

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Marie Kahlroth
08-563 085 49
marie.kahlroth@hsv.se
YTTRANDE

2008-03-19
Reg.nr 13-58-08

Resurser för kvalitet (SOU 2007:81)

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över resursutredningens slutbetänkande enligt remiss U2007/7008/UH.

Sammanfattning

Sverige behöver en universitetsstruktur som står sig väl i Europa och i förlängningen också globalt. Högskoleverket välkomnar därför ett kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem. Att låta kvalitet och resultat styra resursernas fördelning ger trovärdighet till högskolesektorn. I stora drag tillstyrker därför Högskoleverket slutbetänkandets förslag. Vissa frågor kan dock behöva utredas ytterligare. Höjningen av den lägst betalda per capitaersättningen till 50 000 är särskilt viktig. Det är en förutsättning för att lärosätena även fortsättningsvis ska kunna bedriva utbildning av god kvalitet och öka antalet undervisningstimmar.

I några fall instämmer verket i utredningens resonemang, men drar delvis andra slutsatser. Ett fåtal förslag avstyrks helt, bl.a. förslaget att inrätta en intermediär. Högskoleverket kan åta sig en stor del av den tänkta intermediärens uppgifter, medan andra enligt verkets uppfattning antingen bör ligga på andra befintliga myndigheter eller handhas av regeringskansliet.

Vad gäller kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå anser Högskoleverket att kvalitetsgranskningarna bör avse utbildningar i stället för lärosäten, vilket beskrivs i en särskild bilaga till detta yttrande.

Betänkandet för fram flera förslag som kan leda till en tudelning av det svenska högskolesystemet. Högskoleverket stöder inte en sådan utveckling. Verket anser att excellent forskning kan förekomma vid såväl högskolor som universitet. Därför ska högskolorna även fortsättningsvis ha basanslag för forskning, vilka givetvis ska konkurrensutsättas på samma sätt som universitetens. När det gäller beräkning av resurser för utbildning på forskarnivå föreslår verket en alternativ modell. Det innebär att mer forskningsresurser utsätts för konkurrens än i betänkandet. Högskolor bör också kunna ansöka om rätt att utfärda examen på forskarnivå inom ett ämne.

Utgångspunkter för Högskoleverkets yttrande

Det pågår ett förändringsarbete inom högskolesektorn, såväl i Sverige som i övriga Europa och många andra länder. Resursbristen är ett gemensamt problem som man försöker tackla på olika sätt och i ett antal länder överväger man att införa, eller har redan infört studieavgifter. Den ökade globaliseringen ställer nya krav på högskolesektorn. Lärosätena agerar numera på den globala arenan, vilket ställer ökade krav för att möta konkurrensen.

De svenska lärosätena har nått sin smärtpunkt vad gäller underfinansieringen av den högre utbildningen. Om inte tilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå höjs kan inte längre lärosätena bibehålla god kvalitet inom högre utbildning, det gäller framför allt inom samhällsvetenskap och humaniora.

Bolognaprocessen har lett till förändringar i högskoleförfattningarna som innebär att utbildning på forskarnivå på ett mer tydligt sätt utgör den tredje nivån i högre utbildning. Det ställer krav på förändringar av resurstilldelningssystemet.

I de nordiska länderna gör man olika vägval för att möta den globala konkurrensen, men avsikten är densamma – att konkurrera globalt genom samarbete mellan lärosäten. I Danmark och Finland kommer styrningen av processen uppifrån, i Norge har nyligen en utredning lagts fram som beskriver hur antalet lärosäten ska kunna minskas kraftigt. Avsikten är att detta ska ske i dialog mellan lärosäten och regering. I Sverige drivs arbetet med att förändra det svenska högskolelandskapet huvudsakligen av sektorn själv. Ett resurstilldelningssystem som stimulerar till profilering, samverkan mellan lärosäten och koncentration blir en drivkraft i sektorns förändringsarbete.

Kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning

I Sverige finns det en politisk vilja att driva på utvecklingen ytterligare genom att införa ett kvalitetsrelaterat resurstilldelningssystem. Ett system med förutbestämda kriterier för tilldelning av basanslagen för forskning har länge efterfrågats och att det ska vara kvalitetsbaserat är inte kontroversiellt. Sådana system används såväl av externa finansiärer som internt på de flesta lärosäten. Kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning är dock nytt och i betänkandet presenteras ett förslag.

Högskoleverket förordar dock ett annat system, vilket bottnar i verkets erfarenhet av utvärdering och de erfarenheter vi genom dem har fått från universitet och högskolor. Högskoleverkets förslag till kvalitetsbaserad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå beskrivs utförligt i bilagan till detta yttrande.

Direktfinansiering av samverkansuppgiften

Högskoleverket anser att lärosätenas samverkansuppgift, som utgör en integrerad del i utbildning och forskning, bör direktfinansieras i högre utsträckning än idag. De direkta statsanslagen har inte ökats i takt med att samverkan har fått ökad betydelse. Det är inte hållbart att en så central del av högskolans verksamhet ska

finansieras nästan enbart via korta projektanslag, som ibland dessutom utesluter vissa lärosäten.

Högskoleverket har övervägt olika alternativ av direktfinansiering för samverkansuppgiften, bl.a. öronmärkning av resurser inom per capitaersättningarna. En sådan öronmärkning är dock svår att motivera eftersom resultatet av samverkan måste vara uppföljningsbart och kvantifierbart, vilket inte är möjligt i dagsläget. Det finns nationell statistik över vissa former av samverkan, exempelvis uppdragsutbildning, uppdragsforskning och övrig forskningsfinansiering, samt inom kort över adjungerade lärare. Det är dock svårt att hitta transparenta indikatorer för exempelvis den viktiga samverkan som sker kring utformningen av utbildningen och arbetsmarknadens behov av högskoleutbildade. Här avser Högskoleverket att fortsätta sitt utvecklingsarbete. Verket tillstyrker av dessa skäl finansiering av samverkan i den form som utredningen föreslår, nämligen en kraftig höjning av per capitaersättningen som inkluderar finansiering av samverkan. Vid beräkning av resurserna i forskningsramen tas samverkansaspekten in genom att tilldelningen är relaterad till samtliga externa medel. Som kompletterande finansieringsväg bör lärosätena få möjlighet att ansöka om medel för bl.a. uppbyggnad av stödstrukturer för samverkan ur den föreslagna strukturfonden, eller från annan existerande finansiär. Se vidare nedan i kommentarerna till förslagen.

Kommentar till verkets yttrande om delbetänkandet

I Högskoleverkets yttrande (reg.nr. 3766-05) över delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* (SOU 2005:48) förordades ett dialogbaserat resurstilldelningssystem som stimulerar till profilering, samarbete mellan lärosäten och koncentration. Avsikten var att med dåvarande resurser åstadkomma ett resurstilldelningssystem som främjar kvalitet.

I slutbetänkandet redovisas nu en möjlighet att finansiera en avsevärd höjning av per capitaersättningarna, vilket på ett radikalt sätt förändrar utgångspunkten för verkets ställningstaganden. En annan förändrad utgångspunkt är att Sveriges universitets och högskoleförbund på senare tid har kommit överens om att lärosätena måste profilera sig och samarbeta sinsemellan för att klara den globala konkurrensen. Detta arbete har redan påbörjats.

Nu är således förutsättningarna annorlunda och därför förs delvis andra ställningstaganden fram i föreliggande yttrande. Strävan att främja kvalitet genom profilering, samarbete och koncentration har däremot inte ändrats.

Högskoleverkets ställningstaganden till förslagen

Högskoleverkets kommentarer avser betänkandets uttryckliga förslag och bedömningar. För att underlätta för läsaren återges de i rutor. Andra uttalanden som finns i texten kommenteras inte särskilt om de inte är av vikt för yttrandet.

Åtgärder för att stimulera ökad privat finansiering

För att stimulera ökad privat finansiering av forskningsverksamhet bedömer utredningen att fysisk person som lämnar ekonomiskt bidrag för forskning till godkända lärosäten och organisationer enligt fastställd lista bör få dra av en andel av beloppet från sin beskattningsbara inkomst. Juridiska personer bör medges rätt till skatteavdrag från inkomst av näringsverksamhet.

Verket tillstyrker förslaget om skatteavdrag för donationer av de skäl som utredningen framför. Enligt budgetpropositionen (prop. 2007/2008:01) avser regeringen att tillsätta en utredning för att möjliggöra avdragsrätt för donationer. Utredningen bör undersöka effekterna av en sådan förändring.

För att åstadkomma ökad privat finansiering av forskningsverksamhet bedömer utredningen att en matchningsfond bör inrättas. Fonden ska bidra till full kostnadstäckning för lärosätena när de får externa medel från icke-statliga finansiärer, genom att tillskjuta medel så att inte antalet projekt behöver minska.

Det är viktigt att lärosätenas direkta statsanslag inte binds upp till att motfinansiera bidrag från privata finansiärer. Verket instämmer i bedömningen att resurser bör tillskjutas, men med förbehållet att de resurser som skulle finansiera dessa fonder inte får konkurrera ut andra angelägna ändamål. Eftersom tillkommande offentliga medel för forskning är begränsade menar verket att de bör fördelas utifrån statsmakternas prioriteringar. Det ligger i sakens natur att resurser från en matchningsfond fördelas utifrån de privata givarnas prioriteringar, åtminstone avseende vilka lärosäten som får resurserna, och staten kan ha andra prioriteringar än givarna.

Vetenskapsområde avskaffas

Utredningen föreslår att 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.

Högskoleverket har vid flera tidigare tillfällen pekat på problemen med de breda vetenskapsområdena och tillstyrker därför att högskolelagen ändras så att

begreppet vetenskapsområde avskaffas. Verket tillstyrker också att högskolor även fortsättningsvis ska kunna få tillstånd att utfärda examina på forskarnivå under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda.

