusive doktorander, dvs. studenternas val av lärosäte avgör vilka resurser lärosätet förfogar över för utbildning. Samtidigt ska ramen ge lärosätena mer långsiktiga planeringsförutsättningar.

Det nuvarande systemet innebär en omedelbar effekt på lärosätets intäkter när antalet studenter och prestationer ökar eller minskar, samtidigt som takbeloppet utgör en definitiv begränsning för ökning. Så som systemet fungerat hittills har de lärosäten som år efter år haft fler studenter än vad takbeloppet givit möjlighet att ersätta, inte därmed fått ett ökat takbelopp. Inte heller har de lärosäten som år efter år inte kunnat nå sina takbelopp fått ett minskat uppdrag och sänkt takbelopp förrän det växande anslagssparandet medfört att regeringen har dragit in betydande belopp från läro-

sätena. I sådana situationer har de aktuella lärosätena i vissa fall fått sänkta takbelopp för att, så fort utvecklingen har vänt, i de flesta fall återfå sina förlorade takbelopp.

För att åstadkomma en modell där resurserna följer med studenterna, inklusive doktoranderna, samtidigt som lärosätena ges mer långsiktiga planeringsförutsättningar, föreslår RUT 2 att ingen årlig avräkning utifrån helårsstudenter ska göras av anslagsmedel för utbildning, dvs. dessa ligger fast och betalas ut med tolfte delar under varje år i fyraårsperioden. Det innebär att möjligheten till anslagssparande och sparande av "överproduktion" mellan åren försvinner. Utbildningsramen påverkas dock nästa fyraårsperiod av antalet redovisade helårsstudenter och helårsdoktorander under den föregående fyraårsperioden.

Vidare föreslår RUT 2 att endast hälften av utbildningsramen, den resultatbaserade delen, påverkas nästkommande fyraårsperiod av resultatet under den gångna fyraårsperioden. Därmed dämpas ytterligare effekten av förändringar av antalet studenter, inklusive doktorander. När endast hälften av utbildningsramen påverkas måste också per capitabeloppen halveras, eftersom den ena hälften av dessa utgör basen.

Grundprincipen är således att anslagsmedlen för utbildning beräknas för vart och ett av åren inför en ny fyraårsperiod. Vid oförändrad dimensionering under perioden är medlen desamma för vart och ett av åren i perioden. Om riksdagen inför en fyraårsperiod beslutar om dimensioneringsförändringar påverkar det givetvis anslagsmedlen som ökar eller minskar under perioden, men detta ska vara känt inför perioden. Regeringen kan givetvis föreslå dimensioneringsförändringar under pågående period, men enligt RUT 2:s uppfattning bör detta i möjligaste mån undvikas.

I det nya systemet måste likväl lärosätena i årsredovisningen redovisa antalet helårsstudenter totalt, antalet helårsstudenter med tilläggsersättning 1, 2 respektive 3, antalet helårsdoktorander totalt samt antalet helårsdoktorander med tilläggsersättning 1 och 2, så att det finns ett underlag för att beräkna utfall i förhållande till den resultatbaserade delen av utbildningsramen för fyraårsperioden. I denna redovisning tillämpas de halva per capitabelopp som redovisats i avsnittet 3.1.9.

Resultatet för ett lärosäte efter en fyraårsperiod kan vara att detta antingen överskrider eller underskrider den resultatbaserade delen av utbildningsramen, summerat för hela perioden. Vid underskridande minskas den resultatbaserade delen och därmed hela

utbildningsramen för nästa period med motsvarande belopp. Vid överskridande kan nästa periods ram ökas endast om det finns resurser för detta, antingen genom att andra lärosäten underskridit sina ramar eller att medel för en utökning av utbildningen har beslutats. Beräkningen av resultatet i förhållande till den resultatbaserade delen av ramen illustreras i nedanstående exempel.

	År 1	År 2	År 3	År 4	Totalt
Resultatbaserad del av ramen	500	500	500	500	
Utfall	490	490	480	480	
Differens	-10	-10	-20	-20	-60

Utfallet för hela perioden är -60 och i genomsnitt -15 per år. Den resultatbaserade delen av ramen nästa period blir således 485 (500-15) per år i fyraårsperioden. Modellen innebär att de lärosäten som får en minskad ram förlorar den rörliga delen av resurserna, medan den halvan av resurserna som ligger i basen behålls nästa fyraårsperiod, men minskar på sikt om lärosätet inte ökar sitt studentantal. På samma sätt innebär modellen att de lärosäten som får ett tillskott av resurser som endast beror på omfördelning från andra lärosäten, endast får den rörliga halvan av per capitaersättningen för tillskottet av studenter. Även i detta fall kommer dock basen på sikt att justeras.

Vid eventuella statsmaktsbeslut om ökad dimensionering av utbildningen tilldelas de aktuella lärosätena hela per capitabeloppen så att den ena halvan läggs till den resultatbaserade delen av ramen och den andra halvan läggs till basen. Se även avsnittet 3.1.9.

Det första året i en ny fyraårsperiod reduceras alternativt ökas anslagsmedlen endast med hälften av den beräknade minskningen alternativt ökningen i förhållande till föregående fyraårsperiod. Enligt RUT 2 behöver en sådan dämpning införas, eftersom ett lärosätes anslag kan öka eller minska relativt påtagligt mellan två perioder. I exemplet ovan betyder detta att den resultatbaserade ramen år 1 i nästa period blir 492,5. Se vidare exemplet i tabell 4.14, avsnittet 4.4.1.

4.2.2 Beräkning av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Det första steget i beräkningen av utbildningsramen för varje lärosäte blir att beräkna utbildningsresurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå exklusive komponenten för forskningsanknytning. Skälet till att det första steget görs på detta sätt är att visa resultatet av tillämpningen av de föreslagna per capitaersättningarna exklusive komponenten, för att en jämförelse med nuvarande anslagsmedel för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska kunna göras.

RUT 2:s utgångspunkt för beräkningarna av anslagsmedel för utbildning på grundnivå och avancerad nivå är varje lärosätes redovisade antal helårsstudenter 2006. Om det föreslagna systemet införs, vilket enligt vad RUT 2 bedömer kan ske från budgetåret 2010, kan antalet helårsstudenter per lärosäte 2008 ligga till grund för beräkningarna. Därför kan RUT 2:s beräkningar inte betraktas som de slutgiltiga för det nya systemet.

Nyckel för att översätta det nuvarande systemet till det nya systemet

För att göra beräkningarna av vad RUT 2:s förslag innebär för varje lärosäte måste antalet helårsstudenter per lärosäte och utbildningsområde "översättas" till det nya systemet med grundersättning och tre tilläggsersättningar. Denna översättning har RUT 2 gjort med hjälp av en nyckel som anger vad nuvarande utbildningsområden skulle kunna motsvaras av i form av grundersättning och de tre tilläggsbeloppen.

Utgångspunkten har varit att, utöver den kraftiga resursförstärkning som införandet av en grundersättning om 50 000 kronor per helårsstudent innebär för de områden som i dag har den lägsta ersättningen, nämligen utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik, ska ersättningen för de allra flesta övriga helårsstudenter inte bli lägre än den som nu gäller. Den stora minskningen jämfört med i dag, vid tillämpningen av nyckeln och över huvud taget modellen med grundersättning och tilläggsersättningar, inträffar för de konstnärliga utbildningsområdena samt utbildningsområde idrott. Den högsta möjliga ersättningen i det nya systemet, totalt 135 000 kronor för en helårsstudent, är lägre eller betydligt lägre än de per capitaersättningar som gäller i dag för

konstnärliga utbildningsområden. Införandet av en lärosätesresurs för vissa lärosäten ger dock dessa lärosäten samma resurser som i dag för konstnärliga utbildningar. Se vidare avsnittet 3.1.7.

RUT 2:s tillämpning av nyckeln på fördelningen av antalet helårsstudenter per utbildningsområde 2006 resulterar i att inget lärosäte får mindre resurser med den nya modellen tillämpad på antalet helårsstudenter 2006 jämfört med de intäkter lärosätena erhöll för redovisat antal helårsstudenter 2006, exklusive eventuellt utnyttjande av sparade helårsprestationer.

Tabell 4.4 Nyckel för översättning av dagens system till det nya systemet

Utbildningsområden	Grund- ersättning	Tillägg 1	Tillägg 2	Tillägg 3
Hum-sam-jur-teol	1,0	0,20		
Nat-tekn-farm-vård	1,0	0,20	0,80	
<i>Nat-tekn-farm-vård, SLU</i>	<i>1,0</i>		<i>0,25</i>	<i>0,75</i>
Medicin-odontologi	1,0	0,05	0,25	0,70
Undervisning-övrigt	1,0	0,70	0,30	
Idrott ¹⁾ och konstnärliga ²⁾	1,0	0,20	0,80	

¹⁾ För UmU, GIH och ÖU tillämpas en särskild nyckel, se avsnittet 3.1.7

²⁾ För KaU och ÖU tillämpas en särskild nyckel, se avsnittet 3.1.7

Nyckeln visar hur lärosätenas helårsstudenter har fördelats på de nya ersättningsbeloppen, vid beräkningen av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Exempelvis har helårsstudenter inom utbildningsområdena humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik fördelats så att grundersättning beräknats för samtliga helårsstudenter och att tilläggsersättning 1 har beräknats för 20 procent av dessa helårsstudenter.

De konstnärliga utbildningsområdena och utbildningsområde idrott översätts enligt nyckeln på samma sätt som de tekniska och naturvetenskapliga utbildningsområdena. För de lärosäten som enligt förslaget får lärosätesresurs betyder detta att mellanskillnaden mellan nuvarande ersättningsbelopp och de som beräknas enligt nyckeln utgör lärosätesresursen. För övriga lärosäten som i dag har konstnärliga utbildningsområden samt för lärosäten som har utbildningsområde idrott innebär nyckeln en kraftig minskning av de beräknade ersättningsbeloppen, i enlighet med vad RUT 2

redovisat i avsnittet 3.1.7 om att den mycket höga ersättningen för konstnärliga utbildningar och idrottsutbildningar koncentreras till ett begränsat antal lärosäten.

RUT 2 vill framhålla att nyckeln endast är ett verktyg för själva övergången från det nuvarande till det nya systemet. Den är inte ett uttryck för utredningens uppfattning om hur tilläggsbeloppen ska tillämpas inom lärosätena. Själva poängen med RUT 2:s förslag är att inte koppla per capitabeloppen till kursernas ämnesinnehåll. Nyckelns funktion är att vid omvandlingstillfället ge ett underlag för hur många helårsstudenter med olika tilläggsbelopp som är rimligt att räkna med, eftersom RUT 2 föreslår, som framgått av avsnittet 3.1.4, att antalet möjliga tilläggsbelopp 1, 2 respektive 3 behöver begränsas för varje lärosäte. Utredningens förslag om hur antalet tilläggsbelopp kan förändras i framtiden framgår av avsnittet 3.1.4.

Särskild nyckel för SLU

I direktivet till RUT 2 anges att utredningen ska analysera hur resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning skulle kunna tillämpas för Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Det nuvarande resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor under Utbildningsdepartementet innebär att resurser tilldelas för redovisade helårsstudenter och helårsprestationer inom olika utbildningsområden. SLU har inte detta system för resurstilldelning, men redovisar varje år till Högskoleverket antalet helårsstudenter och helårsprestationer fördelade på utbildningsområden, på samma sätt som övriga lärosäten.

Om man tillämpar de per capitaersättningar som gällde 2006 för lärosäten under Utbildningsdepartementet på redovisade helårsstudenter och helårsprestationer 2006 vid SLU blir resultatet att SLU:s intäkter skulle bli 250 miljoner kronor. SLU:s redovisade intäkter för grundutbildning 2006 var 383,2 miljoner kronor exklusive särskilda åtaganden. Det innebär att SLU skulle ha fått 133 miljoner kronor mindre om samma ersättning hade tillämpats vid SLU som vid övriga lärosäten än vad SLU erhöll för sin grundutbildning 2006. Skälet till denna differens är att nuvarande resurser per helårsstudent vid SLU är betydligt större än vad som gäller för övriga universitet och högskolor.

RUT 2 kan således konstatera att det inte är möjligt att tillämpa det nuvarande resurstilldelningssystemet med befintliga utbildningsområden och per capitaersättning på SLU, utan att SLU skulle få en betydande resursminskning som är helt orealistisk.

När nyckeln tillämpas för SLU blir resultatet ungefär detsamma, dvs. att SLU förlorar mycket stora resurser för sin utbildning, nämligen 103 miljoner kronor. Den nuvarande tilldelningen till SLU är i genomsnitt 117 500 kronor per helårsstudent. Om man räknar bort sådan klinisk utbildning som för universitet med läkarutbildning ersätts via den s.k. ALF-ersättningen till landstingen, men som för SLU ligger med i anslagsmedlen till SLU, blir den genomsnittliga ersättningen per helårsstudent 104 600 kronor vilket kan jämföras med 64 200 kronor i genomsnitt per helårsstudent inom övriga lärosäten.

En viktig förklaring till de höga genomsnittskostnaderna för SLU:s studenter är att SLU ger många yrkesutbildningar med olika inriktningar som vardera har ett lågt antal studenter. SLU ansvarar för att hela bredden av utbildningar inom sitt ansvarsområde ges, vilket innebär ett stort antal kurser i många ämnen med relativt få studenter i varje ämne. Mot denna bakgrund har RUT 2 tillämpat en modifierad nyckel för SLU, såsom framgår av tabell 4.4 ovan.

