

DATUM: 2012-02-24

DNR: 31-2010-0281

Effektivitetsrevision inom högskoleområdet 2007–2011

– underlagspromemoria till granskningsrapport
RiR 2012:4 Att styra självständiga lärosäten



RIKSREVISIONEN



Innehåll

Inledning	5
1 Utbildning och forskning – hur fungerar verksamheten?	7
1.1 Grundutbildningen	7
1.2 Forskning och forskarutbildning	12
1.3 Effektivitet i den samlade verksamheten	14
2 Ledningen av lärosätena	17
2.1 Uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning behöver förbättras	17
2.2 Formerna för intern resurstilldelning och styrning behöver utvecklas	19
2.3 Samverkan med andra kan behöva stärkas	21
3 Regeringens ansvar	23
3.1 Regeringens rapportering till riksdagen behöver utvecklas	23
3.2 Regeringen har inte låtit riksdagen ta ställning	24
3.3 Regeringen bör vara tydligare i sin styrning	25
4 Vad har hänt sedan granskningsrapporterna publicerades?	27
4.1 Grundutbildning generellt	27
4.2 Internationella studenter vid svenska lärosäten	30
4.3 Psykiatri och läkarutbildningen	32
4.4 Lärosätenas effektivitet och produktivitet	32
4.5 Oförbrukade forskningsbidrag	35
4.6 Basanslaget för forskning och forskarutbildning	37
Appendix	
Appendix 1 Rekommendationer till universitet och högskolor samt övriga myndigheter i granskningsrapporterna	41
Appendix 2 Rekommendationer till regeringen i granskningsrapporterna	45



Inledning

Syftet med denna underlagspromemoria är att sammanfatta de tio granskningsrapporter inom effektivitetsrevisionen som har belyst den högre utbildningen och forskningen i högskolan perioden 2008–2011.

För varje granskningsrapport redovisas iakttagelser och slutsatser som rör verksamheten inom högskolan, ledningen på lärosätetsnivå och regeringens ansvar för ledning och styrning.

I promemorian redovisas också åtgärder som regeringen vidtagit sedan respektive granskningsrapport publicerades. I enlighet med den nya rapporteringsordning för Riksrevisionens effektivitetsrevision som gäller fr.o.m. den 1 januari 2011 har de tre sista rapporterna behandlats i skrivelser som regeringen ställt till riksdagen.

De tio rapporter som behandlas i promemorian är

- RiR 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- RiR 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- RiR 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- RiR 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- RiR 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser
- RiR 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd
- RiR 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- RiR 2011:2 Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
- RiR 2011:3 Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- RiR 2011:21 Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.

De tre regeringsskrivelser som redovisas i promemorian är

- Skr. 2010/11:136 Riksrevisionens granskning av effektiviteten i lärosätenas användning av resurser
- Skr. 2010/11:137 Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
- Skr. 2011/12:36 Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.

I två appendix förtecknas de rekommendationer som Riksrevisionen riktat till universitet, högskolor och andra myndigheter respektive till regeringen i de olika rapporterna.

1 Utbildning och forskning – hur fungerar verksamheten?

I detta avsnitt summeras iakttagelser om högskolans verksamhet i de tio granskningsrapporterna. Avsnittet inleds med iakttagelser i de åtta rapporter som belyst grundutbildningen, det vill säga utbildning på grundnivå och avancerad nivå¹. Därefter följer iakttagelser i två granskningsrapporter som belyst finansieringen av högskolans forskning. Avslutningsvis redovisas Riksrevisionens granskningsrapport som belyste effektivitet och produktivitet i högskolans samlade verksamhet.

1.1 Grundutbildningen

Kvalitet i högre utbildning?

I granskningen *Kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19) genomförde Riksrevisionen en undersökning av utbildningar på grundnivå inom biologi, litteraturvetenskap, nationalekonomi samt civilingenjörsutbildning i maskinteknik. Sammantaget belystes utbildningarnas kvalitet på 35 institutioner (eller motsvarande) som fördelade sig på 22 lärosäten. De metoder som användes var enkäter till studenter, enkäter till lärare samt expertbedömningar av hur centrala kursmoment examinerades vid de olika utbildningarna.

Undersökningen visade att det stora flertalet av utbildningarna höll godtagbar kvalitet. En knapp fjärdedel erhöll goda omdömen i samtliga tre delmoment och kunde därmed sägas bedriva utbildning av hög kvalitet. Samtidigt noterades även institutioner där undersökningen tydde på brister i utbildningens kvalitet. Exempel på utbildningsmiljöer som höll en hög kvalitet fanns såväl vid äldre universitet och fackhögskolor som vid mindre lärosäten. Resultaten tydde inte på att utbildningens omfattning i form av studentvolym eller att andelen disputerade lärare skulle ha någon betydelse för kvaliteten.