Utredningen beskriver också den oklarhet som finns i dagens system, där vetenskapsområde dels används för examensrätt på forskarnivå, dels som indelningsgrund för resurser, och föreslår att forskningsprofiler ska införas (se vidare nedan). Enligt utredningens förslag bör begreppet *forskningsprofil* användas för resurstilldelning och begreppet *ämne* användas som avgränsning av område för examensrätt. Att frikoppla examensrätt från resursfördelning är ett bra förslag som tydliggör förhållandena. (Se sidan 21 för kommentar avseende vetenskapsområde som indelningsgrund för resurser.)

Enligt utredningens förslag till författningsändring får tillstånd att utfärda masterexamen lämnas till högskolor *i de ämnen* inom vilka de får utfärda examina på forskarnivå. Högskoleverket tillstyrker förslaget, men vill peka på behovet av att ringa in begreppet *ämne*, alternativt byta ut det till exempelvis *ämnedområde* för att inte skapa allt för smala examensrätter.

Högskoleverket avstyrker förslaget att huvudhandledare för en doktorand måste vara anställda vid samma lärosäte som det där doktoranden är antagen. Att på det sättet begränsa huvudhandledarskapet framstår som en onödig begränsning. En sådan bestämmelse skulle kunna leda till problem för lärosätena då doktorander begär att få byta handledare. En sådan begäran måste enligt 6 kap. 31 § andra stycket högskoleförordningen tillstyrkas, vilket skulle kunna innebära stora svårigheter inom ämnen med få anställda. Dessutom torde bestämmelsen tämligen enkelt kunna kringgå genom en tidsbegränsad anställning.

Övergångsproblem

Högskolor med vetenskapsområde har generell rätt att utfärda såväl masterexamina som examina på forskarnivå inom vetenskapsområdet. Denna rätt bör naturligtvis kvarstå om kvaliteten upprätthålls. Högskoleverket vill understryka att frågan om vilka examensrätter högskolorna ska ha bör lösas i god tid innan en lagändring träder i kraft för att inte skapa oro bland studenter och doktorander.

Tillstånd och kriterier för att utfärda examina

Utredningen föreslår att 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.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att högskolor, efter beslut av Högskoleverket, kan få examensrätt för forskarnivå inom ett ämne, i stället för dagens vetenskapsområde. Verket ska vidare få rätt att återkalla examensrätt i ett

ämne på forskarnivå, inte bara vid högskolorna utan även vid universiteten. Högskoleverket tillstyrker förslagen. Se dock ovanstående kommentarer angående *ämne*.

Utredningen föreslår att konstnärliga examina på forskarnivå införs i examensordningen.

Högskoleverket tillstyrker förslaget att införa konstnärliga examina på forskarnivå, men vill påpeka att en samsyn behöver utvecklas om vad som ska känneteckna konstnärlig forskning Dessutom bör kvalitetskriterier för konstnärlig forskarutbildning utvecklas.

Forskningsprofiler vid högskolor

Utredningen föreslår att en högskola kan begära hos en intermediär att få en forskningsprofil utvärderad. Utredningen gör också en bedömning av vad som ska menas med en forskningsprofil, bl.a. att miljön ska vara integrerad i lärosätets verksamhet med utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Enligt förslaget ska intermediären utvärdera kvaliteten inom forskningsprofilen och ranka profilen för basresurser.

Givet att Högskoleverket har beviljat examensrätt för utbildning på forskarnivå i ett ämne ska en högskola kunna ansöka om att bli utvärderad för en forskningsprofil och profilen ska rankas för resurser. Högskoleverket tillstyrker denna del av förslaget.

Utredningen ger en bra och uttömmande beskrivning av vad en forskningsprofil är, men i det praktiska fallet menar Högskoleverket att kriterierna måste tolkas och utarbetas efter hand. Detta är verkets erfarenhet från prövningen av masterexamina, då bedömargruppen till exempel konstaterade att området för examensrätt borde vara smalare än ett vetenskapsområde, men minst lika stort eller brett som ett (dåvarande) huvudämne.

Vad gäller förslaget att intermediären ska utvärdera forskningsprofilen och rangordna den för basresurser anför verket en avvikande åsikt eftersom vi inte anser att någon intermediär behöver inrättas. Det bör dock vara samma organisation/myndighet som ansvarar för forskningsutvärdering i det föreslagna resurstilldelningssystemet som också utvärderar och rangordnar forskningsprofiler inför statsmakternas beslut om resurstilldelning.

Konstnärlig forskning

Utredningen gör bedömningen att 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.

Högskoleverket instämmer med utredningens bedömning. Som verket tidigare framfört riskerar de konstnärliga högskolorna att inte vara tillräckligt stora miljöer för forskning och utbildning på forskarnivå. Den pågående utvecklingen av organisationen av konstnärlig forskning vid flera lärosäten kan tjäna som modell för samarbeten inom en forskarskola.

Högskolelandskapet

Utredningen gör bedömningen att 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.

Verket tillstyrker inrättandet av en strukturfond av de skäl som utredningen framför. I Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) *Manifest 2006* framförs att Sveriges universitet och högskolor är beredda att ta sitt ansvar för en fortsatt positiv utveckling av kunskapssamhället. Till utmaningarna för lärosätena hör enligt manifestet att ”profilera utbildningsutbud och forskningsverksamhet i avsikt att höja kvaliteten i verksamheten exempelvis genom koncentration till färre forskningsområden och utbildningsinriktningar, genom att bilda allianser mellan sig och med utländska universitet...”. Hur det ska gå till beskrivs bl.a. i rapporten *Det framtida högskolelandskapet*. Lärosätena har således redan tagit ett gemensamt initiativ till att profilera sin verksamhet och att fördjupa sitt samarbete. Omstruktureringar kan inte finansieras inom ordinarie tilldelning och därför är det viktigt att en strukturfond inrättas, där lärosätena kan ansöka om medel.

Enligt Högskoleverkets mening bör en strukturfond också kunna få andra uppgifter, nämligen att erbjuda en finansieringsmöjlighet för delar av samverkansuppgiften, exempelvis uppbyggnad av stödstrukturer för samverkan och omstruktureringar av stora utbildningar. Det är viktigt att alla typer av lärosäten har möjlighet till finansiering av sådan verksamhet. Ett annat alternativ är att någon befintlig finansiär ges i uppdrag att finansiera kostnader för samverkansuppgiften vid alla typer av lärosäten.

Vid fördelning av medel ut strukturfonden måste ansökningar bedömas och underlag tas fram inför regeringens beslut. Högskoleverket kan åta sig att, tillsammans med bedömningspaneler, ta fram sådana underlag.

Utredningen föreslår att eventuella framtida beslut om universitetsstatus endast ska baseras 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. Utredningen bedömer att möjligheten att ansöka om universitetsstatus har bidragit till en utveckling mot bredd och att forskningsmiljöerna och forskarutbildningen i stället bör koncentreras. Enligt betänkandet är det olämpligt att ge fler högskolor universitetsstatus och därmed sprida forskarutbildningen och resurser.

Högskoleverket instämmer i betänkandets resonemang, men drar andra slutsatser. Förslaget om att Högskoleverket skulle få rätt att besluta om universitetsstatus avstyrks av de skäl som anförs nedan.

Enligt verkets mening är det dags att se över universitetsbegreppet. Sverige har ett enhetligt högskolesystem och lärosätena styrs av ett samlat regelverk. Ändå är lärosätena uppdelade i universitet respektive högskolor. En del högskolor har rätt att examinera på forskarnivå – andra har inte den rätten. Om man inte känner till systemet kan de olika benämningarna ge fel signaler, särskilt i internationella sammanhang. Indelningen inverkar hämmande för högskolorna i den internationella konkurrensen. Sverige behöver en universitetsstruktur som står sig väl i Europa och i förlängningen också globalt. Ett sätt att ge svenska lärosäten bättre möjligheter på den globala arenan är att tillåta alla lärosäten att använda beteckningen universitet. Det skulle bättre beskriva det svenska enhetliga systemet.

Med en sådan struktur skulle alla lärosäten vara universitet och universitetsbenämningen skulle vara frikopplad från beslut om examensrätt på forskarnivå. Det skulle kunna finnas lärosäten med olika roller i högskolelandskapet, att vara breda forskningsuniversitet, professionsuniversitet, universitet med särskilda profiler osv. Enligt detta synsätt skulle det också kunna finnas universitet utan examensrätt på forskarnivå. Universitetsbenämningen skulle vara frikopplad från statliga åtaganden om ekonomisk uppbyggnad. Universitetens tillgång till resurser skulle avgöras av hur framgångsrika de är i sin utbildning och forskning.

Det skulle även i detta system vara möjligt för regering och riksdag att av särskilda skäl besluta om att satsa särskilt på och/eller besluta om generell rätt att examinera på forskarnivå för ett eller flera universitet.

Universitetsledningarnas och fakultetsnämndernas ansvar

Utredningen gör bedömningen att 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.

Verket instämmer i resonemanget att styrelserna bör ha handlingsutrymme för interna omprioriteringar och strategiska satsningar. Enligt verkets uppfattning har styrelserna redan idag detta handlingsutrymme och några förändringar av fakultetsnämndernas roll behöver därför inte genomföras.

En ny anslags- och resurstilldelningsmodell för utbildning

Utredningen föreslår att resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bestå av en grundersättning per helårsstudent som gäller för samtliga helårsstudenter, där en resurs för forskningsanknytning är inkluderad. Per capitaersättning för helårsprestationer avskaffas. Utöver grundersättningen kan en tilläggsersättning utgå som är beroende av undervisningsmetod m.m.. Enligt betänkandet bör det finnas tre olika tilläggsersättningar. Antalet tilläggsersättningar begränsas. Tilläggsbeloppen kan bli fler, beroende på resultatet av lärosätesutvärderingar vart fjärde år. En lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning införs i enlighet med förslaget i delbetänkandet. För utbildning på forskarnivå föreslår utredningen att per capitaersättningar för helårsdoktorander ska införas, med en grundersättning per helårsdoktorand och två olika tilläggsersättningar. Omfattningen av såväl grundersättning som tilläggsersättningar för helårsdoktorander begränsas.