Dimensioneringen av SLU:s utbildningar är anpassade till samhällets behov men innebär samtidigt att den ekonomiska basen blir otillräcklig vid ett helt prestationsrelaterat resurstilldelningssystem. Eftersom utredningen föreslår att den årliga avräkningen av helårsstudenter och helårsprestationer upphör och att anslagen i sin helhet avräknas med 12-delar, blir resurstilldelningen inte prestationsrelaterad på samma sätt som i dag och därmed bör SLU kunna infogas i den av RUT 2 föreslagna modellen.

Effekter per lärosäte av den föreslagna modellen

Vad de föreslagna ersättningsbeloppen innebär när dessa, med användning av nyckeln, tillämpas på redovisat antal helårsstudenter 2006, jämfört med vilka intäkter dessa helårsstudenter faktiskt genererade enligt den s.k. fakturaredovisningen framgår av nedanstående tabell. 2006 års fakturaredovisningar för varje lärosäte har räknats upp med 0,8 procent till 2007 års prisläge eftersom de av RUT 2 föreslagna nya per capitaersättningarna är utformade i 2007 års prisläge. Därmed blir beloppen jämförbara.

Tabell 4.5 Ersättning för redovisat antal helårsstudenter och helårsprestationer 2006 jämfört med beräknad ersättning utifrån RUT 2:s förslag. Alla belopp i 2007 års prisläge, tkr

	Utfall 2006 ¹⁾ (prisnivå 2007)	Beräkning enl RUT 2:s modell ²⁾	Differens
UU	1 170 829	1 387 788	216 958
LU	1 488 438	1 775 328	286 890
GU	1 563 068	1 836 106	273 037
SU+LHS	1 312 759	1 729 313	416 554
UmU	1 062 107	1 186 198	124 091
LiU	1 126 558	1 229 211	102 653
KI	515 912	551 076	35 165
KTH	885 570	912 464	26 894
LTU	524 620	549 492	24 872
CTH	665 702	672 472	6 770
SLU ¹⁾	386 312	388 516	2 204
KaU	464 117	538 518	74 400
VxU	379 536	453 547	74 011
ÖU	546 179	604 590	58 411
MiU	442 694	502 607	59 912
BTH	231 580	264 585	33 005
MaH	644 565	706 828	62 264
HK	374 088	406 176	32 088
MdH	513 960	561 182	47 221
HJ	399 230	445 513	46 283
GIH	47 133	53 863	6 729
HB	346 327	369 973	23 647
HDa	311 584	368 596	57 012
HG	100 133	130 816	30 683
HiG	347 223	402 303	55 080
HH	287 905	337 779	49 874
HKr	288 506	322 341	33 835
HS	267 225	291 171	23 946
HV	243 727	274 379	30 651
SH	277 585	373 407	95 822
DH	46 485	46 485	0
DI	78 717	78 717	0
KF	122 863	122 863	0
KKH	56 157	56 157	0
KMH	107 990	107 990	0
OH	17 320	17 320	0
TH	27 887	27 887	0
Summa	17 672 591	20 083 553	2 410 962

¹⁾Utfall 2006 avser den s.k. fakturaredovisningen i årsredovisningen för 2006, exkl. ersättning för sparade helårsprestationer.

²⁾Underlag för beräkningarna finns i bilaga 10, tabell 1.

I de redovisade beloppen per lärosäte som beräknats utifrån de föreslagna ersättningsbeloppen ingår även lärosätesresurs för jämförbarhetens skull. Denna ska dock inte ingå i utbildningsramen, vilket framgår av tabell 4.9 under avsnittet 4.2.5. För de konstnärliga högskolorna i Stockholm redovisas inte utfallet 2006, utan takbeloppet för 2007, eftersom medel för dessa högskolor beräknas utifrån befintligt takbelopp och inte utifrån redovisat antal helårsstudenter, vilket framgår av nästa avsnitt.

I bilaga 10, tabell 1, redovisas beräkningarna för varje lärosäte ”enligt RUT 2:s modell”.

4.2.3 Beräkning av lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning

RUT 2:s beräkning av lärosätesresurser för konstnärlig utbildning för de aktuella lärosätena, enligt vad som föreslagits i avsnittet 3.1.7 har gjorts på följande sätt.

För de konstnärliga högskolorna i Stockholm har beräkningen gjorts i princip på samma sätt som i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.⁵ Först har en beräkning gjorts av vilka per capitaersättningar som genereras i form av grundersättning och tilläggsersättningar utifrån den nyckel som beskrivits ovan. Detta har gjorts utifrån det antal helårsstudenter som ryms inom det nuvarande takbeloppet. Därefter har skillnaden mellan nuvarande takbelopp, dvs. 2007 års takbelopp och den ersättning som genereras av antalet helårsstudenter i form av grundersättning och tilläggsersättningar beräknats. Denna mellanskillnad utgör lärosätesresursen. I takbeloppet 2007 har inkluderats den särskilda ersättning för lokaler som nu anvisas under särskilda anslagsposter vid dessa högskolor. Därmed hamnar den i lärosätesresursen.

⁵ SOU 2005:48, s. 186ff.

Tabell 4.6 Takbelopp 2007 uppdelade i medel till utbildningsramen och lärosätesresurs för de konstnärliga högskolorna i Stockholm, tkr

	Takbelopp ¹⁾ 2007	Till utbild- ningsramen	Lärosätes- resurs
DH	46 485	12 089	34 396
DI	78 717	12 763	65 954
KF	122 863	46 392	76 471
KKH	56 157	16 387	39 770
KMH	107 990	43 226	64 764
OH	17 320	2 975	14 345
TH	27 887	5 427	22 460
Summa	457 419	139 259	318 160

¹⁾ Inkl. särskild ersättning för lokaler

För de fyra universiteten som enligt RUT 2:s förslag får en lärosätesresurs har utgångspunkten varit att beräkna lärosätesresursen på i princip samma sätt. Ett problem är dock att avgöra hur många helårsstudenter inom nuvarande konstnärliga utbildningsområden som finns inom de utbildningar som leder fram till konstnärlig högskoleexamen, eftersom dessa universitet kan avräkna även andra helårsstudenter inom exempelvis designområdet. Syftet med den föreslagna modellen med lärosätesresurs är att begränsa omfattningen av de särskilt resurskrävande konstnärliga utbildningarna.

RUT 2 har därför utgått från det maximala antalet helårsstudenter inom respektive konstnärligt utbildningsområde som kunde ge ersättning när denna begränsning infördes 2001. Utifrån detta antal har lärosätesresursen för de fyra universiteten beräknats.

Tabell 4.7 Beräknade intäkter utifrån maximalt antal helårsstudenter inom olika konstnärliga utbildningsområden enligt regleringsbrev 2001 med tillämpning av 2007 års prislappar, uppdelade i en del som går in i utbildningsramen samt en lärosätesresurs, tkr i 2007 års prisläge

	Högsta helårsstud helårsstud 2001 konstnärliga omr	Intäkter med 2007 års prislappar	Till utbild- ningsramen	Lärosätes- resurs
LU	542	120 005	43 360	76 645
GU	947	210 472	75 760	134 712
UmU	224	51 816	17 920	33 896
LTU	262	52 150	20 960	31 190
Summa	1 975	434 444	158 000	276 444

Inför ett eventuellt införande av systemet, inklusive lärosätesresurs, bör enligt RUT 2 en genomgång göras av dimensioneringen av de konstnärliga utbildningarna utifrån arbetsmarknadens behov. Utifrån denna genomgång kan lärosätesresursens storlek fastställas.

I bilaga 10, tabell 2, redovisas beräkningarna av lärosätesresurs och vad som ingår i utbildningsramen för respektive lärosäte.

4.2.4 Utbildningsramen för varje lärosäte

Utbildningsramen består som redan nämnts av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå (exklusive lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar), den omförda resursen för forskningsanknytning samt omförda medel för utbildning på forskarnivå, vilket framgår av nedanstående tabell. I enlighet med vad som beskrivits i avsnitten 3.1.6 och 3.1.9 inkluderas komponenten för forskningsanknytning i grundersättningen som utgår för samtliga helårsstudenter.

Tabell 4.8 Beräknad utbildningsram per lärosäte, tkr

	utbildning på grund- o avan- cerad nivå	forsknings- anknytning	Anslagsmedel för: utbildning på forskar- nivå	Summan = utbildnings- ramen
UU	1 387 788	113 964	450 448	1 952 200
LU	1 698 683	140 496	447 782	2 286 960
GU	1 701 394	137 198	365 587	2 204 178
SU+LHS	1 729 313	157 072	380 925	2 267 310
UmU	1 152 302	88 686	258 208	1 499 196
LiU	1 229 211	94 701	179 903	1 503 814
KI	551 076	31 879	290 545	873 500
KTH	912 464	65 181	244 570	1 222 215
LTU	518 301	40 220	93 609	652 130
CTH	672 472	46 516	151 492	870 480
SLU	388 516	18 936	248 850	656 301
KaU	538 518	43 570	58 680	640 768
VxU	453 547	39 836	54 014	547 398
ÖU	604 590	47 233	61 494	713 318
MiU	502 607	41 219	59 778	603 604
BTH	264 585	19 674	25 547	309 806
MaH	706 828	57 269	29 849	793 947
HK	406 176	32 391	25 883	464 449
MdH	561 182	44 498	17 804	623 484
HJ	445 513	35 907	17 741	499 160
GIH	53 863	2 421		56 283
HB	369 973	28 845		398 818
HDa	368 596	29 763		398 359
HG	130 816	11 278		142 094
HiG	402 303	33 045		435 347
HH	337 779	28 052		365 831
HKr	322 341	27 204		349 545
HS	291 171	22 505		313 676
HV	274 379	22 109		296 488
SH	373 407	34 537		407 944
DH	12 089	740		12 829
DI	12 763	939		13 702
KF	46 392	3 418		49 811
KKH	16 387	1 199		17 586
KMH	43 226	3 291		46 517
OH	2 975	208		3 183
TH	5 427	420		5 846
Summa	19 488 949	1 546 419	3 462 709	24 498 076

4.2.5 Utbildningsram och lärosätesresurs per lärosäte den första fyraårsperioden

För att sammanfatta föregående avsnitt redovisas i nedanstående tabell utbildningsramar och lärosätesresurser per lärosäte den första fyraårsperioden. Till dessa kommer resurser för eventuella särskilda uppdrag. Alla uppgifter gäller RUT 2:s beräkningar i 2007 års prisnivå samt utifrån antalet helårsstudenter 2006. Uppgifterna kan således inte betraktas som slutgiltiga utan måste justeras inför ett genomförande.

Tabell 4.9 Utbildningsram och lärosätesresurs per lärosäte enligt RUT 2:s förslag till modell, tkr

	Utbildnings- ram	Lärosätes- resurs
UU	1 952 200	
LU	2 286 960	76 645
GU	2 204 178	134 712
SU+LHS	2 267 310	
UmU	1 499 196	33 896
LiU	1 503 814	
KI	873 500	
KTH	1 222 215	
LTU	652 130	31 190
CTH	870 480	
SLU	656 301	
KaU	640 768	
VxU	547 398	
ÖU	713 318	
MiU	603 604	
BTH	309 806	
MaH	793 947	
HK	464 449	
MdH	623 484	
HJ	499 160	
GIH	56 283	
HB	398 818	
HDa	398 359	
HG	142 094	
HiG	435 347	
HH	365 831	
HKr	349 545	
HS	313 676	
HV	296 488	
SH	407 944	
DH	12 829	34 396
DI	13 702	65 954
KF	49 811	76 471
KKH	17 586	39 770
KMH	46 517	64 764
OH	3 183	14 345
TH	5 846	22 460
Summa	24 498 076	578 366

4.2.6 Finansiering av förslagen

När resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå har beräknats för respektive lärosäte på grundval av antalet helårsstudenter 2006, i 2007 års prisnivå, har detta resulterat i en avsevärd skillnad mellan utfallet 2006 och beräkningen av resurser enligt RUT 2:s modell. Det huvudsakliga skälet till skillnaden mellan det redovisade utfallet för 2006, i 2007 års prisnivå, och den beräkning som gjorts utifrån RUT 2:s modell är förslaget om höjd grundersättningen i förhållande till den lägsta per capitaersättningen i det nuvarande systemet.

Av tabell 4.5 under avsnittet 4.2.2 framgår att tillämpningen av RUT 2:s modell innebär att de totala medlen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, exklusive komponenten för forskningsanknytning, uppgår till 20,1 miljarder kronor medan utfallet 2006, omräknat i 2007 års prisnivå, var 17,7 miljarder kronor, dvs. en differens om 2,4 miljarder kronor. RUT 2 föreslår nedan hur denna differens ska finansieras och i finansieringsförslaget är en viktig förutsättning att beräkningen av utbildningsramarna utgår från antalet helårsstudenter 2006. Det innebär att de outnyttjade takbeloppen, dvs. skillnaden mellan takbelopp 2006 och de intäkter som redovisade helårsstudenter 2006 innebär, är en viktig finansiering i RUT 2:s förslag.