¹ I texten kommer av praktiska skäl såväl termen grundutbildning som den längre formuleringen att användas.

Sammanfattningsvis konstaterade Riksrevisionen i granskningsrapporten att resultaten inte gav anledning till generella farhågor om bristande kvalitet i svensk högre utbildning. Men rapporten gav inte heller belägg för att utbildningen på grundnivå genomgående skulle vara av hög kvalitet.

Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten

Utgångspunkt för granskningen *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) var dels högskolelagens bestämmelse att universitet och högskolor ska främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden, dels den strategi för internationalisering av den svenska högskolan som presenterats av regeringen.² Inför granskningen kunde noteras att rekryteringen av internationella studenter sedan en tid ökade, något som bidrog till att hålla uppe det totala antalet nya högskolestudenter trots minskat antal svenska studenter.

Inom granskningen undersöktes hur tre lärosäten arbetade praktiskt med att omsätta högskolelagens mål och internationaliseringsstrategins intentioner. Undersökningen visade på svårigheter att åstadkomma möten mellan svenska och internationella studenter i undervisningssituationen och att de internationella studenterna inte i tillräcklig omfattning gavs möjlighet att tillgodogöra sig utbildning i svenska. Vidare fanns problem med varierande kunskaper i engelska bland de internationella studenterna. Samtidigt kunde granskningen konstatera att lärosätena saknade samlad kunskap om hur den ökade rekryteringen hade påverkat verksamheten och vilka prioriteringar som gjorts.

Vidare bedömde Riksrevisionen att den sammantagna resursinsatsen för högre utbildning i mitten av 2000-talet troligen var större än vad som blivit fallet om lärosäten inte hade kunnat kompensera ett vikande intresse från svenska studenter med rekrytering av internationella studenter.

Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet

Utgångspunkt för granskningsrapporten *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) var statens övergripande ansvar när det gäller hälso- och sjukvården inklusive problemen med bristande resurser inom den psykiatriska vården. Sedan lång tid tillbaka har alltför få läkare utbildats i Sverige, vilket medfört en starkt ökad andel läkare som fått sin utbildning i andra länder. Det finns ett underskott på läkare, särskilt inom specialiteterna psykiatri och allmänmedicin, och läkarbristen gör sig särskilt märkbar inom dessa specialiteter.

² Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola*.

Inom granskningen tog Riksrevisionen därför bland annat upp frågan om hur tillgången på högskoleutbildad person med kompetens inom psykiatri hänger samman med det uppdrag som ligger på högskolan, främst de universitet som svarar för läkarutbildning.

En iakttagelse i granskningen var att psykiatrin ges ett begränsat utrymme i läkarutbildningen. Grundutbildningen innehåller vanligen endast omkring fyra veckors psykiatri av sammanlagt fem och ett halvt års utbildning, något som framstår som mycket knappt mot bakgrund av sjukdomsmönstret i befolkningen. Enligt Riksrevisionens bedömning skulle utökad kunskap i psykiatri för alla blivande läkare ge samtliga läkare bättre förutsättningar att möta patienter med psykisk ohälsa. En anledning till psykiatrins begränsade utrymme i utbildningen synes vara att det saknas motkrafter till de tendenser som innebär att psykiatrin trängs undan av andra medicinska specialiteter.

I granskningsrapporten konstaterades att statens inflytande över den samlade läkarutbildningen är otydligt. Bland annat är ansvaret för utbildning fram till specialistläkarkompetens delat mellan flera parter. Det statliga inflytandet utövas dels av universiteten, dels av Socialstyrelsen som utfärdar legitimationer och specialistbevis. Högskoleverket har ett inflytande genom sina utvärderingar och möjligheter att påverka examinationsrättigheter. Landstingen har ett betydande inflytande i alla tre stegen. Till detta kommer att staten gett läkarnas organisationer viktiga uppgifter när det gäller utbildning och tillsyn. Riksrevisionens slutsats i granskningen var att staten borde ta tillvara de möjligheter som finns att genom läkarutbildningen både göra psykiatrin mer attraktiv för blivande läkare och att förbättra kompetensen för färdiga psykiatrer.