Högskoleverket avstyrker att ersättning för helårsprestationer avskaffas. Till skillnad från utredningen anser verket att det behövs incitament för att stimulera till prestation och genomströmning. Därför bör ersättning för helårsprestationer fortfarande förekomma. Verket anser emellertid att höga kvalitetskrav i examinationen inte bör få allt för stora ekonomiska konsekvenser. En lämplig balans mellan ersättning för helårsstudent respektive helårsprestation kan exempelvis vara 80/20. Nu varierar den andel av per capitaersättningen som utgör ersättning för helårsprestation. Om man inför ett nytt system bör man också införa samma balans för samtliga ersättningsbelopp.

Övriga förslag kommenteras i anslutning till rutorna nedan.

Grundersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Utredningen föreslår att grundersättningen, som utgör en per capitaersättning 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. Inklusiv 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.

Högskoleverket tillstyrker en modell med grundersättning för samtliga studenter samt tilläggsersättningar. Verket tillstyrker förslaget att grundersättningen ska vara 50 000 kronor per helårsstudent (summan av ersättningen för helårsstudent och helårsprestation).

Högskoleverket anser att höjningen av den lägst betalda ersättningen till 50 000 kronor per student är mycket viktig. Åtgärden är särskilt behövlig inom samhällsvetenskapliga och humanistiska ämnen. Utredningen redovisar en finansieringsmöjlighet som måste tas till vara.

Den kraftiga höjningen är också motiverad för att finansiera alla de hittills ofinansierade uppgifter som har lagts på universiteten och högskolorna. Genom höjningen kan samverkansuppgiften få en mer långsiktig finansiering, vilket verket välkomnar. En kraftigt höjd ersättningsnivå ger också utrymme för såväl fler undervisningstimmar per student som ökat stöd till studenter.

Högskoleverket tillstyrker en ytterligare höjning av per capitaersättningen för forskningsanknytning. Verket understryker att forskningsanknuten utbildning är ett krav, och att kostnaden ökar med ökat antal studenter. Därför ska per capitaersättningen vara så hög att den ger utrymme också för forskningsanknytning. Denna kan dock inte finansieras genom överföring av medel från lärosätenas forskningsram, utan finansieringen bör ske med tillkommande medel. Se vidare nedan, under Resurs för forskningsanknytning.

Verket instämmer i bedömningen att kravet på produktivitetsökning vid den årliga pris- och löneomräkningen är svårare att omsätta inom högre utbildning än inom övriga statliga myndigheter. Verket vill dock understryka den positiva kvalitets- och verksamhetsutveckling som hela tiden sker inom utbildning och forskning vid universitet och högskolor.

Tilläggsersättning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Utredningen föreslår att en tilläggsersättning kan utgå per helårsstudent, utöver grundersättningen. Tre olika tilläggsersättningar införs: 10 000 kronor, 35 000 kronor eller 85 000 kronor per helårsstudent. Tilläggsersättningarna är beroende av undervisningsmetod, inte kursens ämnesinnehåll. Antalet möjliga tilläggsbelopp begränsas.

Högskoleverket tillstyrker förslaget. Det föreslagna systemet med en grundersättning och tilläggsersättningar som är kopplade till undervisningsmetod och inte knutna till utbildningens ämne underlättar för lärosätena att prioritera satsningar på exempelvis små språk och utveckling av distansutbildning. I och med att universitet och högskolor profilerar sitt utbildningsutbud allt mer kan det bli svårt för många studenter att kunna studera vid en närbelägen högskola. Därmed ställs krav på ökad distansutbildning och att utveckla nya undervisningsmetoder för att fortsatt kunna rekrytera studenter brett. Det är värdefullt att det föreslagna resurstilldelningssystemet ger möjlighet till en högre tilldelning för kurser på avancerad nivå. Högskoleverket välkomnar också att skillnaden mellan den lägst betalda ersättningen och följande nivåer minskar.

Högskoleverket vill dock förtydliga innebörden av det föreslagna systemet. Med ett sådant system bestämmer lärosätena själva vilka kriterier som ska gälla för klassificering av kurser till olika ersättningsnivåer. Ett lärosäte kan välja vissa kriterier, ett annat väljer andra. Hittills har ersättningsnivåernas koppling till utbildningsområde i praktiken varit styrande. Nu tas denna koppling bort och lärosätena kommer att fatta beslut på olika grunder. Det blir då viktigt att lärosätena kan redovisa motiv och kriterier för kursklassificering som är genomtänkta och uppföljningsbara.

För statistik- och uppföljningsändamål bör emellertid all utbildning, oavsett resurstilldelningssystem, beskrivas i någon form av ämnesgruppering, som utarbetas av Högskoleverket i samverkan med berörda aktörer. Vid sidan av statistik över examina inom huvudområden kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av information om volymen utbildning inom olika utbildningsområden, exempelvis naturvetenskap/teknik.

En annan effekt av det föreslagna systemet är att begränsningen av antalet tilläggsbelopp innebär att nuvarande utbildningsvolym räknat i helårsstudenter måste upprätthållas för att lärosätena ska ha möjlighet att avräkna hela sin utbildningsram.

Högskoleverket vill poängtera att nationella uppdrag att bedriva utbildning inom exempelvis vissa språk ska rendera särskild ersättning och inte avräknas tillsammans med övrig utbildning.

Per capitaersättning för helårskandidater

Utredningen föreslår att grundersättningen för en helårskandidat ska vara 610 000 kronor. Till det kommer att två olika tilläggsersättningar ska kunna utgå, 270 000 kronor respektive 425 000 kronor. Resurser för helårskandidater överförs från nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning till utbildningsdelen av lärosätets nya anslag.

Högskoleverket avstyrker förslaget av flera skäl och föreslår en alternativ modell, se nedan.

Enligt Högskoleverkets mening är det viktigt att kostnaden för utbildning på forskarnivå synliggörs. Det rör sig om betydande belopp, vilket konstaterats såväl av utredningen som i Vetenskapsrådets analys *Forskarutbildningen i Sverige – Variation i volym, effektivitet och kostnader sedan tidigt 1990-tal*. Det är emellertid oklart hur stor del av den totala kostnaden för utbildning på forskarnivå som finansieras av direkta statsanslag respektive av medel från externa finansiärer.

Utbildning på forskarnivå är både en integrerad del av forskningen och en utbildning. Det senare har förstärkts genom ändringarna i högskolelagen. Därför bör finansiering av utbildning på forskarnivå ingå i utbildningsramen, åtminstone delvis. Men eftersom doktoranderna utför en stor del av forskningen vid svenska universitet och högskolor är det också rimligt att det ingår medel för finansiering av utbildning på forskarnivå inom forskningsramen. Externa finansiärer bör även fortsättningsvis finansiera en del av denna verksamhet.

Den oklara fördelningen av finansieringen mellan direkta statsanslag och externa medel gör att det är komplicerat att utforma ett system för resurstilldelning för utbildning på forskarnivå. För att skapa ett enkelt och transparent system måste man nöja sig med schabloner.

För beräkning av hur stor andel av utbildningen på forskarnivå som ska finansieras inom utbildningsramen har utredningen använt 2002 års öronmärkning av studiestödsmedel som bas, inte det faktiska antalet doktorander. Den andelen omräknad till total ersättning för motsvarande antal helårskandidater motsvarar *i genomsnitt* 35 procent av lärosätenas forskningsanslag. Därmed förs 35 procent över till utbildningsdelen från samtliga universitets nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning. Den föreslagna överföringen har ingen koppling till respektive lärosätets omfattning av utbildning på forskarnivå.

Högskoleverket kan emellertid inte se varför just den tidigare öronmärkningen av studiestöd ska fungera som underlag för beräkning av hur stor del av utbildningen på forskarnivå som ska finansieras inom utbildningsramen. Verket anser inte heller att det är lämpligt att föra över samma procentandel medel från lärosätenas forskningsram, oavsett deras omfattning på forskarutbildningen.

Högskoleverkets alternativa modell

Högskoleverket föreslår ett alternativ till utredningens förslag, där vi utgår från ovanstående resonemang. Utgångspunkten är således att utbildning på forskarnivå är både utbildning och forskning och att externa finansiärer står för en del av finansieringen. Verket föreslår att man för över medel från forskningsramen till utbildningsramen för finansiering av ”utbildningsdelen” för samtliga doktorander och att ”forskningsdelen” av doktorandernas verksamhet förutsätts finansieras inom dels forskningsramen, dels av externa medel. En möjlig komplikation med denna modell kan vara att externa finansiärer kanske inte vill stå för hela kostnaden för doktoranden om utbildningsdelen beräknas inom utbildningsramen. Denna problematik finns dock delvis redan idag, och enligt verkets mening uppvägs den eventuella komplikationen av modellens fördelar.

Beräkning av kostnaden för utbildningsdelen

Den officiella FoU-statistiken används som utgångspunkt för beräkningen. Vid beräkning av kostnader för FoU inom högskolesektorn ska kostnaden för utbildningsmomentet i utbildning på forskarnivå räknas bort. Enligt detta beräkningsätt uppskattas kostnaderna till 37,5 procent av doktorandernas försörjningskostnad (beräknad med 35 procent overheadpåslag)¹. För en anställd doktorand uppskattas denna försörjningskostnad till drygt en halv miljon kronor per år, vilket innebär att ersättningen för själva utbildningsdelen skulle vara 200 000 kronor per doktorand. Beloppet kan vara samma för alla forskningsämnen eftersom externfinansieringen normalt är högre inom ämnesområden med högre genomförandekostnad. Med dagens omfattning av utbildning på forskarnivå skulle det innebära att totalt ca 2,5 miljarder kronor skulle föras över från lärosätenas nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning till utbildningsramen i det nya anslaget. Överföringen per lärosäte skulle vara i relation till deras respektive examensmål och genomsnittlig genomströmningstakt.