RUT 2 föreslår följande finansiering av resursökningen om 2,4 miljarder kronor:

Outnyttjat takbelopp 2006:	<i>1 168 miljoner kronor</i>
----------------------------	------------------------------

Takbeloppshöjning 2007:	<i>156 miljoner kronor</i>
-------------------------	----------------------------

Det outnyttjade takbeloppet 2006 motsvarar 21 000 helårsstudenter, utifrån antagandet att hälften gäller hum-sam-området och hälften gäller NT-området

Studiemedel för 21 000 färre helårsstudenter:	<i>630 miljoner kronor</i>
---	----------------------------

Totalt innebär den angivna finansieringen:	<i>1 954 miljoner kronor</i>
--	------------------------------

Därmed återstår att finansiera *402 miljoner kronor*. RUT 2 föreslår att detta sker genom en minskning av antalet helårsstudenter. 402 miljoner kronor motsvarar 5 000 helårsstudenter med enbart grundersättning samt studiemedelskostnaderna för dessa. Eftersom

beräkningsgrunderna kommer att förändras inför ett eventuellt genomförande av förslagen presenterar utredningen inget detaljerat förslag till hur minskningen av antalet helårsstudenter bör fördelas mellan lärosätena. RUT 2 har inte beaktat den kvalitetsförstärkning som regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2008.

4.3 Anslagsmedel för forskning

RUT 2:s förslag: Ett *universitets* anslagsmedel för forskning består av en forskningsram och eventuellt medel för särskilda uppdrag. För en *högskola* består högskolans anslagsmedel för forskning i förekommande fall av medel för en eller flera forskningsprofiler och eventuellt medel för särskilda uppdrag.

Förslaget innebär att universitetens anslagsmedel för forskning, exklusive eventuella medel för särskilda uppdrag, utgör forskningsramen. Forskningsramen delas upp i en konkurrensutsatt del (hälften av ramen) och en bas (hälften av ramen).

Under nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning finns i några fall vissa särskilda anslagsposter – utöver de för vetenskapsområden och för lokalhyror m.m. Eftersom medlen under dessa anslagsposter är "öronmärkta" för sina specifika ändamål, skulle man kunna betrakta dessa som en form av särskilda uppdrag. I redovisning i avsnittet 4.3.2 av samtliga universitets forskningsramar har de nuvarande särskilda anslagsposterna under Uppsala universitets, Göteborgs universitets och Stockholms universitets anslag för forskning och forskarutbildning betraktats som särskilda uppdrag och dessa medel ingår således inte i respektive universitets forskningsram.

RUT 2 anser att inför en omläggning av systemet bör en särskild genomgång göras med samtliga lärosäten om vilka uppdrag med öronmärkta medel som bör finnas. RUT 2 anser dock rent principiellt att särskilda uppdrag med öronmärkta medel bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt och även omprövas inför varje ny fyraårsperiod.

Medel för särskilda uppdrag inom forskningen ingår inte i den av utredningen förslagna forskningsramen, men väl i beräkningen av de totala forskningsmedlen som utgör jämförelsetal vid beräk-

ningen av omfördelning genom indikatorer, vilket framgår nedan i avsnittet 4.3.3.

Anslagsmedel för forskning vid högskolor är endast aktuella för eventuell forskningsprofil/eventuella forskningsprofiler. Detta samt vad som gäller under den första fyraårsperioden beskrivs i avsnittet 4.3.4.

4.3.1 Forskningsramen

Av forskningsramen för ett universitet utgör hälften en bas och hälften en konkurrensutsatt del.

Resultatet av indikatorer och kvalitetsbedömningar av forskningen under en fyraårsperiod påverkar den konkurrensutsatta delen av forskningsramen nästkommande fyraårsperiod. Basen inom forskningsramen påverkas med ytterligare fyra års fördröjning av dessa resultat. Den konkurrensutsatta delen av forskningsramen utgör den första fyraårsperioden endast en fjärdedel eftersom resultat av kvalitetsbedömningar inte föreligger när modellen införs.

För att dämpa effekten av ökade respektive minskade anslagsmedel mellan två perioder beräknas endast halva ökningen eller minskningen av anslagsmedel det första året i en ny period.

Forskningsramen delas således upp i en konkurrensutsatt del (hälften av ramen) och en bas (hälften av ramen). Denna uppdelning görs, i likhet med uppdelningen av utbildningsramen, för att dämpa effekterna av att ramen konkurrensutsätts. Om anslagsmedlen i sin helhet för nästkommande fyraårsperiod skulle göras beroende av resultatet av konkurrensutsättning skulle effekterna kunna bli betydande. Eftersom basen på sikt påverkas i RUT 2:s modell, kan ändå effekterna bli påtagliga, men inte omedelbart från en period till en annan. Det första året i en ny fyraårsperiod reduceras alternativt ökas anslagsmedlen endast med hälften av den beräknade minskningen alternativt ökningen i förhållande till sista året i föregående fyraårsperiod för att ytterligare dämpa effekter av större förändringar mellan två perioder. Se vidare exemplet i tabell 4.14, avsnittet 4.4.1.

Konkurrensutsättningen av halva forskningsramen innebär att resultatet av indikatorer och utvärdering av forskningen under en fyraårsperiod påverkar hälften av ett universitets forskningsram nästkommande fyraårsperiod. Den andra halvan av forskningsramen, basen, påverkas först nästkommande fyraårsperiod av utfallet.

Den konkurrensutsatta delen av forskningsramen omfördelas utifrån utvärderingarna och indikatorerna på följande sätt, vilket beskrivits utförligt i avsnittet 3.2:

Utvärdering av forskning (paneler):	50 procent
Indikatorn externa medel:	20 procent
Indikatorn citeringar:	20 procent
Indikatorn personal:	10 procent

Eftersom den första omgången av utvärderingar görs under den första fyraårsperioden kommer resultat av utvärderingar inte att vägas in förrän inför den andra fyraårsperioden. Det betyder att endast hälften av den konkurrensutsatta delen av forskningsramen påverkas under den första fyraårsperioden, nämligen den halva som är beroende av indikatorerna.

4.3.2 Beräkning av utgångsläget för forskningsramen

Utgångspunkten för beräkningen av ett universitets forskningsram för en fyraårsperiod är forskningsramen det sista året i föregående fyraårsperiod. Inför den första fyraårsperioden utgör det aktuella anslaget för forskning och forskarutbildning utgångspunkten, vilket enligt RUT 2 bör bli anslaget 2009 om modellen införs 2010. I RUT 2:s beräkningar nedan har utgångspunkten varit respektive universitets anslag 2007. Från detta anslag överförs först, som framgår av avsnitten 4.1.1 och 4.1.2, resurser för forskningsanknytning och för forskarutbildning till utbildningsdelen av anslaget. Återstående medel utgör forskningsmedel. Dessa medel, exklusive medel för särskilda uppdrag, utgör forskningsramen inför den första fyraårsperioden.

När forskningsramen på detta sätt har beräknats har den där- efter halverats. Den ena halvan utgör den konkurrensutsatta delen av ramen och den andra halvan utgör basen. I tabell 4.10 visas hur forskningsramen med de två halvorna har beräknats. Utgångsläget är således vad som redovisats ovan i tabellen 4.3 under rubriken

Återstår. Eftersom inga utvärderingar av forskning finns inför den första fyraårsperioden, blir i själva verket endast en fjärdedel konkurrensutsatt. Det som i tabellen redovisas som Hälften konkurrensutsatt visar således vad som gäller från och med den andra fyraårsperioden. I de beräkningar som redovisas nedan är det således endast hälften av den konkurrensutsatta halvan som omfördelas den första fyraårsperioden.

Tabell 4.10 Beräknad forskningsram för respektive universitet

	Återstår efter omföringar	Särskilda uppdrag	Forsknings- ram	Hälften ¹⁾ bas	Hälften ²⁾ konkurrens- utsatt
UU	722 582	-39 286	683 296	341 648	341 648
LU	691 099		691 099	345 549	345 549
GU	541 751	-12 672	529 079	264 539	264 539
SU+LHS	550 359	-5 403	544 956	272 478	272 478
UmU	390 843		390 843	195 422	195 422
LiU	239 404		239 404	119 702	119 702
KI	507 704		507 704	253 852	253 852
KTH	389 021		389 021	194 511	194 511
LTU	133 625		133 625	66 812	66 812
CTH	234 826		234 826	117 413	117 413
SLU	443 214		443 214	221 607	221 607
KaU	65 406		65 406	32 703	32 703
VxU	60 477		60 477	30 238	30 238
ÖU	66 969		66 969	33 485	33 485
MiU	69 798		69 798	34 899	34 899
Summa	5 107 079	-57 361	5 049 718	2 524 859	2 524 859

¹⁾Den första perioden tre fjärdedelar.

²⁾Den första perioden en fjärdedel.

På samma sätt som för utbildningsramen kommer forskningsramen att justeras inför ett införande av modellen, eftersom utgångspunkten vid det tillfället bedöms vara 2009 års anslag för forskning och forskarutbildning. Därtill kommer de justeringar som kan bli resultatet av en genomgång av särskilda uppdrag.

SLU:s anslagsmedel för forskning

Ytterligare ett övervägande som RUT 2 gjort i anslutning till beräkningen av varje universitets andel av de totala anslagsmedlen för forskning gäller SLU. SLU har ett gemensamt anslag för sina tre verksamhetsgrenar grundutbildning, forskning och forskarutbildning samt fortlöpande miljöanalys. Den del av SLU:s anslag som av SLU avdelats för forskning, inklusive sådana uppgifter som kan betraktas som jämförbara med verksamhet vid sektorsforskningsinstitut, uppgår 2007 till 851 miljoner kronor. ”Institutsuppgifter” såsom exempelvis försöksverksamhet avseende långliggande försök, utvecklingsverksamhet och informationsverksamhet som utförs för näringen har beräknats till 140 miljoner kronor. RUT 2 har vid beräkning av forskningsramen för SLU exkluderat de 140 miljoner kronor som avser institutsuppgifter vilket innebär att utgångspunkten för beräkningen av SLU:s forskningsram är 711 miljoner kronor. Detta är således det belopp som återfinns i tabellen 4.1 under rubriken Anslag 2007 och som avser anslag för forskning och forskarutbildning. Det anslagsmedel som återstår efter omföring av medel för forskningsanknytning och för utbildning på forskarnivå är för SLU således 443 miljoner kronor som redovisas i tabell 4.3 och i tabell 4.10 nedan.

4.3.3 Beräkning av effekterna av indikatorerna

RUT 2:s förslag innebär att befintliga anslagsmedel för forskning konkurrensutsätts och resultatet av detta blir att anslagsmedel omfördelas mellan universiteten. Modellen innebär också att eventuellt nya tillkommande anslagsmedel för forskning kan fördelas med hjälp av modellen. Om nya medel skulle fördelas med hjälp av indikatorer skulle detta ske genom att det tillkommande beloppet skulle fördelas utifrån varje universitets andel av indikatorn. Ett universitet som har fått 15 procent av samtliga externa medel under den senaste fyraårsperioden, får då 15 procent av den andel av de tillkommande medlen som fördelas utifrån indikatorn externa medel. Av dessa läggs hälften på basen och hälften på den konkurrensutsatta delen av forskningsramen.

Eftersom RUT 2:s förslag endast avser omfördelning av befintliga resurser måste universitetens andel av respektive indikator sättas i relation till de anslagsmedel som universitetet har i utgångs-

läget. Ett universitet som har en högre andel av en viss indikator än dess andel av de samlade anslagsmedlen kommer att få ett tillskott av anslagsmedel, så att dessa motsvarar universitetets resultat av indikatorn. Ett universitet som har en lägre andel av en viss indikator än dess andel av de samlade anslagsmedlen kommer att förlora anslagsmedel, så att dessa motsvarar universitetets resultat av indikatorn. Jämförelsen mellan ett universitets andel av de totala anslagsmedlen för forskning och universitetets andel av indikatorn är således tänkt att svara på frågan om ett universitets anslagsmedel motsvarar dess prestationer, mätt med en viss indikator.

För samtliga indikatorer gäller att dessa är beräknade utifrån uppgifter för de senaste fyra åren. Beräkningen illustreras nedan med ett exempel.

Exempel: Indikatorn externa medel som påverkar 20 procent av den konkurrensutsatta delen av lärosätenas anslagsmedel för forskning.

Beräkning:

Samtliga anslagsmedel det sista året i föregående period:	5 900 mnkr
X-universitetets anslagsmedel samma år:	430 mnkr
X-universitetets andel av samtliga anslagsmedel:	7,3 procent
Samtliga externa medel i genomsnitt per år föregående period:	11 800 mnkr
X-universitetets externa medel i genomsnitt samma period:	1 086 mnkr
X-universitetets andel av samtliga externa medel:	9,2 procent
Differens mellan X-universitetets andel av externa medel och andel av anslagsmedel:	1,9 procent enheter
Samtliga konkurrensutsatta anslagsmedel det sista året i föregående period:	2 630 mnkr
20 procent av dessa omfördelas:	526 mnkr
Av dessa får X-universitetet ett tillskott på 1,9 procent:	10 mnkr

På samma sätt har varje universitets andel av övriga indikatorer beräknats och relaterats till respektive universitets andel av de totala anslagsmedlen. Skälet till att samtliga konkurrensutsatta

anslagsmedel inte är hälften av samtliga anslagsmedel redovisas nedan och framgår i tabellen 4.12.