Resursstyrning i högskolans grundutbildning

Inom högskolesektorn har under flera år rests farhågor om att tillförda resurser inte alltid är tillräckliga för att säkra utbildningarnas kvalitet. Tidigare granskningsrapporter hade noterat indikationer på outvecklad resursstyrning på lärosätena och bristande kunskap om samband mellan resurstilldelning och uppnådda resultat. Mot denna bakgrund undersöktes i granskningen *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25) grundutbildning i tre ämnen: fysik, spanska och sociologi vid universiteten i Göteborg, Karlstad och Umeå. Nio utbildningar inom dessa ämnen från grundkurs upp till kandidatexamensnivå belystes med empiriska uppgifter om intäkter, kostnader och undervisningsinsatser.

Den övergripande slutsatsen blev att lärosätena saknade samlad kunskap om vad olika utbildningar faktiskt kostar och hur tillgängliga resurser används. Resultatet av undersökningen visade vidare att det finns stora variationer i de

resurser som tilldelas olika ämnen. Skillnaderna mellan ämnen med olika ersättningsnivåer förstärks av lärosätenas principer för att täcka kostnader ovanför institutionsnivån.

Av granskningen framgick också att lärosätesledningarna i sin resursfördelning sällan omprövar den fördelning av anslagsintäkterna på olika utbildningsområden som det nationella resurstilldelningssystemet resulterar i. Det undantag som Riksrevisionen kunde notera i undersökningen var att språkområdet hos två av de tre universiteterna hade tilldelats extra medel som hämtats från något annat utbildningsområde än det humanistiskt/samhällsvetenskapliga.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att den tillgängliga information som sammanställs på lärosätenivå inte kan ge en samlad bild av de resursmässiga villkoren för olika utbildningar. Diskussioner om resursbrist som hotar grundutbildningens kvalitet kommer i så fall att få föras utan underbyggda data av hur mycket studenter i en viss utbildning faktiskt kostar.

Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser

Granskningen *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) belyste lärosätenas insatser för att främja studenternas anställningsbarhet. Utgångspunkt var dels högskolelagen där det framgår att utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska utveckla studenternas beredskap att möta förändringar i arbetslivet, dels den så kallade Bologna-processen där ett av tre övergripande mål avser studenternas anställningsbarhet.

Riksrevisionens undersökning vid fyra lärosäten visade på stora skillnader mellan olika utbildningsprogram när det gäller i vilken utsträckning högre utbildning arbetslivsanknyts och är arbetsmarknadsrelevant. För många utbildningsprogram saknas rutiner för att säkerställa arbetslivsanknytning i utbildningen. Det är ofta upp till den enskilde kurs- eller programansvarige läraren att avgöra om och på vilket sätt olika moment ska arbetslivsanknytas.

En studie av lärosätenas webbsidor visade att studenterna får otillräcklig information om arbetsmarknaden. Utbudet av arbetsmarknadsrelaterad information varierar kraftigt mellan olika ämnesområden och utbildningsprogram. Det är mer vanligt att lärosätena presenterar information om vilken arbetsmarknad en utbildning ger tillgång till än att de beskriver vilka kontakter med arbetslivet som finns inom en viss utbildning eller vilka kompetenser som studenterna utvecklar under utbildningen.

I samband med att den nya utbildnings- och examensstrukturen för högre utbildning trädde i kraft den 1 juli 2007 reviderade samtliga lärosäten sina kurs- och utbildningsplaner och nya kursmål infördes. Införandet av kursmål

på universitet och högskolor var ett omfattande arbete under stark tidspress. Riksrevisionens granskning pekade på att mycket arbete återstod innan målen var implementerade.

Universitet och högskolor ska enligt högskoleförordningen ge studenter tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Granskningen visade att det finns variationer i den vägledning som studenterna får tillgång till, något som hänger samman med olika tolkningar av högskoleförordningen.

Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd

Ett syfte med granskningen *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) var att undersöka risker att uppehållstillstånd för studier nyttjas i annat syfte än studier av gäststudenter från tredje land.³

I granskningen konstaterades att det fanns ett behov av att anpassa gällande regelverk till gäststudenter från tredje land. Det gällande regelverket för antagning vid högskola tar inte hänsyn till att meritvärdering och äkthetsprövning är mer tidskrävande vid antagning av tredjelandsstudenter. Vidare upplevde utlandsmyndigheterna ett behov av att anpassa handlägningsförfarandet utifrån förutsättningar i olika länder.