Dimensioneringsförändringar

Vid ökning av examensmålen måste full ersättning utgå och då kan man utgå ifrån utredningens framräknade kostnader per helårsdoktorand. Exempelvis skulle en utökning av examensmålen inom teknik innebära att utbildningsramen för berört lärosäte skulle öka med 200 000 kronor och forskningsramen skulle öka med 680 000, dvs. totalt 880 000 kronor per doktorand.

¹ Statistiska centralbyrån, Vetenskapsrådet och Högskoleverket: Om statistiken som beskriver forskningsfinansieringen inom högskolesektorn (2007). I FoU-statistiken beräknas olika belopp för olika försörjningsformer, men här antas att alla doktorander är anställda.

Resurs för forskningsanknytning

Enligt utredningens förslag stärks kvaliteten i utbildning på grundnivå och avancerad nivå genom att en resurs för forskningsanknytning inkluderas i ersättningen för helårsstudenter. Resursen för forskningsanknytning inkluderas i grundersättningen för helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå och stärker 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.

Verket anser att det är viktigt att det finns resurser som finansierar utbildningarnas forskningsanknytning och tillstyrker därför en resurs för forskningsanknytning som är knuten till antalet helårsstudenter. Enligt verkets mening bör dock forskningsanknytning av utbildning på grundnivå och avancerad nivå inte finansieras genom överföring av medel från lärosätenas forskningsram. Högskoleverket avstyrker därför den delen av förslaget. Högsolor som inte har examensrätt och tillhörande resurser bör ges möjlighet att utveckla sin forskning, inte enbart ha medel för forskningsanknytning. Resursen för forskningsanknytning måste därför finansieras av tillkommande medel, utöver höjningen av grundersättningen till 50 000 kronor.

Lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar

Utredningen föreslår att en lärosätesresurs för vissa lärosäten med konstnärlig utbildning införs i enlighet med förslaget i delbetänkandet. Enligt slutbetänkandets förslag ska dock det enda kriteriet för vilka lärosäten som ska få en lärosätesresurs vara att lärosätet hade examensrätt för konstnärlig högskoleexamen läsåret 2006/07

Högskoleverket tillstyrker förslaget om lärosätesresurs för vissa lärosäten.

Kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Utredningen föreslår att lärosätespaneler vart fjärde år genomför kvalitetsutvärderingar av universitetens och högskolornas utbildnings- och forskningsstrategier, arbete med samverkan och kvalitetsarbete. En kvalitetsrelaterad tilldelning införs för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, grundad på resultatet av utvärderingarna, och består av ytterligare tilläggsbelopp.

Högskoleverket tillstyrker utredningens förslag om en kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, men förordar en annan

utvärderingsmodell. Högskoleverket vill understryka att en höjning av per capitaersättningen är en förutsättning för införandet av kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning. Finansieringen av reformen med kvalitetsrelaterad tilldelning måste komma från tillkommande medel.

Enligt verket bör kvalitetsgranskningarna ske i form av utbildningsutvärderingar i stället för lärosätesgranskningar. Därigenom skapas ytterligare incitament för profilering och arbetsfördelning, samtidigt som studenterna vart fjärde år får tillgång till kvalitetsbedömningar av samtliga utbildningsprogram.

I en bilaga till föreliggande yttrande presenterar Högskoleverket en modell för kvalitetsrelaterad tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Modellen är inte färdigutvecklad, den slutliga utformningen måste ske i dialog med universitet och högskolor.

Tilldelning av resurser för forskning

Utredningen föreslår att 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, fältnormaliserade citeringar av internationell vetenskaplig produktion, externa medel, antal disputerade lärare och antal kvinnliga professorer. Dessa kriterier ska även användas vid fördelning av nya anslagsmedel.

Enligt direktivet ska utredningens utgångspunkt vara behovet av hög vetenskaplig kvalitet samt ökad profilering, närmare samarbete och arbetsfördelning mellan lärosäten. Det är helt i enlighet med den linje som Högskoleverket vill att utvecklingen ska gå. Enligt Högskoleverkets uppfattning stimulerar den föreslagna modellen till en utveckling i önskad riktning. Verket tillstyrker därför utredningens modell med utvärderingar och indikatorer, men anser att visst utvecklingsarbete kan behövas i dialog med sektorn innan modellen är helt klar, se också kommentarer i anslutning till förslagen i rutorna nedan. Högskoleverket deltar därför gärna i ett sådant utvecklingsarbete tillsammans med Vetenskapsrådet, lärosätena och andra aktörer. En allmän synpunkt är att lärosäten med olika forskningsinriktning har olika förutsättningar för att få ett gott utfall av de olika indikatorerna. Högskoleverket vill särskilt peka på de resursminskningar som kan drabba lärosäten med stort inslag av forskning inom humaniora p.g.a. förhållandevis låg andel externa medel och en publiceringstradition som avviker från andra ämnen.

Högskoleverket vill också påpeka något som även utredningen lyfter fram, nämligen vikten av att resurstilldelningssystemet utvecklas och att nya indikatorer kan behöva utvecklas på lång sikt.

Under rubriken **Personal** föreslår utredningen att 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.

Enligt Högskoleverkets mening passar indikatorn *Antal disputerade lärare* bättre som nyckeltal för utbildning än för forskning och ingår i verkets utbildningsutvärderingar. Hög andel disputerade lärare och forskare är eftersträvansvärt och en viktig kvalitetsindikator. Måttet säger också något om ett lärosätes möjligheter att bedriva högkvalitativ forskning. Verket tillstyrker därför förslaget.

Jämställdhet gynnar kvalitet i verksamheten och bör premieras. Som utredningen beskriver har Högskoleverket konstaterat att jämställdheten inom högskolan minskar ju högre upp i anställningshierarkin man kommer. Verket instämmer i utredningens resonemang om att ”om jämn könsfördelning stimuleras inom den högsta anställningsformen i forskarsamhället, kommer en jämn könsfördelning att automatiskt eftersträvas inom de lägre tjänstekategorierna”. Att välja antal kvinnliga professorer är dock problematiskt, bl.a. eftersom ett lärosäte kan ha många kvinnliga professorer anställda, men ändå inte ha en hög andel kvinnor. Man kan tänka sig alternativ, där man antingen utgår ifrån rekryteringsmålen, eller utgår ifrån andelarna i stället för antalet.

Med ovan beskrivna förbehåll tillstyrker Högskoleverket förslaget.

Under rubriken **Externa medel** föreslår utredningen att de totala externa medlen ska utgöra en av indikatorerna och omfördela 20 procent av de konkurrensutsatta forskningsmedlen.

Högskoleverket tillstyrker utredningens förslag, men anser att medel som fördelas efter vetenskaplig prövning bör väga högre än övriga externa medel. Enligt verkets mening skulle forskningsbidrag från följande finansiärer kunna anses vara vetenskapligt prövade: Vetenskapsrådet, FAS, Formas, Vinnova, Riksbankens jubileumsfond, Cancerfonden, Wallenbergsstiftelserna, EU:s ramprogram, inklusive European Research Council samt de offentliga forskningsstiftelserna (exklusive de specialdestinerade). Högskoleverket har redan idag statistik över bidrag från ovanstående finansiärer och fr.o.m. 2008 kommer det också att finnas uppgifter över bidrag från National Science Foundation, National Institutes of Health, Hjärt- och lungfonden samt Energimyndigheten. Det finns också andra finansiärer vars medel kunde anses vara vetenskapligt prövade, men det är inte

möjligt att ha så detaljerad finansieringsstatistik att alla enskilda finansiärer täcks. Frågan om vilka finansiärer som bör ingå i beräkningsunderlaget bör utredas vidare, vilket i sin tur kan innebära behov av ytterligare statistikutveckling för Högskoleverket.

Verket vill poängtera att bidrag från Kammarkollegiet inte är att betrakta som externa medel i detta sammanhang, eftersom de i praktiken är direkta statsanslag som betalas ut av Kammarkollegiet. Inte heller intäkter från lärosätenas egna stiftelser, eller från stiftelser som specialdestinerats till vissa lärosäten, bör ingå i beräkningsunderlaget.

Under rubriken **Vetenskaplig produktion** föreslår utredningen att fältnormaliserade citeringar av internationell vetenskaplig produktion ska utgöra en av indikatorerna som omfördelar 20 procent av de konkurrensutsatta forskningsmedlen.

Högskoleverket tillstyrker förslaget.

Under underrubriken *Forskningsutvärdering* föreslår utredningen att 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.

Kvalitetsutvärdering av forskning borde omfatta all forskning, i stället för att universiteten själva får välja ut vilka forskningsområden som ska utvärderas. Men det blir naturligtvis mycket resurskrävande. En modell där lärosätenas egna utvärderingar av forskning används är ett alternativ. Ett sådant system måste utformas så att alla lärosäten utvärderar samma typer av miljöer/organisatoriska enheter, exempelvis institutioner, och på samma sätt. Utvärderingsmetoden bör utformas av den organisation som ska ansvara för forskningsutvärderingarna.

Högskoleverket är beredda att åta sig att göra sammanfattande analyser av lärosätenas egna och andras utvärderingar, som t.ex. Vetenskapsrådets. Verket skulle också kunna utvärdera forskning, se kommentarer under Intermediären.

Resurser för forskningsprofiler

Utredningen föreslår att 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.

Verket avstyrker förslaget att statliga anslagsmedel för forskning vid högskolor ska avgränsas till resurser för forskningsprofiler. Resurser för forskningsprofiler ska emellertid vara en möjlighet till ökade resurser för högskolor som beviljats examensrätt på forskarnivå. Precis som övriga forskningsresurser ska erhållna resurser för forskningsprofiler konkurrensutsättas.