RUT 2 har gjort beräkningar utifrån de tre indikatorer som beskrivits i avsnittet 3.2. Med utgångspunkt i redovisade externa medel, citeringar⁶, antal kvinnliga professorer och antalet dispute-rade lärare och forskare, har varje universitets andel av det totala antalet inom respektive indikator beräknats, vilket redovisas i nedanstående tabell.

Beräkningsunderlag finns i bilaga 10, tabell 3.

⁶ En särskild underlagsrapport finns i bilaga 8.

Tabell 4.11 Indikatorerna och universitetens andelar av respektive indikator

	Externa medel	Relativa andelar	Cite- ring	Relativa andelar	Kv. prof.	Relativa andelar	Dispu- terade	Relativa andelar
UU	1 432 439	12,1%	5 049	15,3%	75	13,4%	1 288	12,2%
LU	1 749 141	14,8%	5 059	15,3%	80	14,3%	1 513	14,4%
GU	1 173 522	9,9%	3 424	10,4%	89	15,9%	1 254	11,9%
SU+LHS	781 845	6,6%	3 139	9,5%	75	13,5%	1 082	10,3%
UmU	695 479	5,9%	1 871	5,7%	46	8,2%	818	7,8%
LiU	676 784	5,7%	1 663	5,0%	36	6,4%	775	7,4%
KI	1 827 230	15,4%	4 438	13,5%	51	9,1%	902	8,6%
KTH	1 086 162	9,2%	2 551	7,7%	16	2,9%	664	6,3%
LTU	336 116	2,8%	447	1,4%	6	1,0%	260	2,5%
CTH	890 350	7,5%	2 126	6,4%	11	1,9%	524	5,0%
SLU	789 518	6,7%	2 496	7,6%	37	6,6%	734	7,0%
KaU	109 231	0,9%	211	0,6%	9	1,6%	199	1,9%
VxU	63 449	0,5%	119	0,4%	8	1,4%	152	1,4%
ÖU	97 689	0,8%	215	0,7%	16	2,8%	201	1,9%
MiU	137 288	1,2%	182	0,6%	4	0,8%	161	1,5%
Summa	11 846 243	100%	32 990	100%	556	100%	10 527	100%

Dessa relativa andelar har sedan jämförts med varje universitets andel av de totala anslagsmedlen för forskning. De totala anslagsmedlen för forskning är de medel som återstår av nuvarande anslag till forskning och forskarutbildning, efter överföringen av medel för forskningsanknytning och utbildning på forskarnivå till utbildningsidan. I dessa ingår, som en tillfällig lösning, även hälften av de anslagsmedel som utgör ersättning till landstingen för klinisk utbildning och forskning.

Problemet med statens ersättning till landstingen för klinisk utbildning och forskning

RUT 2:s bedömning: De centrala avtal som reglerar ersättningen från staten till vissa landsting för medicinsk och odontologisk klinisk utbildning och forskning bör upphöra att gälla. Avtalen mellan svenska staten och vissa landsting som rör denna ersättning bör således sägas upp. Universiteten bör själva förfoga över dessa medel och därmed kunna bestämma omfattning och lokalisering av den kliniska utbildningen och forskningen och ingå lokala överenskommelser med berörda sjukvårdshuvudmän. Den modell för konkurrensutsättning av forskningsmedel som RUT 2 föreslår, med syfte att öka kvaliteten i verksamheten, förutsätter en annan ordning än nuvarande centralreglering av betydande resurser för klinisk forskning.

De centrala samarbetsavtalen mellan stat och landsting beträffande medicinsk respektive odontologisk utbildning, forskning och utveckling, reglerar statens ersättning till landstingen för sådana kostnader som uppstår då universiteten bedriver utbildning och forskning inom landstingens organisation. Denna ersättning, som anvisas under ett särskilt anslag,⁷ uppgår till totalt 2 miljarder kronor varav merparten avser forskning. Det är således betydande resurser som inte disponeras av universiteten men som avser att täcka sådana kostnader som skulle uppstå inom universiteten om klinikerna hade tillhört universiteten. Av detta skäl har RUT 2 noggrant övervägt hanteringen av ersättningen till landstingen för klinisk forskning vid beräkningen av berörda universitets andel av de totala forskningsmedlen av följande skäl.

Ersättningen till landstingen bidrar till de resultat som mäts genom indikatorerna. Klinisk forskning som bedrivs inom sjukhusen i samarbete mellan universiteten och sjukhusen bidrar till att generera externa medel, till att publikationer citeras osv. I vilken omfattning resultaten som mäts med indikatorer registreras som universitetets respektive sjukhusets är oklart. När man sätter indikatorerna i relation till befintliga anslagsmedel för forskning, blir det fel att utelämna dessa medel, liksom det blir fel att inkludera dem i sin helhet.

⁷ Utgiftsområde 16, anslaget 25:72 Ersättningar för klinisk utbildning och forskning.

Till detta kommer att vid tre lärosäten finns ”kliniken” inom det egna lärosätet, nämligen vid Karolinska institutet och Malmö högskola beträffande klinisk odontologisk forskning samt vid SLU beträffande veterinärmedicinsk forskning.

RUT 2 har funnit, efter noggrant övervägande, att den del av ersättningen till landstingen som avser forskning bör räknas in till hälften i respektive lärosätes anslagsmedel för forskning. Detta är endast enligt RUT 2 en tillfällig lösning, eftersom utredningens förslag är att dessa avtal ska sägas upp. Skälet till att hälften av ersättningen har räknats med är följande. De egna anslagsmedel som räknats med är de som återstår av anslaget för forskning och forskarutbildning efter överföring av medel för forskningsanknytning och forskarutbildning till utbildningsdelen av anslaget. Överföringen av anslagsmedel för forskarutbildning har gjorts med 35 procent av anslaget. Om ersättningen till landstingen hade ingått i universitetens egna anslag hade 35 procent av dessa medel också överförts för forskarutbildning. Till detta kommer att resultaten av den verksamhet som finansieras med ersättningen till landstingen inte alltid redovisas som universitetens resultat och att lärosätena inte har rådighet över dessa medel. Av dessa skäl har hälften av ersättningarna till landstingen⁸ räknats med vid beräkningen av hur stor andel av de samlade anslagsmedlen som varje universitet förfogar över och som utgör jämförelsegrunden vid beräkningarna av omfördelningseffekter. RUT 2 vill åter igen betona att detta endast kan betraktas som en övergångslösning, eftersom utredningens huvudförslag är att dessa ersättningar borde ingå i universitetens egna anslagsmedel.

RUT 2:s uppfattning är således att den enda rimliga lösningen på detta problem – för det är ett problem som bl.a. medför en olika behandling av å den ena sidan de lärosäten som berörs av ersättningen till landstingen och å den andra sidan de tre lärosäten som har egna kliniker – är att alla lärosäten borde förfoga över samtliga resurser som är avsedda att finansiera den verksamhet som lärosätena ansvarar för. Som jämförelse kan nämnas att lärosätena ersätter kommunerna för den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningarna med egna anslagsmedel. Detsamma gäller den ersättning som lärosätena betalar till landsting och i vissa fall kommuner för den praktik som sker inom ramen för olika

⁸ Beräkningsgrunden är universitetens redovisade intäkter av anslagsmedel för klinisk forskning 2006, utöver egna anslagsmedel, uppräknade i 2007 års prisnivå. Uppgifterna är hämtade från Höskoleverkets NU-databas.

vårdutbildningar. Den särskilda konstruktion som gäller för just den kliniska medicinska och odontologiska utbildningen och forskningen förefaller vara en avspiegling av en äldre centralstyrningsfilosofi.

RUT 2 anser således att lärosätena själva bör förfoga över dessa medel och därmed kunna bestämma omfattningen och lokaliseringen av den kliniska utbildningen och forskningen genom lokala överenskommelser med berörda sjukvårdhuvudmän. RUT 2 anser därför att avtalen mellan svenska staten och berörda landsting bör sägas upp och att dessa medel överförs till respektive universitets anslag att bestämma över. Den modell för konkurrensutsättning av forskningsmedel, med syfte att öka kvaliteten i verksamheten, rimmar illa med den nuvarande ordning som gäller för statens ersättning till landstingen för klinisk utbildning och forskning.

Intäkter från stiftelsen Chalmers

Chalmers tekniska högskola AB redovisade för 2006 intäkter för forskning och forskarutbildning från stiftelsen Chalmers på 88 miljoner kronor. Samma belopp redovisades för 2005. Av 88 miljoner kronor har 35 procent bedömts avse forskarutbildning och därför har 65 procent av 88 miljoner kronor, dvs. 57,2 miljoner kronor, betraktats som "anslagsmedel" för forskning.

I nedanstående tabell redovisas hur respektive universitets andel av anslagsmedel har beräknats. I den första kolumnen återfinns de medel som redovisats i tabellen 4.3 över omföringar av universitetens anslagsmedel för forskning och forskarutbildning under rubriken Återstår.

Tabell 4.12 Universitetens andelar av anslagsmedel för forskning

	Anslagsmedel för forskning efter omföringar	ALF-medel o. intäkter från Chalmersstift.	"Anslags- medel" totalt	Relativa andelar
UU	722 582	90 511	813 093	13,7%
LU	691 099	145 274	836 372	14,1%
GU	541 751	172 514	714 265	12,0%
SU+LHS	550 359		550 359	9,3%
UmU	390 843	95 801	486 644	8,2%
LiU	239 404	57 288	296 693	5,0%
KI	507 704	205 923	713 628	12,0%
KTH	389 021		389 021	6,6%
LTU	133 625		133 625	2,3%
CTH	234 826	57 200	292 026	4,9%
SLU	443 214		443 214	7,5%
KaU	65 406		65 406	1,1%
VxU	60 477		60 477	1,0%
ÖU	66 969		66 969	1,1%
MiU	69 798		69 798	1,2%
Summa	5 107 079	824 510	5 931 589	100%

Det är de relativa andelarna av anslagsmedel för forskning i tabellen som respektive universitets andel av varje indikator sedan jämförs med. Dessa medel omfattar således mer forskningsmedel än varje universitets forskningsram, eftersom forskningsramen inte innehåller varken de medel som tillförs enligt ovan eller de medel som avser särskilda uppdrag.

Indikatorn *externa medel* och indikatorn *citeringar* omfördelar 20 procent av universitetens konkurrensutsatta delar och indikatorn *personal* omfördelar 10 procent, där antalet kvinnliga professorer står för 5 procent och antalet disputerade lärare och forskare står för 5 procent.

Tabell 4.13 Förändringar som resultat av tillämpning av indikatorerna, tkr

	Konkurrens- utsatta an- slagsmedel	Effekt av tillämpning av indikatorerna:				Total effekt 50%
		ext. medel 20%	citeringar 20%	kv. prof 5%	disput 5%	
UU	341 648	-8 160	8 063	-345	-1 854	-2 296
LU	345 549	3 358	6 235	300	343	10 236
GU	264 539	-10 783	-8 397	4 896	-159	-14 443
SU+LHS	272 478	-13 526	1 195	5 303	1 260	-5 768
UmU	195 422	-11 783	-12 790	55	-546	-25 064
LiU	119 702	3 591	197	1 822	2 979	8 589
KI	253 852	17 137	7 179	-3 676	-4 375	16 264
KTH	194 511	13 182	5 929	-4 654	-315	14 142
LTU	66 812	2 952	-4 534	-1 550	273	-2 859
CTH	117 413	13 092	7 681	-3 770	66	17 070
SLU	221 607	-4 077	474	-1 052	-634	-5 290
KaU	32 703	-912	-2 338	639	997	-1 614
VxU	30 238	-2 444	-3 327	426	534	-4 810
ÖU	33 485	-1 537	-2 410	2 093	987	-868
MiU	34 899	-90	-3 156	-487	444	-3 289
Summa	2 524 859	0	0	0	0	0

Konkurrensutsatta medel är desamma som redovisats ovan i tabellen 4.10. Av ovanstående tabell framgår att endast hälften av de konkurrensutsatta medlen faktiskt konkurrensutsätts inför den första fyraårsperioden, vilket redan förklarats i avsnittet 4.3.1.

Såväl uppgifterna om anslagsmedel och varje universitets andel av dessa som uppgifterna om forskningsramarna har, som redan framgått, beräknats utifrån nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning, dvs. de anslag som gäller 2007. Vid ett eventuellt genomförande kan anslagsmedel för 2009 vara utgångspunkt för beräkningarna. Indikatoruppgifterna i RUT 2:s beräkningar avser åren 2003–2006. Om och när systemet införs kommer uppgifter från åren 2005–2008 att finnas tillgängliga.

4.3.4 Anslagsmedel för forskning vid högskolor

RUT 2:s förslag: De anslagsmedel som återstår vid högskolor, efter omföringar, får behållas under den första fyraårsperioden. De medel som inte eventuellt omvandlas till anslagsmedel för en forskningsprofil inför den andra fyraårsperioden dras in.

RUT 2:s förslag innebär att anslagsmedel till forskning vid högskolor avgränsas till att i förekommande fall avse en eller flera forskningsprofiler. Resurser för en forskningsprofil har beräknats till 25 miljoner kronor. Se vidare avsnitten 2.3 och 3.2.11. Av de 25 miljoner kronor som beräknas för en forskningsprofil avser 5 miljoner kronor forskarutbildning, vilka förs till utbildningsdelen av anslaget om en högskola tilldelas resurser för en forskningsprofil.