Verket tillstyrker beloppet per forskningsprofil. Den del av resurserna som ska föras till utbildningsramen bör dock vara relaterad till antalet doktorander och beräknas med 200 000 kronor per helårskandidat.

Ett anslag för utbildning och forskning

Utredningen föreslår att varje lärosäte tilldelas ett anslag som består av resurser för såväl utbildning som forskning, där det tydligt framgår hur stora resurser som beräknats för vardera. De två verksamhetsgrenarna grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning slås samman till en verksamhetsgren, verksamhetsgrenen Högre utbildning och forskning.

Verket tillstyrker förslaget eftersom det ger lärosätena ökat handlingsutrymme. Som statistikansvarig myndighet vill verket understryka vikten av att det även i fortsättningen ska finnas officiell statistik över såväl finansiering av utbildning respektive forskning som kostnader för dessa verksamheter. Den framtida indelningen av statistiken bör precis som idag, anpassas till nationella och internationella behov. Eftersom utredningens förslag innebär att bl.a. externa medel ska användas som bas för resursfördelning utgår Högskoleverket ifrån att den externa finansieringen även i framtiden kommer att redovisas fördelad på utbildning och forskning.

Vid tillämpning av den resursfördelningsmodell som betänkandet föreslår skulle bl.a. högskolornas (ej universitetens) nuvarande forskningsanslag föras över till utbildningsramen. Sådana förändringar påverkar naturligtvis den officiella statistiken, inklusive FoU-statistiken, men hindrar inte att statistik över forskningsresurser fortfarande kan utarbetas.

Långsiktiga planeringsförutsättningar och fyraåriga planeringsperioder

Utredningen föreslår att fyraåriga planeringsperioder införs. Anslagen till lärosätena beräknas för en fyraårsperiod, men beslutas av riksdagen varje år.

Högskoleverket tillstyrker förslaget.

Även ersättning för helårsprestationer ska beräknas för fyraåriga planeringsperioder och avräknas efter periodens slut.

Övergången till det nya systemet och beräkningar av anslagen

Under rubriken **Resurser för forskningsanknytning** föreslår utredningen att 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 behöva tillföras resurser för forskningsanknytning med 12,3 miljoner kronor.

Förslaget avstyrks. Se kommentarer till Resurs för forskningsanknytning.

Under rubriken **Resurser för utbildning på forskarnivå** föreslår utredningen att 35 procent av nuvarande anslag för forskning och forskarutbildning överförs till utbildningsdelen av det nya anslaget, för att avse forskarutbildning. Med denna beräkningsmodell skulle Malmö högskola behöva tillföras 1,8 miljoner kronor och Mälardalens högskola tillföras 11,4 miljoner kronor.

Förslaget avstyrks. Ett belopp motsvarande 200 000 kronor per helårsdoktorand överförs från forskningsramen till utbildningsramen. Se kommentarer till Per capitaersättning för doktorander.

Kommentar: Utredningen föreslår resurstillskott till ett antal högskolor i samband med överföringar av medel till utbildningsramen. Eftersom verket förespråkar ett delvis annorlunda system avstyrks förslagen. Högskoleverket vill emellertid understryka att det i samband med införandet av ett nytt system kan finnas behov av resursförstärkningar i avsikt att skapa mer likvärdiga förutsättningar för lärosätena.

Under rubriken **Anslagsmedel för utbildning** föreslår utredningen att anslagsmedel för utbildning består av en utbildningsram, för vissa lärosäten en lärosätesresurs för konstnärliga utbildningar samt i förekommande fall medel för särskilda uppdrag.

Förslaget tillstyrks. Nationella uppdrag att bedriva viss utbildning, exempelvis inom vissa språk, ska betecknas som särskilda uppdrag.

Under rubriken **Utbildningsramen** föreslår utredningen att 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 under en fyraårsperiod påverkar den resultatbaserade delen av utbildningsramen nästkommande fyraårsperiod. Basen inom utbildningsramen påverkas också av dessa resultat, men med ytterligare fyra års fördröjning. 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.

Förslaget tillstyrks.

Under rubriken **Anslagsmedel för forskning** föreslår utredningen att 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.

Verket anser att excellent forskning kan förekomma vid såväl högskolor som universitet. Högskolor som inte har examensrätt för utbildning på forskarnivå och resurser för forskningsprofiler bör ges möjlighet att utveckla sin forskning. Verket anser, precis som utredningen, ”att det bör finnas plantskolor, i vilka unga kreativa forskare kan få utvecklas fritt”. Detta bör gälla även högskolor. Därför ska högskolorna även fortsättningsvis ha forskningsanslag, vilka givetvis ska konkurrensutsättas på samma sätt som universitetens. Ett kvalitetsrelaterat resurstilldelningssystem stimulerar till att lärosätena profilerar sin forskning till områden där de har bäst förutsättningar att bli framstående. Att högskolorna också kan ansöka om att utvärderas för forskningsprofiler ger dem möjligheter till ytterligare basanslag.

I kapitel 3.2.10 föreslår utredningen att vetenskapsområde avskaffas som indelningsgrund för resurser. Enligt utredningen är det en naturlig konsekvens av förslaget om konkurrensutsatta forskningsmedel. Utan öronmärkning av basresurserna kan lärosätena själva besluta om hur de ska användas.

Högskoleverket tillstyrker utredningens förslag.

Under rubriken **Forskningsramen** föreslår utredningen att 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.

Förslaget tillstyrks.

Under underrubriken *Problemet med statens ersättning till landstingen för klinisk utbildning och forskning* gör utredningen bedömningen att de centrala avtal som reglerar ersättningen från staten till vissa landsting för medicinsk och odontologisk klinisk utbildning och forskning bör upphöra att gälla. Universiteten bör själva förfoga över medlen, och kunna bestämma omfattning och lokalisering av den kliniska utbildningen och forskningen.

Verket instämmer i utredningens bedömning, men utgår i övrigt ifrån att berörda lärosäten lämnar mer detaljerade synpunkter.

Under rubriken **Anslagsmedel för forskning vid högskolor** föreslår utredningen att 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.

Förslaget avstyrks.

Intermediären

Utredningen föreslår att ett intermediärt organ i form av en nämnd fattar beslut om underlag till regeringens förslag till riksdagen om anslag till utbildning och forskning. Nämnden ska ansvara för resurstilldelningssystemet och dess vidareutveckling samt för eventuella andra kompletterande finansieringsstrukturer, som matchningsfond och strukturfond.

Förslaget avstyrks. Någon ny nämnd behöver inte inrättas. De underlag som regeringen behöver för sitt förslag till riksdagen kan Högskoleverket ansvara för att ta fram. Högskoleverket producerar redan idag omfattande kvantitativa och kvalitativa data om högskolan som kan sammanställas enligt regeringens önskemål. Verket skulle också kunna ansvara för de övriga funktioner som den tänkta intermediären skulle fylla. Detta kräver att Högskoleverket får en styrelse med fullt ansvar.

Högskoleverket är också berett att på sig uppgiften att utvärdera och bedöma forskning. Förutom de uppenbara organisatoriska och ekonomiska vinsterna med ett sådant system, skulle även kvaliteten i granskningarna öka genom en samlad bedömning av utbildning och forskning. Om det blir aktuellt med uppgifter som också rör forskning är verket berett att utveckla strategier och metoder för detta ändamål.

Enligt utredningen ska lärosätenas utbildnings- och forskningsstrategier lämnas till intermediären. Högskoleverket anser att dessa utgör en naturlig utgångspunkt för dialogen och därför ska hanteras av regeringskansliet.

Beslut i detta ärende har fattats av universitetskansler Anders Flodström efter föredragning av utredare Marie Kahlroth i närvaro av avdelningscheferna Cecilia Nordling och Clas-Uno Frykholm, huvudsekreterare Lena Adamson samt informationschef Eva Ferndahl. En avdelningsövergripande remissgrupp har deltagit i ärendets beredning.

Beslut att fastställa innehållet i bilagan till detta yttrande har fastställts av universitetskansler Anders Flodström efter föredragning av avdelningschef Clas-Uno Frykholm i närvaro av huvudsekreterare Lena Adamson, informationschef Eva Ferndahl, avdelningschef Cecilia Nordling samt utredare Marie Kahlroth.

Anders Flodström

Marie Kahlroth

Clas-Uno Frykholm
Utvärderingsavdelningen
08-563 086 26
clas-uno.frykholm@hsv.se
www.hsv.se

Reg.nr 13-58-08

2008-03-19

Utvärdering av utbildningar som underlag för kvalitetsbaserad resurstilldelning

Inledning

Högskoleverket har tidigare i olika sammanhang argumenterat för ett resurstilldelningssystem som tydligare än det nuvarande premierar kvalitet före kvantitet.¹ Motivet för detta är dels de kvalitetsdrivande effekter som ekonomiska incitament ofta har, dels de strukturförändrande drivkrafter i riktning mot samarbete, profilering och koncentration som ett sådant system kan förväntas ha.

En bärande idé i resursutredningens förslag är att kvalitet i såväl utbildning som forskning ska ge ökade resurser. När det gäller kvalitet i utbildning föreslår utredningen att en kvalitetsrelaterad tilldelning i form av extra tilläggsersättningar införs. Dessa ska baseras på granskningar och bedömningar av lärosätenas utbildnings- och forskningsstrategier, arbetet med samverkan, samt kvalitetsarbetet vid lärosätet. Ett ”intermediärt organ” ska med hjälp av externa lärosätespaneler genomföra granskningarna.

Tilläggsersättningar baserade på utvärdering av utbildningar

Till skillnad från resursutredningen anser Högskoleverket att en kvalitetsbaserad tilldelning av resurser för utbildning bör baseras på utvärdering av utbildningar, och inte på lärosätesgranskningar. Det främsta motivet för detta är att om granskningarna genomförs på lärosätesnivå så uteblir incitamenten för strukturförändringar inom lärosätena. Ett mer uppenbart motiv är att om resurser för utbildning ska fördelas utifrån kvalitet, så bör de baseras på utvärderingar av kvaliteten i utbildningarna och inte på generella förutsättningar för kvalitet på lärosätesnivå.

Högskoleverket ser inte heller någon anledning att inrätta ett intermediärt organ för att genomföra dessa utvärderingar. Högskoleverket har stor erfarenhet av att utvärdera utbildningar och skulle utan större svårigheter kunna vidareutveckla nuvarande utvärderingssystem så att det kan användas för kvalitetsbaserad resurstilldelning.

¹ Se Högskoleverkets PM 2007-03-16, PM 2007-04-13, PM 2007-09-25 samt artikel i Dagens Nyheter (DN debatt) 2007-05-14.

Utvärdering av forskning

I tidigare promemorior (PM 2007-04-13 och PM 2007-09-05) har Högskoleverket argumenterat för att verket även skulle kunna utvärdera forskning. Vi har där lyft fram de fördelar som en samordnad granskning av utbildning och forskning kan ge. Förutom de organisatoriska och ekonomiska vinsterna med ett sådant system, så skulle även kvaliteten i granskningarna öka genom en samlad bedömning av utbildning och forskning.

Utredningen anser emellertid att Högskoleverket för närvarande inte har den kompetens som skulle behövas för att också hantera forskningsdelen, och inte heller legitimitet i forskarvärlden. Mot detta kan invändas att Högskoleverkets utvärderingar alltid genomförs av externa internationellt sammansatta bedömaregrupper, vars sammansättning och kompetens alltid anpassas efter uppgiften. Legitimiteten i forskarvärlden avgörs sannolikt av de internationella bedömarnas status och kompetens att bedöma forskning, och inte av vem som anlitar dem och planerar granskningarna.

Enligt Högskoleverkets uppfattning har verket den kompetens och erfarenhet som krävs för att granska och bedöma forskning,² men i den fortsatta framställningen behandlar vi enbart utvärdering av utbildningar som underlag för resurstilldelning. Om det blir aktuellt med uppgifter som även berör forskning är vi beredda att utveckla strategier och metoder också för detta ändamål.

Utgångspunkter för ett kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem

Inga utbildningar behöver få mindre resurser

Högskoleverkets förslag bygger på förutsättningen att grundersättningarna för utbildning på grund- och avancerad nivå höjs, så att inga utbildningar behöver få mindre resurser jämfört med dagens nivåer. Lärosätena får därigenom generellt sätt bättre ekonomiska förutsättningar att bedriva utbildning av god kvalitet. Utöver detta kommer lärosätena att få en kvalitetsbaserad tilläggsresurs som kan användas för strukturförändringar eller riktade kvalitetsförbättringar. Det enskilda lärosätet kan genom beslut om förändringar av utbildningsutbudet och olika kvalitetsförbättrande åtgärder påverka storleken av den framtida kvalitetsbaserade tilläggsresursen.

Den kvalitetsbaserade tilläggsresursen redovisas separat

Oavsett om man väljer att ge alla resurser i ett samlat anslag, som utredningen föreslår, eller om man väljer att skilja på resurser för utbildning och forskning, så är det viktigt att det klart framgår hur stor den kvalitetsbaserade tilläggsresursen är och hur den har beräknats. För övrigt instämmer Högskoleverket i utredningens förslag om tilldelning av resurser i fyraårsperioder, vilket innebär att de utvärderingar som ska utgöra grund för den kvalitetsbaserade delen av anslagen också måste genomföras i fyraårscykler.

² Över hälften av Högskoleverkets utvärderare är forskarutbildade och flera har tidigare arbetat med utvärdering av forskning vid Vetenskapsrådet och andra forskningsråd.

Kvalitet och trovärdighet i granskningarna

För att säkerställa kvaliteten i granskningarna – och för att skapa trovärdighet och legitimitet i bedömningarna – måste samtliga utbildningar utvärderas genom analys av nyckeltal, självvärderingar och relevanta dokument som exempelvis utbildningsplaner, kursplaner och litteraturlistor. Vi tror också att det är nödvändigt för trovärdigheten att externa bedömaregrupper verifierar och kompletterar dessa uppgifter genom lärosätesbesök och intervjuer med olika intressenter. Bedömarna bör också värdera utbildningarnas resultat, exempelvis genom att bedöma kvaliteten i examensarbeten.

Indelning i tre kategorier

Som grund för resurstilldelningen föreslår vi att de granskade utbildningarna delas in i tre kategorier: de som håller godtagbar kvalitet, de som håller god kvalitet och de som håller mycket god kvalitet. Utbildningar som bara håller godtagbar kvalitet kommer i vårt förslag inte att generera någon kvalitetsbaserad tilläggsersättning, utbildningar som håller god kvalitet kommer att generera en mindre tilläggsersättning, och utbildningar som håller mycket god kvalitet kommer att generera en större tilläggsersättning.³

Tilläggsersättningen beräknas utifrån antalet helårsstudenter inom olika utbildningar. Den ges som en del av det samlade anslaget och är inte öronmärkt för de utbildningar som genererat den. Lärosätena kan således omfördela resurserna internt utifrån egna bedömningar och prioriteringar.

Incitament för strategiskt tänkande och strukturförändringar

Tanken med att inte öronmärka den kvalitetsbaserade tilläggsresursen är att lärosätena regelbundet ska se över sitt utbildningsutbud och tänka strategiskt för att maximera sina anslag. Målet för ett enskilt lärosäte bör naturligtvis vara att ha så få utbildningar som möjligt som bara håller godtagbar kvalitet och därmed inte genererar någon tilläggsersättning, och så många utbildningar som möjligt som håller god eller mycket god kvalitet och därmed genererar mer resurser. Ett sådant system kommer att vara kvalitetsdrivande för utbildningar som ser möjligheter att förbättra sin position.

Systemet kommer också att innebära strukturförändrande incitament. Ledningen för lärosäten som har många utbildningar som inte håller god kvalitet kanske måste överväga att lägga ner vissa utbildningar, eller att börja samarbeta med andra lärosäten för att förbättra utbildningarnas kvalitet. Sannolikt kommer det att leda till profileringar mot områden där lärosätena har goda förutsättningar att bedriva utbildning av god eller mycket god kvalitet. På så sätt skapas ekonomiska incitament för samverkan, profilering

³ Utöver denna indelning kommer Högskoleverket också, liksom tidigare, att pröva om det finns anledning att ifrågasätta examensrätten för någon/några av de granskade utbildningarna. Utbildningar vars examensrätt blir ifrågasatt ger inte någon kvalitetsbaserad tilläggsersättning. Prövningar för utmärkelsen ”framstående utbildningsmiljö” görs i särskild ordning. Utbildningar som får utmärkelsen kategoriseras som utbildningar som håller mycket god kvalitet.

och koncentration, främst för högskolorna, samtidigt som systemet motverkar en icke kvalitetsdriven diversifiering för att uppnå universitetsstatus.

Utvärderingsmetod

I utvärderingar som ska utgöra grund för resurstilldelning kommer en liknande utvärderingsmetodik att tillämpas som i de ämnes- och programutvärderingar som Högskoleverket genomförde 2001–2006, och som nu tillämpas i våra fördjupade utbildningsutvärderingar. Det innebär att granskningarna genomförs av externa bedömaregrupper (expertpaneler) enligt den metod som brukar benämnas kollegial utvärdering (peer review). Metoden består av följande komponenter:

- Självvärdering
- Extern bedömning
- Rapport
- Uppföljning

Ökat behov av kvantitativa data

Lärosätenas självvärderingar innehåller idag både kvantitativa data och mer kvalitativa beskrivningar och analyser av verksamheten. Tyngdpunkten har tidigare legat på de kvalitativa delarna, men i nuvarande utbildningsutvärderingar har inslagen av kvantitativa data ökat. Bland annat har ett antal nyckeltal för utbildningskvalitet identifierats.⁴ Högskoleverket prövar även möjligheten att använda webbaserade enkäter till studenter och lärare som underlag för granskningarna.

Om utvärderingarna i framtiden ska utgöra grund för resurstilldelning kommer kraven på mätsäkerhet, trovärdighet och konsekvens i genomförande och bedömningar att ställas högre än idag. Det innebär att inslagen av kvantitativa data kommer att behöva ökas ytterligare för att bättre balansera de kvalitativa bedömningarna. Detta ställer i sin tur ökade krav på lärosätenas interna system för datahantering och dokumentation.⁵

Fler internationella experter i bedömaregrupperna

En grundtanke med kollegial utvärdering är att granskare och de som blir granskade har som gemensamt mål att utbildningarna ska förbättras. I den utvärderingsmodell som nu tillämpas har de externa bedömarna därför både en granskande och en utvecklande roll.

Om bedömaregruppernas utlåtanden också ska utgöra grund för resurstilldelning kommer denna roll att mer tydligt förskjutas mot bedömning, värdering och kontroll. Det innebär att kraven på opartiskhet och integritet ökar, vilket i sin tur har betydelse för hur grupperna bör sättas samman.

⁴ De nyckeltal som för närvarande används vid utvärdering av grundutbildning beskriver lärarkapacitet, lärarkompetens, handledarkompetens, prestationsgrad och andel tillsvidareanställda lärare.

⁵ En dialog med lärosäten och andra intressenter kring detta har redan påbörjats.

Redan idag använder sig Högskoleverket i relativt stor utsträckning av internationella bedömare, främst från andra nordiska länder.⁶ Andelen internationella bedömare kan emellertid komma att behöva ökas ytterligare, och kretsen där potentiella experter söks kan behöva vidgas till att också omfatta länder utanför Norden. Det innebär i sin tur att fler utvärderingar kan behöva göras med engelska som arbetspråk.⁷ Högskoleverkets nuvarande principer för hur bedömargrupperna sätts samman bör emellertid kvarstå:

- Ämnesexperter med hög kompetens och legitimitet
- Svenska och internationella experter i alla bedömargrupper
- Studeranderepresentanter i alla bedömargrupper
- Avnämarrrepresentanter rekommenderas
- Jämn könsfördelning eftersträvas

Det är mycket viktigt för hela utvärderingssystemets trovärdighet att bedömarna har legitimitet hos de som ska bli bedömda. Därför bör lärosätena även fortsättningsvis ha ett visst inflytande över sammansättningen av bedömargrupperna.