Alla högskolor har i dag anslagsmedel för forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete. Omföringen av resurser för forskningsanknytning, samt för högskolor med vetenskapsområde för forskarutbildning innebär för flertalet högskolor att en större del av dessa medel förs över till utbildningsdelen av anslaget. Därefter återstår vissa medel som varje högskola får behålla under den första fyraårsperioden i det nya systemet.

Högskolor som i dag har vetenskapsområde, ett begrepp som försvinner när det nya systemet införs, kan begära att få sin forskningsprofil/sina forskningsprofiler utvärderade av intermediären. Högskolor som i dag inte har vetenskapsområde kan begära att få en eventuell forskningsprofil utvärderad av intermediären. Utfallet av dessa utvärderingar avgör sedan storleken på högskolornas anslagsmedel för nästkommande fyraårsperiod.

Anslagsmedel som inte omvandlas till resurser för forskningsprofil inför den andra fyraårsperioden dras in för att kunna användas för nya forskningsprofiler vid andra högskolor. Detta bör enligt RUT 2 också gälla medel för konstnärligt utvecklingsarbete vid de konstnärliga högskolorna i Stockholm, om inte en samlad lösning för dessa, inklusive examensrätt i forskarutbildning, har uppnåtts före utgången av den första fyraårsperioden. RUT 2 anser vidare att om ett samgående mellan Växjö universitet, Högskolan i Kalmar och Blekinge tekniska högskola skulle ske före eller under den första fyraårsperioden blir det inte aktuellt att anslagsmedel för

forskning vid de två högskolorna dras in, eftersom dessa skulle bli en del av det nya universitetets anslagsmedel för forskning och därmed ingå i forskningsramen för detta universitet.

RUT 2:s förslag innebär att resurser för forskningsprofiler behöver avsättas i kommande utbildnings- och forskningspropositioner i den mån dessa innehåller förslag om resurstillskott för forskning.

4.4 Exemplet X-universitetet

4.4.1 Hur resultat av utbildning och forskning påverkar den nästkommande och den därpå följande fyraårsperioden

RUT 2:s förslag innebär att såväl anslagsmedel för utbildning som för forskning konkurrensutsätts och därmed förändras beroende på resultat. För att visa hur resultatet under en fyraårsperiod påverkar anslagsmedlen under nästkommande fyraårsperiod, när hela systemet är genomfört, har utredningen gjort ett beräknat exempel för X-universitetet. Exemplet avser den andra perioden i det nya systemet, när bl.a. resultaten av utvärderingarna av forskningen föreligger. Utredningen har utgått från att systemet införs fr.o.m. 2010, dvs. att den andra perioden omfattar åren 2014–2017.

Tabell 4.14 Beräkning av ram för utbildning respektive forskning för X-universitetet för fyraårsperioden 2014–2017, tkr

Utbildningsram det sista året i föregående period 2010–13	900 000
Hälften bas nästa period	450 000
Hälften utgångsläge för resultatbaserade del	450 000
Utfall utbildning totalt för perioden 2009–12	-16 000
Minskning av ramen per år nästa period	- 4 000
Ny resultatbaserad del för 2014–17	446 000
Ny utbildningsram per år för 2014–17	896 000
Anslagsmedel för ram år 1 (halv minskning)	898 000
Forskningsram det sista året i föregående period 2010–13	610 000
Hälften bas nästa period	305 000
Hälften utgångsläge för ny konkurrensutsatt del	305 000
Utfall indikatorer o utvärdering 2009–12	6 000
Ny konkurrensutsatt del för 2014–17	311 000
Ny forskningsram per år för 2014–17	616 000
Anslagsmedel för ram år 1 (halv ökning)	613 000

Utgångsläget för att beräkna såväl utbildningsramen som forskningsramen är respektive ram det sista året i föregående period. I normalfallet bör ramen vara lika stor alla fyra åren i den föregående perioden, men kan i varje fall beträffande utbildningsramen vara olika år för år under en period om statsmakterna har beslutat om dimensioneringsförändringar som genomförs under en period och inte mellan perioderna.

Av exemplet framgår att endast halva minskningen slår igenom på anslaget det första året i en ny fyraårsperiod. Enligt RUT 2 behöver en sådan dämpning införas, eftersom ett lärosätes anslag kan öka eller minska relativt påtagligt mellan två perioder. För att finansiera detta föreslår RUT 2 att endast halva ökningen för de lärosäten som får sådana ska slå igenom det första året i en ny period. Detta innebär att ett tillskott eller avdrag behöver göras i förhållande till utbildningsramen och forskningsramen för det första året.

Den modell som beskrivits av hur förändringen av anslagsmedel mellan perioderna beräknas avser endast omfördelning av resurser utifrån indikatorer respektive antal helårsstudenter.

För X-universitet skulle med detta exempel anslagsmedlen för vart och ett av åren i perioden 2014–2017 se ut på följande sätt.

Tabell 4.15 Anslagsmedel för vart och ett av åren 2014–2017 för X-universitetet, tkr

	2014	2015	2016	2017
<i>Utbildningsram</i>				
Resultatberoende	448 000	446 000	446 000	446 000
Bas	450 000	450 000	450 000	450 000
Totalt	898 000	896 000	896 000	896 000
<i>Forskningsram</i>				
Konkurrensutsatt	308 000	311 000	311 000	311 000
Bas	305 000	305 000	305 000	305 000
Totalt	613 000	616 000	616 000	616 000
Summa	1 511 000	1 512 000	1 512 000	1 512 000

Eftersom basen för en ny fyraårsperiod utgör hälften av föregående fyraårsperiods ram, kan man inför perioden 2014–2017 beräkna basen för utbildning respektive forskning även för den därpå följande perioden 2018–2021 på följande sätt:

Utbildningsram 2017:	896 000 tkr
Hälften av denna blir bas 2018–21:	448 000 tkr
Forskningsram 2017:	616 000 tkr
Hälften av denna blir bas 2018–21:	308 000 tkr

I exemplet ingår inte medel för särskilda uppdrag eller lärosätesresurs. Sådana anslagsmedel kan ingå i anslaget, men inte i ramarna för utbildning respektive forskning.

4.4.2 Anslag och villkor i regleringsbrev för X-universitetet

För vårt exempel X-universitet, som inte har någon lärosätesresurs för konstnärlig utbildning, vars ramar för perioden 2014–17 framgår av tabellen 4.15 ovan, skulle anslag och villkor för budgetåret 2014 i regleringsbrev kunna se ut på följande sätt.

Tabell 4.16

X-universitetet

Anslag 2014	1 551 000 tkr
<i>Beräkningsunderlag</i>	
Utbildning, resultatbaserad (övriga år i perioden: 446 000 tkr)	448 000 tkr
Utbildning, bas	450 000 tkr
Forskning, konkurrensutsatt (övriga år i perioden: 311 000 tkr)	308 000 tkr
Forskning, bas	305 000 tkr
xxxx (särsk åtag)	30 000 tkr
yyyy (särsk åtag)	10 000 tkr
Summa	1 551 000 tkr
<i>Villkor</i>	
Högsta antal helårsstudenter på grund- och avancerad nivå med:	
Tilläggsbelopp 1	1 800
Tilläggsbelopp 2	3 000
Tilläggsbelopp 3	500
Högsta antal helårsdoktorander med:	
Grundersättning	215
därav med:	
Tilläggsbelopp 1	115
Tilläggsbelopp 2	25

4.5 Sveriges lantbruksuniversitet i det föreslagna systemet

RUT 2:s förslag till anslags- och resurstilldelningsmodell omfattar – som angavs i inledningen till kapitel 3 – även Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) i enlighet med RUT 2:s direktiv.

I några fall har det krävts en särskild hantering av SLU i utredningens beräkningar av anslag. Detta gäller dels den särskilda nyckeln för översättning av nuvarande system till det nya systemet för beräkning av anslagsmedel för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, vilket redovisas i avsnittet 4.2.2, dels den särskilda

beräkningen av SLU:s anslagsmedel för forskning som ska ingå i forskningsramen, vilket redovisas avsnittet 4.3.2.

På några punkter har RUT 2 lämnat förslag som inte innebär en anpassning för SLU till vad som gäller för övriga universitet och högskolor utan en förändring för övriga lärosäten till vad som i dag gäller för SLU. Utredningen förslag om ett anslag gäller redan för SLU, även om det av utredningen föreslagna anslaget kommer att vara preciserat beträffande beräknade anslagsmedel för utbildning respektive forskning samt särskilda åtaganden, vilket SLU:s nuvarande anslag inte är. Även den av RUT 2 föreslagna modellen med att anslagen i sin helhet avräknas med 12-delar innebär att ”SLU-modellen” införs för samtliga lärosäten.

Slutligen vill RUT 2 påpeka att om SLU kommer att omfattas av den föreslagna modellen, kommer detta att innebära omfördelningar av anslagsmedel mellan de två utgiftsområdena 16 och 23.

4.6 Inför införandet av systemet

RUT 2 har som angavs i inledningen av kapitel 3 gjort samtliga beräkningar på nu befintliga uppgifter av olika slag. Inför ett eventuellt införande av modellen krävs att alla underlagsuppgifter kvalitetssäkras och att de uppgifter som anslagen beräknas utifrån, kommuniceras med alla berörda lärosäten. Utredningen har i avsnittet 3.1.5 redan berört behovet av visst utvecklingsarbete och kvalitetssäkringsarbete för att uppgifterna i forskar-Ladok ska kunna uppfylla de krav som måste ställas för att uppgifter om helårskandidater ska kunna ligga till grund för resurstilldelning. Uppgifterna om externa medel och om personal, vilka Högskoleverket ansvarar för, och som ligger till grund för indikatorberäkningarna måste givetvis också kvalitetssäkras innan de lämnas till intermediären för beräkning av underlag till anslag. Mätningen av den vetenskapliga produktionen som en av indikatorerna behöver utredas vidare. Därtill kommer att en genomgång behöver göras med alla lärosäten om särskilda uppdrag inom både utbildning och forskning liksom en översyn av dimensioneringen av konstnärliga utbildningar och därmed lärosätesresurser.

5 Intermediären

RUT 2:s förslag: Ett intermediärt organ i form av en nämnd fattar beslut om underlag till regeringens förslag till riksdagen om anslag till utbildning och forskning vid universitet och högskolor. Nämnden ska ansvara för resurstilldelningssystemet och dess vidareutveckling samt för andra till systemet eventuellt anknutna kompletterande finansieringsstrukturer såsom matchningsfond och strukturfond.

Det finns för närvarande flera myndigheter som har till uppgift att bereda frågor, tillhandahålla service åt lärosätena och finansiera deras verksamhet: Regeringskansliet, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, de statliga forskningsråden etc. Frågan kan då med rätta ställas om högskolan behöver ytterligare en myndighet för att administrera resurser för sin verksamhet. Om ett aktivitets- och kvalitetsrelaterat resurstilldelningssystem för de direkta anslagen till lärosätena ska införas, är det enligt RUT 2:s uppfattning nödvändigt att inrätta en kvalificerad intermediär organisation för kvalitetssäkring av arbetet. Frågan är bara hur detta ska kunna organiseras på effektivaste sätt.

I tilläggsdirektiven till Resursutredningen betonas att om utredaren finner det motiverat ska förslag ”till möjliga kvalitets- och prestationsrelaterade kriterier samt även andra möjliga aspekter på ett lärosätes verksamhet som kan utgöra underlag för regeringens resurstilldelning till forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor” lämnas. RUT 2 har i detta betänkande vidareutvecklat delbetänkandets förslag till förändrad resurstilldelning för grundutbildningen och föreslagit ett system för resurstilldelning till utbildning på alla tre nivåer – grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå – och i enlighet med tilläggsdirektiven presenterat ett sätt att tillämpa resurstilldelningssystemet även för SLU.

Beträffande anslagstilldelning till forskning har RUT 2 föreslagit att vetenskapsområde avskaffas för resurstilldelning och även som avgränsning för examensrätt i forskarutbildningen. I stället föreslår utredningen att högskolorna ska kunna få tillstånd att utfärda examina på forskarnivå i ett ämne och att högskolorna därefter kan begära att få kvaliteten inom en forskningsprofil utvärderad för att eventuellt erhålla basresurser för en forskningsprofil. Utredningen har lagt ett förslag om ett system som konkurrensutsätter hälften av universitetens forskningsresurser med hjälp av indikatorer och utvärderingar och även inkluderat SLU i detta system. RUT 2 presenterar, som tidigare sagts, ett förslag till ett sammanhängande resurstilldelningssystem för utbildning och forskning.

Ovanstående är en kort sammanfattande beskrivning av huvudpunkterna i utredningens förslag. Vid utarbetandet av detta förslag har behovet av ett organ (myndighet, råd, nämnd) som hanterar detta resurstilldelningssystem blivit mer och mer uppenbart. Vilket beredningsorgan behöver riggas för att sköta utvärderingar, bedömningar, inhämtande av statistiskt material, utvecklingsarbete m.m. och utifrån detta lämna underlag till regeringen för anslagens storlek? – alla dessa uppgifter som mer noggrant beskrivits tidigare i betänkandet och som sammanfattas i det följande. Om statsmakterna nu anser att det förslag som RUT 2 presenterar leder till det som direktiven beskriver som konkurrensutsättning med prestations- och kvalitetsrelaterade kriterier, vilken myndighet eller vilket organ skulle då kunna ha ansvar för dessa uppgifter?