Alla utbildningsmiljöer besöks

Nuvarande utbildningsutvärderingar genomförs i två steg. I det första steget utarbetas nationella bilder av olika ämnesområden, baserade på nyckeltal, självvärderingar och enkäter till studenter och lärare. Med de nationella bilderna som underlag väljer Högskoleverket därefter ut ett mindre antal miljöer för fördjupad granskning. Lärosätesbesök görs endast vid de miljöer som valts ut för fördjupad granskning.

Om Högskoleverkets granskningar ska utgöra grund för resurstilldelning kommer kraven på stringens och likvärdighet i bedömningarna att öka. Det innebär att även bedömningsunderlagen måste vara likvärdiga, vilket i sin tur innebär att platsbesök måste genomföras vid samtliga miljöer.

Rutiner för information, dokumentation och rapportering

Tidigare ämnes- och programutvärderingar som Högskoleverket genomfört har avrapporterats i en offentlig rapport bestående av två delar: en kortare inledande del där Högskoleverkets beslut och reflektioner redovisas, och en mer omfattande del som innehåller de sakkunnigas beskrivning, analys och bedömningar.

I bedömargruppens rapport har också resultaten av utvärderingarna av varje enskild utbildning redovisats. Det är dessa bedömningar som ska utgöra grunden för resurstilldelning i det system som Högskoleverket nu föreslår.

⁶ Andelen internationella bedömare har varierat under åren, men under senare år har ungefär hälften av de sakkunniga (ämnesexperterna) kommit från andra länder än Sverige.

⁷ Högskoleverket planerar att redan inom nuvarande kvalitetssäkringssystem genomföra utvärderingar med engelska som arbetspråk. En första sådan utvärdering har redan genomförts.

Eftersom bedömningarna och besluten kring de olika utbildningarna kommer att få betydelse för lärosätets resurstilldelning är det av stor vikt att bedömnings- och beslutsprocessen är transparent. Det innebär att de aspekter och kriterier som tillämpas i bedömningen måste redovisas öppet och i förväg, och att det underlag som besluten baseras på måste dokumenteras. Det i sin tur kräver tydliga rutiner för information, dokumentation och rapportering.⁸

Aspekter och kriterier

I Högskoleverkets utvärderingar anges grunderna för bedömningar i termer av aspekter och kriterier. Aspekterna är de övergripande fokusområdena, medan kriterierna utgör konkretiseringar av aspekterna. Aspekter och kriterier är härledda ur högskolelag och högskoleförordning och har utvecklats i samråd med lärosätena.

Nuvarande aspekter kompletteras med kriterier på tre nivåer

Att Högskoleverkets utbildningsutvärderingar kan komma att användas som underlag för resurstilldelning innebär inte någon förändring av begreppet kvalitet i högre utbildning. De aspekter som används i nuvarande utvärderingar bör därför kunna tillämpas även i ett framtida kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem. De nuvarande aspekterna är:

Utbildningens förutsättningar

Lärarkompetens

- antalet tillsvidareanställda och övriga lärare står i proportion till utbildningens omfattning,
- lärarna har vetenskaplig, konstnärlig, pedagogisk och annan nödvändig kompetens för undervisning och handledning inom utbildningen,
- lärarna har reella möjligheter till kompetensutveckling och egen forskning/eget konstnärligt utvecklingsarbete.

Utbildningsmiljö

- utbildningen ges i en forskande/konstnärligt utvecklande miljö,
- utbildningen ger förutsättningar för ett kritiskt och kreativt/reflekterande förhållningssätt.

Infrastruktur

- studenterna/doktoranderna har god tillgång till litteratur/annat lärandematerial, informationstekniska resurser och annan nödvändig utrustning.

Utbildningens utformning

Styrdokument

- kursplanerna innehåller mål (förväntade studieresultat) som utarbetats i enlighet med examensordningen.

⁸ Högskoleverket har redan tillsatt en arbetsgrupp som utarbetar riktlinjer för detta.

Undervisning, kurslitteratur och examination

- undervisning, kurslitteratur/annat lärandematerial och examination är utformade så att de säkrar forskningsanknytning/konstnärlig utveckling och progression.

Utbildningens resultat

Säkring av examensmålen

- krav finns klart dokumenterade, exempelvis i form av betygskriterier eller liknande, och framgår av instruktioner för tentamina, examensarbeten och annan examination,
- lärosätet kan visa att studenterna/doktoranderna når målen för utbildningen.

Säkring av utbildningens kvalitet

- det finns ett kvalitetssäkringssystem som garanterar utbildningens framtida kvalitet.

För att aspekterna ska vara användbara i ett resurstilldelningssystem som bygger på en indelning av de granskade utbildningarna i tre nivåer, behöver också kriterier utarbetas på tre nivåer för varje aspekt. Det bör också övervägas om ytterligare någon eller några aspekter behöver tillföras, till exempel internationalisering och/eller samverkan med det omgivande samhället. Även frågan om viktning av olika aspekter i relation till varandra behöver uppmärksammas.

Det är särskilt angeläget att uppmärksamma utbildningarnas resultat, det vill säga att lärosätena kan visa att studenterna når målen för utbildningarna. Det kan göras genom att stickprovsmässigt granska utbildningarnas examinationsformer, examinationsuppgifter, inlämnade tentamina, examensarbeten och andra resultat av examination. Eventuellt bör man också överväga att som resultatmått tillföra utbildningarnas anpassning till arbetsmarknaden och studenternas anställningsbarhet.⁹

Samråd med lärosäten och andra intressenter

För att ett resurstilldelningssystem som bygger på bedömning av utbildningskvalitet ska uppfattas som legitimt, är det nödvändigt att lärosätena involveras i arbetet med att utveckla kvalitetsaspekter och kvalitetskriterier. Lika viktigt är det att företrädare för studerandeorganisationer och avnämare från arbetsmarknaden engageras i detta arbete.

Den mer konkreta anpassningen av kvalitetskriterierna till enskilda utbildningar bör som tidigare utföras av de sakkunniga (experterna) i bedömgargrupperna.

Hur koppla resurser till resultatet av utvärderingarna?

Underlag utarbetas vart fjärde år

Bedömningar av utbildningarnas kvalitet görs kontinuerligt i fyraårscykler och sammanställs vart fjärde år i ett beslutsunderlag som tillställs regeringen. I beslutsunderlaget anges för varje lärosäte de bedömningar i en tregradig skala som lärosätets olika utbildningar fått, samt det genomsnittliga antalet helårsstudenter som

⁹ Detta är ett komplicerat utfallsmått och här krävs sannolikt viss metodutveckling.

registrerats för respektive utbildning. Utifrån dessa uppgifter beräknas det kvalitetsbaserade ersättningsbelopp som varje lärosäte får.

Själva beslutet om resurstilldelning tas av riksdagen på förslag av regeringen. Eventuellt kan beslutsunderlaget dessutom användas i regeringens budgetdialoger med lärosätena. Ersättningsbeloppen utgår därefter under kommande fyraårsperiod, samtidigt som Högskoleverket genomför en ny utvärderingscykel.¹⁰

Det är viktigt att notera att resurserna inte är öronmärka för de utbildningar som genererat dem. Pengarna ges i en klumpsumma till respektive lärosäte varje år under en fyraårsperiod. De kan disponeras fritt av lärosätena för kvalitetsförbättrande och strukturförändrande åtgärder.

Ersättningsnivåer som ger stimulans till kvalitetsförbättrande åtgärder

Som tidigare nämnts anser Högskoleverket att den del av anslaget för utbildning som baseras på kvalitet bör ges som tilläggsersättningar per helårsstudent. Tilläggsersättningarnas storlek bör väljas så att de ger en tillräckligt stark stimulans till kvalitetsförbättrande åtgärder, samtidigt som de inte får urholka de grundläggande ersättningsbeloppen.

Högskoleverket föreslår att utbildningar som håller endast godtagbar kvalitet inte ska generera någon kvalitetsbaserad tilläggsersättning. Utbildningar som håller god kvalitet skulle kunna generera ett tilläggsbelopp om 4 000 kronor per helårsstudent, medan utbildningar som håller mycket god kvalitet skulle kunna generera 8 000 kronor i tilläggsbelopp per helårsstudent.¹¹

Förslaget kan komma att kosta runt en miljard kronor per år

Det är svårt att exakt beräkna kostnaderna för ett kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem, eftersom kostnaderna beror på hur många utbildningar som kategoriseras i de olika kvalitetsnivåerna, hur många helårsstudenter som registrerats på respektive utbildning, samt på tilläggsersättningarnas storlek per helårsstudent. Om vi till exempel sätter upp som ett etappmål att mindre än 25 procent av studenterna ska gå utbildningar som endast håller godtagbar kvalitet, att minst 50 procent av studenterna ska gå utbildningar som håller god kvalitet och att minst 25 procent av studenterna ska gå utbildningar som håller mycket god kvalitet – och utgår från nuvarande antal studenter och de ersättningsnivåer som tidigare föreslagits – så kommer förslaget att kosta omkring

¹⁰ Högskoleverket stödjer resursutredningens förslag som innebär 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.

¹¹ Beloppen ska betraktas som exempel för att belysa kostnader och tänkbara utfall på lärosätetsnivå. Vad som är att betrakta som lämpliga nivåer är ytterst en politisk fråga.

1,2 miljarder kronor per år när målet har uppnåtts.¹² Denna summa motsvarar drygt sex procent av dagens grundutbildningsanslag.