De senaste decennierna har resurstilldelningsfrågorna beträffande de direkta forskningsanslagen till lärosätena hanterats inom Regeringskansliet. Det har inte funnits några kvalitetskriterier för att fördela resurserna fram till budgetpropositionen för år 2008. Tilldelningen har skett på ett ofta schablonartat sätt utifrån historiska grunder, oftast utan att tydliga motiv redovisats för riksdagen. Understundom har den för dagen rådande politiska viljan föreskrivit hur avvikelser från dessa tilldelningsgrunder har skett. Sådana avvikelser har särskilt blivit aktuella vid tillskapandet av nya högskolor och universitet.

Enligt RUT 2:s uppfattning står det helt klart att Regeringskansliet inte har en organisation som är lämpad att sköta det system som RUT 2 nu lägger förslag om eftersom den nämnd som föreslås ska representera forskarsamhället. Det finns där inte möjlighet att organisera utvärderingspanelerna och utvecklingsarbetet

med indikatorerna kräver ett specialistorgan, som behöver vara frikopplat från den politiska beredningsorganisationen.

Den intermediära organisation som behövs ska i stor utsträckning – men inte enbart – hantera forskningsfrågor. En möjlighet vore därför att intermediären förlades vid en större forskningsfinansierande myndighet såsom Vetenskapsrådet eller VINNOVA, vilka båda har stor erfarenhet av att utvärdera forskning och arbeta med forskningens infrastruktur. Det finns dock huvudsakligen två anledningar till att utredningen inte vill förorda ett sådant förslag: För det första ska intermediären inte enbart bedöma universiteten och högskolorna som forskningsutförare. För det andra menar utredningen att principen med en tvåvägsfinansiering innebär att det blir en kollision mellan två statliga finansieringsformer. Det finns goda skäl att upprätthålla gränsen mellan statens direkta finansiering av lärosätenas basorganisation, som är en långsiktig verksamhet, och externfinansiering av forskningen, som är en verksamhet med kortare tidsperspektiv – detta inte minst med tanke på maktkoncentrationen. De statliga externfinansiärerna ska bedöma och finansiera enskilda forskare och forskargrupper. Den statliga intermediären ska värdera lärosätena som forskande och utbildande *institutioner* och beräkna resurser direkt för lärosätena. En klar bodelning mellan dessa uppgifter är enligt utredningens mening att föredra.

Högskoleverket har idag ansvar för att utöva tillsyn, utvärdera, följa upp och informera om den svenska högre utbildningen, vilket också innefattar forskarutbildningen. Att forskarutbildningen ingår som den tredje nivån i utbildningen är, som utredningen tidigare understrukt, sedan den 1 juli 2007 klart uttryckt i högskolelagen. Forskarutbildningen är, liksom tidigare, naturligtvis både en del av forskningen och utbildningen och som sådan den tydligaste bryggan dem emellan. På så sätt har verket även ett ansvar för ett område som inte bara gränsar till utan är en del av forskningsverksamheten. Det står utom allt tvivel att verket i dag besitter den kompetens som behövs för att organisera utvärderingen av den högre utbildningen och bedriva utvecklingsarbete vad gäller denna. För närvarande har Högskoleverket dock inte den kompetens som skulle behövas för att också hantera forskningsdelen och inte heller legitimitet i forskarvärlden. I en skrivelse från Högskoleverket har man dessutom påpekat att ”när bedömningar och mer mjuka indikatorer används som underlag för resurstilldelning är det viktigt att de som ansvarar för bedömningarna är helt oberoende och inte har

några relationer eller intressen kopplade till de lärosäten som berörs” samt att ”när det gäller själva fördelningen av resurser så anser vi även här att den bör göras av en fristående nämnd”.¹ RUT 2 ser i och för sig ingen principiell skillnad i hantering av denna resursfördelning i jämförelse med exempelvis Vetenskapsrådets, annat än att anslagets storlek är betydligt större och att Högskoleverkets beslut fattas av dess generaldirektör och inte av dess styrelse. Det senare kunde i och för sig förändras.

Möjligen skulle ett i grunden reformerat Högskoleverk – med en förändrad styrelseorganisation – kunna hantera även denna uppgift.

Den möjlighet som emellertid i nuläget framstår som den bästa skulle vara att tillskapa en nämnd med eget myndighetsansvar men med Högskoleverket som värdmyndighet (jfr Överklagandenämnden för högskolan). Namnet på denna nämndmyndighet kunde vara Resurstilldelningsnämnden för universitet och högskolor (RUH).²

5.1 Intermediärens uppgifter

Intermediären ska tillse att de direkta statliga anslagen till universitet och högskolor för utbildning och forskning tilldelas i konkurrens med prestations- och kvalitetsrelaterade kriterier. Den ska ha ansvar för att med hjälp av egna och andra myndigheters utvärderingar och statistik utvärdera utbildning och forskning och relatera resultaten till resurstilldelningen efter ett av regering och riksdag fastlagt system. Denna utvärdering och omfördelning av anslagen sker, som tidigare beskrivits, i perioder om fyra år. Intermediären ska hämta in uppgifter från och ha ett nära samarbete med andra myndigheter, särskilt Högskoleverket, Vetenskapsrådet och VINNOVA. I det följande ges en sammanfattning av intermediärens huvudsakliga uppgifter såsom de beskrivits i de föregående avsnitten av betänkandet.

¹ Högskoleverket 2007: ”Högskoleverkets roll i ett nytt system för resurstilldelning”, s. 4.

² På engelska Higher Education Council for Sweden (HEFCSwe).

Intermediären ska lämna underlag till regeringen inför varje fyraårsperiod:

- om tilldelning av utbildningsramen genom att stämma av lärosätenas utbildningsresultat i relation till föregående periods utbildningsram (se vidare avsnittet 4.2.1);
- om tilldelning av forskningsramen till universiteten med utgångspunkt i resultaten från indikatorerna och forskningsutvärderingarna under den gångna fyraårsperioden (se vidare avsnittet 3.2 och 4.3.1–4.3.3);
- om tilldelning av basresurser till forskningsprofiler vid högskolorna med utgångspunkt i bedömning av nya forskningsprofiler samt utvärdering av redan etablerade forskningsprofiler (se vidare avsnittet 2.3);
- genom att överlämna sina beslut om betyg från lärosätesutvärderingar och tilläggsbelopp (se vidare avsnittet 3.1.5).

Intermediären ska även:

- organisera forsknings-, forskningsprofils- och lärosätesutvärderingar av lärosätena under varje fyraårsperiod (se vidare avsnittet 3.2.8);
- tillse och vidareutveckla resurstilldelningssystemet, inte minst den del som berör publiceringar och utvärderingar och nya indikatorer såsom samverkan (se vidare avsnittet 3.2);
- på regeringens begäran inför statsmaktsbeslut om dimensioneringsförändringar i utbildning och resursförändringar för forskning lämna underlag om fördelning till regeringen;
- att vid dimensioneringsförändringar som har betydelse för lärosätesresursen för konstnärliga utbildningar lämna erforderligt underlag för omräkning av denna till regeringen.

Intermediären kan även:

- fördela ett eventuellt medfinansieringsstöd vid den icke-statliga externfinansieringen (via en s.k. matchningsfond) och följa upp ett eventuellt system med skattesubventioner av donationer till forskning (se vidare avsnitten 1.3.4 och 1.3.3);
- fördela stöd till samarbete inför fördjupad samverkan mellan lärosäten och/eller samgående och här eventuellt administrera en s.k. strukturfond (se vidare avsnittet 2.4);
- ta initiativ till *research pooling* (se vidare avsnittet 2.4).

5.2 Organisation och resurser

Regeringen angav i budgetpropositionen för 2007 ambitionen att styrelser med begränsat ansvar inte längre ska förekomma.³ Mot bakgrund av detta ställningstagande och förslagen i betänkandet *Från verksförordning till myndighetsförordning*⁴ har regeringen beslutat om en ny myndighetsförordning (2007:515) som träder i kraft den 1 januari 2008. Den innebär att huvudsakligen tre ledningsformer kommer att förekomma inom statsförvaltningen, nämligen *enrådighetsmyndighet* som leds av myndighetschefen ensam, *styrelsemyndighet* som leds av en styrelse med fullt ansvar och *nämndmyndighet* där styrelsen utgörs av de personer som ingår i nämnden. Nämndmyndighet kan enligt förordningen ha ett eget kansli som leds av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.

Intermediären ska främst avgöra vetenskapliga frågor och inte alls besluta i frågor som innebär myndighetsutövning mot enskild. Det är grundläggande att intermediärens beslut behöver ha en väl förankrad akademisk legitimitet. Den kommer dessutom att vara en liten organisation med ett begränsat ansvarsområde. RUT 2 ser det därför som rimligt att intermediären ska utformas som en nämndmyndighet som utses i linje med det sätt som Högskoleverket föreslår i sin ovan nämnda skrivelse till RUT 2, nämligen efter förslag från universitet och högskolor eller det/de organ som lärosätena föreslår.⁵ Dessutom bör representation för studenter och doktorander finnas med. Denna ordning ligger väl i linje med

³ Prop. 2006/07:1, *Utgiftsområde 2, bilaga 1, s. 7.*

⁴ SOU 2004:23.

⁵ Högskoleverket 2007: "Högskoleverkets roll i ett nytt system för resurstilldelning", s. 4.

regeringens överväganden kring högskolestyrelser i propositionen *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses*. Genom att styrelsen har en stark förankring i den berörda verksamheten läggs, enligt regeringen, en grund för ett ökat självbestämmande. Vidare framgår att regeringens principiella utgångspunkter gör det naturligt för regeringen att följa lärosätenas förslag till ledamöter såvida inte starka skäl talar för annat, t.ex. att jämställdhetsaspekten inte har beaktats.⁶

Styrelser och ordförande i statliga organ utses normalt för tre år. Det är viktigt att intermediären kan verka långsiktigt i sitt arbete. Enligt RUT 2:s mening bör därför mandatperioderna för denna intermediär vara minst fyra år. Nämnden fattar således under sin mandatperiod beslut om ett underlag till regeringens förslag till riksdagen om anslag till lärosätena.

Intermediären bör ha ett litet och effektivt kansli som har kompetens för ovanstående uppgifter och som samverkar med andra myndigheter och organisationer. RUT 2 har inte gjort några mer detaljerade beräkningar på hur stora resurser ett sådant kansli med dess verksamhet skulle kräva. Om Högskoleverket eller någon annan myndighet skulle vara värmyndighet, skulle personalstyrkan behöva vara cirka 15 personer. Därtill behöver utvärderingstjänster och andra tjänster köpas för cirka 25–30 miljoner kronor. Kostnaden för kansliet skulle då, högt räknad, bli cirka 40 miljoner kronor,⁷ vilket skulle utgöra cirka 2 promille av statens totala kostnader för forskning vid universitet och högskolor. RUT 2 föreslår att dessa kostnader finansieras inom de tillkommande forskningsmedlen om 400 miljoner kronor som i budgetpropositionen för 2007 aviserats för 2009.

Det är viktigt att intermediären etableras så snart som möjligt. Den behöver inför den första fyraårsperioden beräkna den första omfördelningsomgången av forskningsmedlen vid universiteten, utarbeta en plan för utvärderingarna under den första perioden, etablera samarbeten med övriga myndigheter samt kvalitetssäkra alla beräkningsunderlag för resurstilldelningen.

⁶ Prop. 2006/07:43, s. 9.

⁷ Högskoleverket har i en PM till utredningen beräknat kostnader för den kvalitetsgranskning som skulle behöva genomföras av forsknings-, lärosätes- och profilpanelerna till cirka 40–60 miljoner kronor per år, om verket skulle genomföra utvärderingarna. Siffrorna verkar enligt RUT 2 vara för högt skattade. Jfr Högskoleverket 2007: "Högskoleverkets roll i ett nytt system för resurstilldelning", s. 4.

5.3 Steg vidare

Den nämnd som RUT 2 här föreslår är som ovan sagt en liten organisation med ett begränsat ansvarsområde och med ett kansli som ska vara väl skickat att sköta de beskrivna uppgifter, vilka i huvudsak handlar om att sköta resurstilldelningssystemen med indikatorer och utvärderingar. Det kommer att bli forsknings- och profilutvärderingarna som främst kommer att ta nämndens kraft i anspråk samt lärosätesutvärderingarna. Nämnden behöver samarbeta med andra myndigheter och inhämta underlag från dessa, främst Högskoleverket, Vetenskapsrådet och VINNOVA.

RUT 2 har gjort bedömningen att det finns ett antal olika åtgärder som på sikt borde genomföras. Det handlar om den s.k. matchningsfonden, den s.k. strukturfonden, initiativ till *research pooling* och stöd till samarbeten. Om nämnden skulle få ansvar för dessa uppgifter, skulle behovet av kvalificerad personal för att administrera dessa satsningar öka. De uppgifter som det då handlar om är att ta in och ge underlag till nämnden för att göra långsiktiga bedömningar av statens satsningar på forskning.

Resurstilldelningsnämnden för universitet och högskolor skulle i en senare fas kunna ges ett vidare uppdrag för att tillgodose regeringens behov av kvalificerad analys och strategiska bedömningar. De analysfunktioner som i dag finns spridda på t.ex. forskningsberedningen, Vetenskapsrådet och Utbildningsdepartementet skulle vinna på att koncentreras för att kunna fungera som en slagkraftig analysfunktion. Detta borde enligt RUT 2 utredas. I detta sammanhang är den kompetens som SISTER representerar väl värd att nämna.

6 Författningskommentarer

RUT 2 har tidigare i betänkandet lämnat förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434); nedan lämnas författningskommentarer till förslaget.

1 kap. 11 §

I nuvarande lydelse av paragrafens första stycke anges att det är regeringen som beslutar vid vilka högskolor som examina på grundnivå respektive avancerad nivå får avläggas och att regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får besluta i dessa frågor. RUT 2 föreslår att det anges att regeringen även beslutar vid vilka högskolor som inte är universitet som examina på forskarnivå får avläggas och att regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får besluta i dessa frågor. I andra stycket första meningen anges, enligt nuvarande lydelse, de krav som måste vara uppfyllda för att tillstånd att utfärda en examen som inte är på forskarnivå skall få utfärdas. De krav som ställs är de som föreskrivs i första kapitlet högskolelagen i fråga om utbildning på grundnivå och avancerad nivå och de särskilda krav som finns uttryckta i förordningsbestämmelser. Som en konsekvens av RUT 2:s förslag att beslut om examina, enligt första stycket, även ska omfatta examina på forskarnivå vid högskolor som inte är universitet föreslår RUT 2 att inskränkningen att kraven endast ska gälla utbildning på grundnivå och avancerad nivå tas bort. Dessa frågor behandlas av RUT 2 i avsnitt 2.2.3.

1 kap. 11 a §

Paragrafen reglerar frågor om återkallelse av tillstånd att utfärda examina. Den avser, enligt nuvarande lydelse, genom hänvisningen i första stycket till 11 § andra stycket examina på grundnivå och avancerad nivå. Av förslaget om ändring i 1 kap. 11 § första stycket följer att regeringen kan återkalla tillstånd att utfärda examina på forskarnivå för högskolor. RUT 2 föreslår att ett nytt andra stycke införs i 1 kap. 11 a § med innebörden att återkallelse av tillstånd att utfärda examina på forskarnivå också kan avse visst ämne vid ett universitet. I nuvarande lydelse av andra stycket i paragrafen behandlas vem som beslutar om återkallelse av tillstånd att utfärda examina på grundnivå och avancerad nivå. RUT 2:s förslag innebär att den bestämmelsen även ska omfatta forskarnivå. Detta innebär att om en högskola inte har efterkommit Högskoleverkets anmodan att avhjälpa brister ska regeringen besluta att högskolan inte längre får utfärda en sådan examen som bristerna avser. Regeringen bemyndigas i nästa mening, enligt nuvarande lydelse, att meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får beslut om sådana frågor. Regeringen kan därmed meddela föreskrifter om att Högskoleverket ska besluta om återkallelse av tillstånd att utfärda examina på alla tre nivåer. RUT 2:s förslag behandlas i avsnitt 2.2.3.

1 kap. 12 §

I paragrafen, enligt nuvarande lydelse, finns en bestämmelse med innebörden att examina på forskarnivå får avläggas vid universitetet. Vid andra högskolor får enligt nuvarande lydelse examina på forskarnivå avläggas med stöd av beslut enligt 2 kap. 5 §. RUT 2 föreslår att bestämmelsen om vetenskapsområden tas bort och att villkor för att examina på forskarnivå ska få avläggas vid andra högskolor än universitet lämnas genom hänvisningen till 2. kap 5 §. Förslaget om att avskaffa vetenskapsområde behandlas i avsnitt 2.2.2.

2 kap. 5 §

I paragrafen, enligt nuvarande lydelse, anges att det vid universitetet finns de vetenskapsområden som riksdagen bestämmer. Regeringen kan, enligt nuvarande lydelse, för högskolor som inte är

universitet besluta om att vetenskapsområden ska finnas. RUT 2 föreslår att dessa bestämmelser tas bort. I paragrafens sista mening, enligt nuvarande lydelse, ges villkor för beslut om vetenskapsområde. RUT 2 föreslår att de nuvarande bestämmelserna i paragrafen bibehålls i den del som avser villkor för att en högskola ska kunna utfärda en examen på forskarnivå dock inte inom ett vetenskapsområde utan i ett ämne. Utredningens förslag behandlas i avsnitt 2.2.2.

2 kap. 5 a §

I paragrafen finns, enligt nuvarande lydelse, bestämmelser med innebörden att det ska finnas minst en fakultetsnämnd vid varje universitet och vid varje högskola där det finns vetenskapsområde. RUT 2 föreslår en ändring med innebörden att det ska finnas en fakultetsnämnd vid varje högskola med tillstånd att utfärda examina på forskarnivå. Förslaget leder också till följdändringar i anslutning till paragrafens reglering av särskilt organ för lärarutbildning. Av paragrafens sista stycke, i nuvarande lydelse, framgår att en fakultetsnämnds ansvarsområde inte behöver sammanfalla med ett vetenskapsområde. RUT 2 föreslår att denna bestämmelse tas bort då vetenskapsområde avskaffas och att fakultetsnämndens ansvarsområde för högskolor som inte är universitet bara får avse de ämnen för vilka högskolan har tillstånd att utfärda examina på forskarnivå.

Referenser

- Andersson, Stefan: "Söktjänst för svenska vetenskapliga publikationer. Slutrapport version 1.1 februari 2007", Uppsala universitetsbibliotek 2007.
- Askling, Berit, Almén, Edgar & Fransson, Anders: "Gemensam lärarutbildning i sydost. Slutrapport", 2007, ([http://akademisydost.se/sydost/webb.nsf/pages/C40F9050566695E8C12572E300226F51/\\$FILE/S-rapport%20Askling.pdf](http://akademisydost.se/sydost/webb.nsf/pages/C40F9050566695E8C12572E300226F51/$FILE/S-rapport%20Askling.pdf)) (citerad 2007-09-15).
- Barker, Kate: "The UK Research Assessment Exercise: evolution of a national research evaluation system" Föredrag vid seminarium den 8 februari 2007 PREST, Manchester Business School.
- Benner, Mats: *Kontrovers och konsensus. Vetenskap och politik i svenskt 1990-tal* (SISTER Rapport 1), Bokförlaget Nya Doxa, Nora 2001.
- Benner, Mats: "Universiteten måste klara sitt rollspel", *Axess* 2006:7.
- Bergström, Hans: *Vem leder Sverige mot framtiden*, SNS Förlag 2006.
- Björklund, Stefan: *Forskningsanknytning genom disputation*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1991.
- Blair, Tony: "Keeping universities up to the mark", tal publicerat den 15 februari 2007 (www.telegraph.co.uk) (citerad 2007-02-19).
- Brandell, Lars: "Varför universitet?", 2007 (<http://www.lilahe.com/>) (citerad 2007-09-28).
- Braunerhjelm, Pontus & Acs, Zoltan: "Donationer och tillväxt: Finns det några samband?", *Sista fracken inga fickor har*, s. 101–139.

- Braunerhjelm, Pontus & Skogh, Göran (red.): *Sista fracken inga fickor har. Filantropi och ekonomisk tillväxt*, SNS Förlag, Stockholm 2004.
- Broström, Anders, Deiacio, Enrico & Sörlin, Sverker: *Tekniska universitet på världsmarknaden? – motiv och förutsättningar för en strategisk allians mellan KTH och Chalmers*, SISTER Arbetsrapport 2004:32.
- Dahllöf, Urban: ”Om jag finge bestämma utvärderingsstrategi...”, *Vart är högskolan på väg?*, 1993, s. 67–79.
- Edling, Jan, Hermansson, Kenth, Nilsson, Rolf & Nordborg, Jenni: *Innovativa små och medelstora företag – Sveriges framtid. Strategi från VINNOVA för ökad innovationskraft* (VINNOVA Policy 2007:01), 2007.
- Elvebakk, Beate & Enebakk, Vidar: ”Kunskapsløst kunnskapsløft. Om forsøkene på å telle seg till kvalitet”, *Samtiden* 4/2005, s. 34–44.
- Engwall, Lars: ”Hur har vi det med beredskapen idag? Utbildning och forskning som modern försvarspolitik”, *Ord i rättan tid. En festlig skrift om forskning och politik, makt och medier tillägnad Thorsten Nybom*, red. Anders Björnsson m.fl., Carlsson Bokförlag 2005.
- Engwall, Lars: ”Belöna kompetensen! resursfördelning till framtidens universitet” (uppsats i den kommande samlingsvolymen *Kunskap – Sveriges framtid?*, red. Mats Benner & Sverker Sörlin), 2007.
- Eriksson, Per: ”Inte är färre och större universitet alltid bättre?” [uppsats under tryckning], 2007.
- European Economic Advisory Group: *Report on the European Economy 2006*, 2006.
- The European Research University – An Historical Parenthesis? Essays in Honor of Professor Stig Strömholm*, red. Blücker, Kjell, Neave, Guy & Nybom, Thorsten, Palgrave, New York 2006.
- European University Association: *Lisbon Declaration. Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a common purpose*, 2007.
- Europeiska kommissionen: *Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet*, KOM (2006) 208 slutlig.
- Framtidens universitet. Syntesrapport*, utg. Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, 2006.

- Franke, Sigbrit: "Högskolans vidgade uppdrag – kunskapssamhällets allt i allo?", *Gränslöst*, 2006, s. 329–343.
- Fällman, Ulla-Kari: *Redovisning av indirekta kostnader vid universitet och högskolor* (utarbetad på uppdrag av SUHF:s arbetsgrupp för full kostnadstäckning) (fotokopia), mars 2007.
- Gehlin, Håkan; Tolstoy, Stephan & Wardhammar, Per: *Granskning av grunder för fördelning av indirekta kostnader vid universitet och högskolor*. Slutrapport (Öhrlings PricewaterhouseCoopers), 2002.
- Giddens, Anthony: *En skenande värld. Hur globaliseringen är på väg att förändra våra liv*, SNS Förlag, Stockholm 2003.
- Giving more for Research in Europe. The role of foundations and the non-profit sector in boosting R&D investment* (Report by an expert group on measures and actions to promote the role of foundations and the non-profit sector in boosting R&D investment), Europeiska Kommissionen, september 2005.
- Glynn, Carolyn m.fl.: *Vetenskapsrådet och jämställdheten*, Rapport från Vetenskapsrådet 2006.
- Gränslöst – forskning i Sverige och i världen. Festskrift till Dan Brändström*, red. K. Blücker & E. Österberg, Natur och Kultur, Stockholm 2006.
- HEFCE: "Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds", May 2006/17.
- HEFCE: "Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds", July 2007/20.
- HEFCE: "HEFCE strategic plan 2006–11. Updated April 2007".
- HEFCE: "Use of research metrics in the arts and humanities. Report from the Expert Group set up jointly by the Arts and Humanities research Council and the Higher Education Funding Council for England", October 2006.
- Hermansson, Jörgen: *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*, Liber, Malmö 2003.
- Heyman, Ulf: "Sveriges vetenskapliga publicering – en analys av NI. PM från Vetenskapsrådet", 2003,
<http://www.vr.se/publikationer/sida.jsp?resourceId=256>

- Holm, Ulla M. & Liinason, Mia: *Disciplinary Boundaries between the Social Sciences and Humanities. Comparative Report on Interdisciplinarity*, Göteborgs universitet 2005.
- Hovdhaugen, Elisabeth m.fl.: *Kvinner og menn – like muligheter? Om kvinners og menns karriereveier i akademia*, NIFU Skriftserie 25/2004.
- Hur fria skall universitet och högskolor vara?*, SUHF, Stockholm 2003.
- Högskolan i Skövde: "Riktlinjer för inrättande av starka forskningsmiljöer vid Högskolan i Skövde" (Dnr 352-05-60), 2005.
- Högskolelag (1977:218).
- Högskolelag (1992:1434).
- Högskoleförordning (1993:100).
- Högskoleverket 1995: *Årsrapporten 1994/95 för universitet och högskolor*.
- Högskoleverkets rapportserie 1996:12 R: *Kriterier för benämningen universitet*.
- Högskoleverkets rapportserie 1997:27 R: *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning*.
- Högskoleverkets rapportserie 1998:11 R: *Högskola i dynamisk utveckling – fyra högskolors förutsättningar att bli universitet*.
- Högskoleverkets rapportserie 1998:27 R: *Vetenskapsområden. Bedömning av tre högskolor*.
- Högskoleverkets rapportserie 2002:40 R: Kim, Lillemor: *Lika olika – en jämförande studie av högre utbildning och forskning i de nordiska länderna*.
- Högskoleverket 2003a: Landgren, Ingeborg, *Klassificering av kurser – ett regeringsuppdrag*.
- Högskoleverket 2003b: NYHETER & DEBATT, Nummer 1/2003.
- Högskoleverkets rapportserie 2003:4 R: *Ackreditering. En öppen fråga*.
- Högskoleverkets rapportserie 2003:22 R: *Jämställdhet inom universitet och högskolor: en bibliografi med kommentarer*.
- Högskoleverkets rapportserie 2004:38 R: Lönn, Maria, *Högskolan samverkar*.