Med utgångspunkt tagen i de erfarenheter som Högskoleverket har av tidigare ämnes- och programutvärderingar så kommer det sannolikt att ta ganska lång tid innan det målet nås. Det beror bland annat på att flera stora utbildningsområden ännu inte uppnått god kvalitet vid flera lärosäten. Kostnaderna för förslaget kommer därför att vara väsentligt lägre än 1,2 miljarder under de första åren.

En rimlig hypotes kan vara att etappmålet kan nås inom en tolvårsperiod, det vill säga inom tre utvärderingscykler. Under den första cykeln kan förslaget komma att kosta cirka 800 tkr per år, under den andra cirka 1 miljard kronor per år, för att sedan kosta 1.2 miljarder per år under den tredje cykeln i vårt exempel.

Under de första tolv åren fördelas således – enligt detta exempel – inte dessa resurser i konkurrens med andra lärosäten. Alla lärosäten kan få mer pengar om de förbättrar sin kvalitet. Men för att inte den kvalitetsbaserade tilläggsresursen ska fortsätta att stiga skulle nivån behöva låsas fast vid exempelvis 1,2 miljarder kronor per år efter tolv år. Därefter får lärosätena konkurrera om dessa resurser, som då kan omfördelas mellan lärosätena.

Infasning av systemet under de första fyra åren

En grundprincip i Högskoleverkets förslag är att de nationella kvalitetsutvärderingarna genomförs i fyraårsperioder och att regering och riksdag efter varje utvärderingscykel fattar beslut om den resursbaserade tilläggsersättningen. Beslutet tas på basis av de sammanvägda resultaten av Högskoleverkets utvärderingar.

Under den första fyraårsperioden, när det nya systemet introduceras, förordar vi dock en något annorlunda process som innebär en successiv infasning av den kvalitetsbaserade resursen. Vi menar att beslut om resursfördelning bör fattas varje år under denna period:

- År 1 utvärderas ungefär en fjärdedel av samtliga utbildningar, dvs. ca 75 000 utbildningsplatser. Kvalitetsbaserade ersättning kommer detta år att beslutas och utbetalas till motsvarande ca 75 000 helårsstudenter, enligt principer som beskrivits tidigare i detta yttrande.
- År 2 utvärderas ytterligare en fjärdedel av utbildningarna. Kvalitetsbaserad ersättning utgår till motsvarande ca 150 000 helårsstudenter.
- År 3 utvärderas ytterligare en fjärdedel av utbildningarna. Kvalitetsbaserad ersättning utgår till motsvarande ca 225 000 helårsstudenter.

¹² Beloppet har beräknats utifrån förutsättningen att 50 procent av 300 000 helårsstudenter genererar ett tilläggsbelopp om 4 000 kronor vardera, och 25 procent av 300 000 helårsstudenter genererar 8 000 kronor vardera.

- År 4 utvärderas den sista fjärdedelen av utbildningarna. I och med detta är den första utvärderingscykeln avslutad och kvalitetsbaserad ersättning utgår till motsvarande ca 300 000 helårsstudenter.

Utvärderingarnas ordningsföljd bestäms så att de största utbildningarna, exempelvis lärarutbildningar och vårdutbildningar, utvärderas i slutet av perioden. På så sätt får inte bedömningarna av dessa ett oproportionerligt stort genomslag i resurstilldelningen till enskilda lärosäten.

Konsekvenser av ett kvalitetsbaserat resurstilldelningssystem

Konsekvenser på lärosätetsnivå

Sett ur ett lärosätetsperspektiv innebär Högskoleverkets exempel att ett universitet med 25 000 studenter får cirka 100 miljoner kronor per år att använda för strukturförändringar och kvalitetsförbättrande åtgärder om kvalitetsmålet uppnås. En mindre högskola, med hälften så många studenter, får på motsvarande sätt 50 miljoner kronor per år när målet uppnås.¹³

Om man däremot har en situation där 60 procent av studenterna går utbildningar med godtagbar kvalitet, 30 procent går utbildningar med god kvalitet och endast 10 procent går utbildningar med mycket god kvalitet får lärosätena bara hälften så mycket pengar per år. Det större universitetet i vårt exempel får då 50 miljoner kronor per år, medan den mindre högskolan får 25 miljoner kronor per år för strukturförändringar och kvalitetshöjande åtgärder under kommande fyraårsperiod.

Om man tänker sig att den mindre högskolan genom profilering och kvalitetsförbättrande åtgärder lyckas uppnå delmålet, medan det större universitetet misslyckas, kommer båda att få 50 miljoner kronor per år i kvalitetsbaserad tilläggsersättning under kommande fyraårsperiod. Den mindre högskolan får då dubbelt så mycket pengar per student för kvalitetsförbättrande åtgärder, jämfört med det större universitetet.

Strategiska dilemman

Hur lärosätena ska hantera utbildningar vars examensrätt ifrågasätts eller som bara bedöms ha en godtagbar kvalitet är ett strategiskt dilemma som lärosätets ledning har att ta ställning till. Utbildningarna kan tillåtas fortgå som tidigare med oförändrade resurser, de kan tillföras extra resurser ur den lärosätetsgemensamma potten för kvalitetsförbättring, eller så kan ledningen överväga att minska utbildningens utbildningsplatser eller helt lägga ner den.¹⁴ På så sätt minskas den andel av lärosätets utbildningar som inte bedöms vara av hög kvalitet och som dessutom inte genererar extra resurser.

En annan strategi, som kan tillämpas parallellt, är att använda resurstillskottet för att starta nya utbildningar inom områden där lärosätet är särskilt starkt och där man är relativt säker på att komma väl ut i utvärderingarna.

¹³ Detta gäller när systemet är fullt utbyggt, och således inte under infasningsperioden.

¹⁴ Studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov bör naturligtvis också vägas in här.

I den mån som lärosätena fattar strategiska beslut som innebär att man profilerar sin verksamhet, kan detta bidra till att enskilda ämnen, ämnesområden och program inte kommer att återfinnas på lika många lärosäten som tidigare. Det leder till en koncentration av det totala utbildningsutbudet inom sektorn.

Konsekvenser för Högskoleverkets kvalitetssäkringssystem

Det nationella kvalitetssäkringssystem som Högskoleverket nu arbetar utifrån gäller för perioden 2007–2012. Det innehåller fem komponenter:

- Granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete
- Utvärdering av utbildningar
- Examensrättsprövningar
- Tematiska utvärderingar och tematiska studier
- Utmärkelse till framstående utbildningsmiljöer

Införandet av ett nytt kvalitetssäkringssystem där resurser fördelas utifrån kvalitet i utbildningar kräver att mer resurser läggs på utbildningsutvärderingar. För att frigöra resurser för detta föreslås att den nu pågående omgången granskningar av lärosätenas kvalitetsarbete påskyndas och avslutas senast 2010.

Vidare föreslås att de nuvarande utbildningsutvärderingarna ersätts av kvalitetsutvärderingar i enlighet med det förslag som skisserats i detta yttrande. I dessa kvalitetsutvärderingar skulle även granskningar av lärosätenas utbildningar på forskarnivå ingå, även om dessa inte kommer att användas som underlag för resurstilldelning. Arbetet med övriga komponenter beräknas kunna fortgå som planerat.

Behov av metodutveckling, uppföljning och utvärdering

Metodutveckling

Införandet av ett nytt kvalitetssäkringssystem innebär att Högskoleverkets nuvarande utvärderingsmetoder behöver utvecklas och anpassas. Tidigare i detta yttrande har ett antal exempel givits på saker som behöver ses över, till exempel val och viktning av kvalitetsaspekter, nivåindelning av kvalitetskriterier, bedömargruppernas sammansättning, avrapportering av lärosätesbesök samt rutiner för dokumentation och arkivering. Detta arbete kräver både tid och resurser. Arbetet planeras ske i samråd med lärosäten och övriga intressenter.

Kontinuerlig uppföljning och utvärdering

I Högskoleverkets hittillsvarande utvärderingar har förbättringsmotivet varit starkt, och detta har avspeglats i utvärderingsmetoderna. Självvärderingarna har skrivits utifrån förutsättningen att svårigheter och problem ska lyftas fram. Bedömarna har även haft uppgiften att som kollegor ge goda råd om hur utbildningarna ska kunna förbättras.

Om Högskoleverkets utvärderingar ska utgöra grund för fördelning av resurser förändras dessa förutsättningar radikalt. Förbättringsmotivet kvarstår visserligen, men det förskjuts mer mot effekter som uppstår utanför själva utvärderingarna.

Förbättringspotentialen i ett sådant system ligger både före och efter själva granskningarna. Förbättringar genomförs före granskningarna för att skapa förutsättningar för en positiv värdering. I själva genomförandet av utvärderingarna kommer kontrollmotivet att få ökad betydelse. Efter granskningarna genomförs kvalitetsförbättringar och strukturförändringar med hjälp av de resurser som tillförs.

Detta system, om det införs, kommer att innebära ett paradigmskifte inom både svensk och internationell praxis när det gäller kvalitetssäkring av högre utbildning. Förutsättningarna för granskningarna förändras radikalt. Samtidigt ändras villkoren för lärosätenas finansiering och kvalitetsarbete, liksom förutsättningarna för verksamhetsplanering och styrning på lokal nivå. Det är naturligtvis mycket viktigt att detta arbete följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt, dels för att kontinuerligt utveckla och anpassa metoderna, dels för att säkerställa att systemet har de förväntade effekterna och att målen nås.

Kostnader för att utveckla och genomföra systemet

Behovet av resurstillskott till verket för att ta fram underlag för tilldelning av resurser för utbildning baserat på kvalitet beräknas till cirka 30 miljoner kronor per år. Den största delen av kostnadsökningen beror på ett ökat bemanningsbehov för att genomföra granskningarna i fyraårscykler i stället för sexårscykler som nu är fallet. Till detta kommer ökade kostnader för arvoden till bedömare. Kostnaderna för bedömare kommer att öka med 50 procent när granskningarna genomförs i fyraårscykler.