- Högskoleverkets rapportserie 2006:3 R: *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt.*
- Högskoleverkets rapportserie 2006:46 R: *Utbildning på vetenskaplig grund – röster från fältet.*
- Högskoleverkets rapportserie 2006:57 R: *Nationellt kvalitetssäkringssystem för perioden 2007–2012.*
- Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R: *Universitet & högskolor – Högskoleverkets årsrapport 2007.*
- Högskoleverket 2007: ”Högskoleverkets roll i ett nytt system för resurstilldelning”, PM Reg. nr 643-1707-07.
- Högskoleverket 2007: Pressmeddelande 2007-05-10.
- Högskoleverket 2007: ”Skrivelse om ett nationellt system för uppföljning av högskolans verksamhet inklusive samverkansuppgiften” [till Resursutredningen], 20/8 2007, Reg. nr 63-36 15-07.
- Högskoleverket 2007: *Verksamhetsplan för Högskoleverket kalenderåret 2007.*
- Högskoleverkets rapportserie 2007:26 R: *Utvärdering av grund och forskarutbildning inom scenisk gestaltning och produktion.*
- Högskoleverkets rapportserie 2007:31 R: *Hur har det gått? En slutrapport om Högskoleverkets kvalitetsgranskningar åren 2001–2006.*
- Högskoleverkets rapportserie 2007:33 R: *Universitet & högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2007.*
- Jonsson, Inge: ”Om utvärderingar – än en gång”, *Gränslöst*, 2006, s. 344–364.
- Jordansson, Birgitta: *Jämställdhetspolitikens villkor: Politiska intentioners möten med den akademiska världen: Exemplet ”Thamprofessurerna”*, Nationella genussekretariatet 1/1999.
- Karlsson, Staffan & Wadskog, Daniel: *Hur mycket citeras svenska publikationer? Bibliometrisk översikt över Sveriges vetenskapliga publicering mellan 1982 och 2004* (Vetenskapsrådets rapportserie 13:2006), Stockholm 2006.
- Kjønnsbalanse i academia – gylne muligheter. Slutrapport fra Komité for integreringstiltak – kvinner i forskning 2004–2006*, 2007.

- Kontext – Kvalitet – Kontinuitet. Utvärdering av Vetenskapsrådets anslag till konstnärlig forskning och utveckling 2001–2005.* (Vetenskapsrådets rapportserie 6:2007).
- Kungl. Vetenskapsakademien/Forskningspolitiska utskottet: *Rapport om skatteavdrag för donationer och gåvor till forskning (2007-01-15)* (fotokopia).
- Källblad, Emma: *The Organisation of Third Mission Funding in the UK. An Overview of the Higher Education Innovation Fund (HEIF) and Its Impact*, VINNOVA 2005, http://www.vinnova.se/upload/dokument/Verksamhet/Kommercialisering/Nyckelaktorer/HEIF_EK.pdf (citerad 2007-09-13).
- Källhammer, Eva & Fältholm, Ylva: *”Att vara man väger tyngre” – en studie om karriärstrukturer vid Luleå tekniska universitet*, Luleå tekniska universitet 2007.
- Liedman, Sven-Eric: *”Universitetens makt och vanmakt”, Hur fria skall universitet och högskolor vara?*, 2003, s. 5–12.
- Liinason, Mia, Alnebratt, Kerstin & Holm, Ulla M.: *Disciplinary Boundaries between the Social Sciences and Humanities. Interdisciplinarity, Research Policies and Practices: Two Case Studies from Sweden*, Göteborgs universitet 2006.
- Lindencrona, Gustaf: *Avdrag för bidrag till forskning* (fotokopia), 2007.
- Ljungberg, Daniel, Johansson, Mattias & McKelvey, Maureen: *”Does structure matter for science? The Matthew effect in the Swedish university sector”, RIDE/IMIT Working paper No. 84426-014, 2007, www.chalmers.se/tme/EN/centers/ride, (citerad 2007-09-29).*
- Lundberg, Jonas: *Bibliometrics as a research assessment tool – impact beyond the impact factor* (diss. Karolinska Institutet), Stockholm 2006.
- Lunds universitet 2001: *Kostnader för forskarutbildning*, Rapport till Utbildningsdepartementet Dnr U 2001/3619/UH.
- Makarow, Marja & Haila, Katri: *Research Assessment Exercise 2005. Summary Report. University of Helsinki*, Helsingfors 2007.
- Marcusson, Lena: *Universitetens rättsliga ställning. Rapport överlämnad till Förbunds församlingen den 17 november 2005*, SUHF, Stockholm 2005.

- Melander, Fredrik: *Lokal forskningspolitik. Institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980–2005*. (Lund Political Studies 145), Lund, 2007.
- Mer kunskap – en modern utbildningspolitik*, Allians för Sverige 20 februari 2006.
- Neave, Guy & Maassen, Peter: ”The Bologna Process. An Inter-governmental Policy Perspective”, *University Dynamics and European Integration*, 2007, s. 135–154.
- NOU 2000:7 *Ny giv för nyskapning*.
- Nybom, Thorsten: ”Forskning och högre utbildning. Funderingar i anledning av ett tidsläge”, *Vart är högskolan på väg?*, 1993, s. 113–136.
- Nybom, Thorsten: ”A Rule-governed Community of Scholars. The Humboldt Vision in the History of the European University”, *University Dynamics and European Integration*, 2007, s. 55–80.
- ”Om forskning vid Södertörn högskola”, skrivelse till Resursutredningen 2007-06-08 (Dnr 594/42/2007).
- On the Edge. Securing a Sustainable Future for Higher Education* (Report of the OECD/IMHE-HEFCE project on financial management and governance of higher education institutions), 2004.
- Pressmeddelande från franska regeringen 2007-08-29:
http://www.premierministre.gouv.fr/information/actualites_20/deux_dispositifs_pour_les_57044.html (citerad 2007-08-29).
- Proposition 1975: 59.
- Proposition 1976/77:59.
- Proposition 1983/84:107 om forskning.
- Proposition 1989/90:90 om forskning.
- Proposition 1992/93:169, *Högre utbildning för ökad kompetens*.
- Proposition 1992/93:170, *Forskning för kunskap och framsteg*.
- Proposition 1993/94:177, *Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft*.
- Proposition 1996/97:1, *Budgetpropositionen för 1997*.
- Proposition 1996/97:5, *Forskning och samhälle*.
- Proposition 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*.

- Proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*.
Proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999*.
Proposition 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor*.
Proposition 1999/00:1, *Budgetpropositionen för 2000*.
Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001*.
Proposition 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*.
Proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002*.
Proposition 2001/02:15, *Den öppna högskolan*.
Proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003*.
Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*.
Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*.
Proposition 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv*.
Proposition 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.
Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*.
Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.
Proposition 2006/07:43, *Frihet att välja – ett ökat inflytande för universitet och högskolor när styrelseledamöter utses*.
Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.
A Public Good. PhD Education in Denmark. Report from an International Evaluation Panel (Sverker Sörlin m.fl.), Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2006.
Queen Margaret University College, Edinburgh: *Application to the Privy Council*. May 2005.
Rapport från Uppsala studentkår 2006-11-06: *Lärlarledde undervisning på Uppsala universitet*, www.uppsalastudentkar.nu (citerad 2007-09-20)
Rapport från Filosofiska Fakulteternas Studentkår 2007-03-23: *Lärlarledde tid i utbildning vid Göteborgs universitet*, www.ffs.gu.se (citerad 2007-09-20).
Reichert, Sybille: *Research Strategy, Development and Management at European Universities* (EUA Publications), Bryssel 2006.
Riksdagens revisorer: *Grundutbildningens högskolemässighet*. Rapport 2000/01:1.
Riksrevisionsverket 2003: *Resursstyrning inom högskolan – hur hanterar högskolorna en vikande efterfrågan?* RRV 2003:13.

- Rosnes, Åge: "Hvordan bidra til økt privat forskning – myndighetenes politikk og virkemidler", 2005-11-29:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/Ryddemappe/Kan-ikke-plasseres/Hvordan-bidra-til-okt-privat-forskning-myndighetenes-politikk-og-virkemidler.html?id=113219>
(citerad 2005-11-29).
- Salerno, Carlo: "A Service Enterprise. The Market Vision", *University Dynamics and European Integration*, s. 119–132.
- Sammen om kunnskap II. Operasjonalisering av indikatorer for formidling. Instilling fra UHRs formidlingsutvalg II til KD.* (Versjon: 30. juni 2006)
- Sandström, Ulf: "Om den svåra konsten att fördela basmedel" (paper från IPD-konferensen 6–7 november 2006).
- Sandström, Ulf & Hällsten, Martin: "Springboard or Stumbling Block. Can Research Councils Promote Scientific Excellence Without Gender Bias?", *Gender and Excellence in the Making* (European Commission Study, EUR 21222), 2004, s. 77–91.
- Sandström, Ulf & Sandström, Erik 2007: "A Metric for Academic Science Applied to Australian Universities" [Paper submitted to Research Policy], 2007
(Se: www.forskningspolitik.se/studier.asp).
- Sastry, Tom & Bekhradnia, Bahram: *Using metrics to allocate research funds. A short evaluation of alternatives to the Research Assessment Exercise*, Higher Education Policy Institute 2006.
- Sivertsen, Gunnar: *Bibliometri for svensk utdanningsvitenskap. Et pilotprosjekt*, Vetenskapsrådet/NIFU STEP 2007.
- Slagstad, Rune: "Det nye universitetet", *Morgenbladet*, 23/2 2007.
- SOU 1965:11–12, U63.
- SOU 1992:1, *Frihet Ansvar Kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan*.
- SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning*.
- SOU 1993:3, *Ersättning för kvalitet och effektivitet*. Delbetänkande av Resursberedningen.
- SOU 1993:102, *Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning*. Delbetänkande av Resursberedningen.

- SOU 1994:80, *Iakttagelser under en reform*. Delbetänkande av Resursberedningen.
- SOU 1996:21, *Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform*.
- SOU 1996:29, *Forskning och pengar*.
- SOU 1998:10, *Campus för konst*.
- SOU 1998:128, *Forskningspolitik*.
- SOU 2000:82, *Högskolans styrning*.
- SOU 2000:101, *Högskolans ledning*.
- SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2004:27, *En ny doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt*.
- SOU 2005:48, *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.
- SOU 2006:7, *Studieavgifter i högskolan*.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.
- Stahl Gabrielsen, Tommy et. al.: *Finansieringssystemet för universitets- og høyskolesektorn – teoretiske vurderinger*, 19. mai 2007.
- Statsliggaren, 1983/84, VIII, U.
- Stening, Anders: *Försöksverksamhet med ändrad organisation inom högskolan*, Utbildnings- och kulturdepartementet 2005.
- Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfonds Årsberättelse 2003*.
- Strömholm, Stig: "Högskolan och 90-talet: en problembestämning", *Vart är högskolan på väg?*, s. 51–66.
- Svegfors, Mats: "Ett universitet – vad är det för slags djur?", *Hur fria skall universitet och högskolor vara?*, 2003, s. 13–22.
- Sveriges Förenade Studentkårer: *SFS Kvalitetsmanifest*, 2007.
- Sveriges Förenade Studentkårer: *Kvalitetsrapport*, www.sfs.se (citerad 2007-09-24).
- Sörlin, Sverker: "Hur skall högskolan växa? Om Humboldt, värdena och framtiden", *Den vildväxande högskolan*, 2003, s. 273–293.
- Sörlin, Sverker & Gundelach, Peter: *Att ta makten över kvaliteten. Strategisk utvärdering av samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet*. Göteborgs universitet 2007.

- Sörlin, Sverker & Törnqvist, Gunnar: "Universitet och regioner – ett återbesök", *Gränslöst*, 2006, s. 442–476.
- Täljedal, Inge-Bert et al.: *Perspektiv på humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning och forskarutbildning vid Malmö högskola. Rapport från en av rektor ht 2006 tillkallad extern utvärderingsgrupp*. Malmö högskola 2007.
- Universitets- och Byggningsstyrelsen [Danmark] 2007: "Udkast til en model for fordeling af basismidler efter kvalitet", Sagsbehandler Fleming Birk, Dok nr. 306921.
- University Dynamics and European Integration*, red. P. Maassen & J. P. Olsen. Springer, Dordrecht 2007.
- Utbildningsdepartementet 2006: "Dramatiska institutets svar på remissen "Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning", SOU 2005:48", Dnr U 2005/5237/UH.
- Uppsala University 2007: *Quality and Renewal 2007. An overall evaluation of research at Uppsala University 2006/2007*.
- Vart är högskolan på väg?, red. B. Fredriksson, SULF 1993.
- Vekt på forskning. Nytt system for dokumentasjon av vitenskapelig publisering. Instilling fra faglig og teknisk utvalg till UHR (Version 12. november 2004).
- Vetenskapsrådet 2003: *En stark grundforskning i Sverige. Vetenskapsrådets forskningsstrategi 2005–2008*.
- Vetenskapsrådet 2006: *Forskarutbildning i Sverige, variation i volym, effektivitet och kostnader sedan tidigt 1990-tal*.
- Den vildväxande högskolan. Studier av reformer, miljöer och kunskapsvägar* (SISTER Skrifter 8), red. L. Kim & P. Mårtens, Bokförlaget Nya Doxa, Göteborg 2003.
- Örebro universitet: "Kriterier för vissa typer av forskningsmiljöer inom HS-nämndens verksamhetsområde", Beslut 2006-09-05.
- Örebro universitet: "Ramverk – starka forskningsmiljöer. Fakultetsnämnden för medicin, naturvetenskap och teknik", Beslut 2006-05-04.