Antagning till högskolestudier och prövning av uppehållstillstånd är processer som involverar ett flertal myndigheter. Granskningen visade att samverkan mellan dem inte var tillräcklig för att säkra effektivitet och rättssäkerhet. Riksrevisionen fann att ingen berörd myndighet hade getts i uppdrag att följa upp eller kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte. Med den statistik som var tillgänglig var det inte möjligt att få en uppfattning om problemets omfattning. Dessutom saknades rutiner för informationsutbyte mellan myndigheterna vid misstanke om att uppehållstillstånd beviljats på felaktig grund eller vid misstanke om att beviljat uppehållstillstånd inte nyttjas för studier.

Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning

I granskningen *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) undersökte Riksrevisionen hur universitet och högskolor följer de principer för klassificering av kurser på utbildningsområden med olika hög ersättningsnivå som lades fast i samband med högskolereformen 1993.⁴

³ Med tredje land avses i granskningen länder utanför EU/EES-samarbetet.

⁴ Prop. 1992/93:169 *Högre utbildning för ökad kompetens*, bet.1992/93:UbU14.

Klassificeringen bestämmer de anslagsintäkter som ska tillföras lärosätet från det nationella resurstilldelningssystemet. Kurserna ska klassificeras av lärosätet utifrån kursens ämnestillhörighet. Klassificeringen är samtidigt ett sätt för institutionerna att påverka den egna ekonomiska situationen, något som skapar incitament att klassificera kurser till utbildningsområden med hög ersättning.

Riksrevisionens undersökning visade att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika grunder samt att lärosätena över tid förändrat sin klassificering av kurser till utbildningsområden med högre ersättningsbelopp.⁵ Riksrevisionens beräkningar indikerade att lärosätenas klassificering av kurser under perioden 1997–2008 förskjutits så att lärosätena fått cirka sju procent mer i ersättning än om lärosätena klassificerat kurser likartat över tid.

Riksrevisionens slutsats i granskningen var att systemet för att klassificera kurser inte fungerar väl och att det är svårt för lärosätena att göra klassificeringen på ett korrekt sätt. Resultatet av granskningen tyder på att lärosätena inte alltid konkurrerar på lika villkor, eftersom kurser kan klassificeras på olika sätt så att ersättningen till lärosätena för likvärdiga kurser varierar.

1.2 Forskning och forskarutbildning

Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor

Mot bakgrund av att volymen oförbrukade forskningsbidrag ökat kraftigt och 2009 uppgick till 12,8 miljarder kronor, genomfördes granskningen *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3). I granskningen sökte Riksrevisionen förklara varför volymen oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor ökat under senare år.

Granskningen visade att vissa finansiärers bidrag förblir oförbrukade i större omfattning än andras. För bidrag utbetalade av Vetenskapsrådet sjönk andelen som förbrukats under året från cirka 90 procent 2005 till cirka 80 procent 2009. Vidare framgick att forskare oftare anhöll om förlängd dispositionstid 2009 än 2005. Variationen var dock stor mellan olika vetenskapsområden.

Den slutsats som Riksrevisionen drog av granskningen är att den kraftiga ökningen av oförbrukade bidrag inte enbart varit en följd av ökad tillgång på externa forskningsmedel under den undersökta perioden. Andra omständigheter har också spelat in. En sådan omständighet är en hög koncentration av forskningsmedel till ett fåtal forskare. För en forskare som

⁵ Bland annat framgick att lärosätena utöver ämnestillhörighet ibland tar hänsyn till undervisningsmetoder, resurskrav och studenternas programtillhörighet.

har stor framgång när det gäller att beviljas extern forskningsfinansiering, blir det svårt att förbruka bidragen i den takt som planerats enligt kontrakt med finansiärerna.⁶

Det finns också incitament för både forskare och institutioner att attrahera mycket forskningsbidrag och att spara genom att ibland skjuta på förbrukningen av erhållna forskningsbidrag. En anledning är att många forskares anställning är beroende av de externa bidragen. Antalet anställda med behov av att söka externa bidrag för att finansiera sin anställning hade blivit påtagligt fler under perioden.

Andra omständigheter som skapar incitament både för forskare och institutioner att skjuta på användningen av forskningsmedel är att beslut om beviljade bidrag kommer då arbetsplaneringen redan är gjord samt att ansvaret för de risker som är förenade med fluktuationer i tillflödet av externa medel och i studentefterfrågan inom grundutbildningen skjuts långt ut i organisationen.

Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning

I granskningen *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) undersöktes om anslaget används effektivt och i enlighet med de intentioner som riksdagen gett uttryck för. År 2010 uppgick anslaget till 13,7 miljarder kronor, vilket motsvarade 44 procent av de forskningsintäkter som lärosätena redovisade i sina årsredovisningar.⁷ Merparten av basanslaget går till de äldre universiteten. Sammantaget har denna tendens förstärkts trots den omfördelning av baslaget från universitet till högskolor med beaktande av resultatindikatorer för forskningen som införts.

Ett viktigt syfte för basanslaget är att ge universiteten och högskolorna förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och forskarutbildning. I detta ingår beslut om samfinansiering av externt finansierade projekt, bland annat genom att anslagsmedel bidrar till att täcka indirekta kostnader och lokalkostnader eller genom att skjuta till forskartid finansierad med basanslag. Samtidigt ska basanslaget vara en grund för att värna lärosätets integritet gentemot dess samarbetspartner. Omfattningen och inriktningen av forskningen vid lärosätet är dessutom av stor vikt för högskolelagens mål att grundutbildningen ska vara forskningsanknuten.

⁶ Vid en institution som undersöktes inom granskningen svarade cirka tio procent av forskarna för hälften av de oförbrukade bidragen.

⁷ Andelen basanslag är något lägre än den som brukar framgå av Högskoleverkets årsrapporter, eftersom Riksrevisionens beräkning av de totala intäkterna för forskning avser *inbetalade* externa bidrag (ca 17,3 miljarder kronor), inte den förbrukning av intäkter av forskningsbidrag som lärosätena redovisar i sin årsredovisning.

Ett ytterligare användningsområde för basanslaget är finansiering av kostnader för forskarutbildningen. Den uppskattning som gjordes inom granskningen tydde på att basanslaget i stort sett motsvarade kursdelen i forskarutbildningen. Vid lärosätena användes mellan en knapp tredjedel och hälften av basanslaget för forskarutbildningen. Andelen syntes vara betydligt högre vid högskolor och nya universitet än vid de äldre universiteten.

Med dagens höga volym av oförbrukade forskningsbidrag uppskattades i granskningen att medel motsvarande cirka en tredjedel av lärosätenas samlade myndighetskapital kan vara in-tecknade för samfinansiering av indirekta kostnader och lokalkostnader i framtiden. Samfinansiering som avser forskartid finansierad inom anslaget var inte möjlig för Riksrevisionen att uppskatta på grund av begränsningar i lärosätenas ekonomisystem.

Riksrevisionens granskning signalerar att det finns lärosäten, främst högskolor med examenstillstånd för utbildning på forskarnivå, där huvuddelen av basanslaget måste gå till samfinansiering av bidragsfinansierad forskning och till forskarutbildning. För de äldre universiteten däremot innebär basanslaget ett utrymme för att säkra forskningsanknytning av grundutbildningen och att göra egna långsiktiga satsningar. Detta innebär att lärosätena har olika förutsättningar när det gäller att leva upp till de intentioner som knutits till basanslaget för forskning och forskarutbildning.

1.3 Effektivitet i den samlade verksamheten

Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor

I granskningen *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor* (RiR 2011:2) undersökte Riksrevisionen hur effektivt lärosätena utnyttjat sina resurser under åren 2004–2008 genom att beräkna relativa effektivitetstal med den så kallade DEA-metoden (Data Envelopment Analysis). Granskningen har utgått från lärosätenas tillgängliga resurser i form av studenter (med hänsyn tagen till förkuns-kaper), doktorander, lärare och materiella anläggningstillgångar.⁸ Prestationerna i utbildning och forskning har mätts som antalet studenter som har tagit sina kurspoäng (med hänsyn tagen till skillnader i ersättningsnivå i resurstil-delningssystemet), examina och forskningsvolym i form av vetenskapliga publikationer. Hänsyn

⁸ De variabler som använts i den slutliga modellspecifikationen för att mäta ett lärosätes resurser är undervisande och/eller forskande personal uttryckt i helårsekvivalenter, övrig personal uttryckt i helårsekvivalenter, antal helårsstudenter inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå justerat för skillnader i förkuns-kaper samt antal doktorander uttryckt i heltidsekvivalenter. För att mäta fysiskt kapital, som även det är en viktig resursinsats i lärosätenas produktion, används summan av respektive lärosätes materiella anläggningstillgångar.

har inte tagits till eventuella skillnader i kvalitet eller lärosätenas förmåga att uppfylla andra mål som exempelvis breddad rekrytering, internationalisering eller regional tillväxt.

Beräkningarna i modellen visade att ungefär hälften av lärosätena framstod som fullt effektiva när de trettio lärosätena jämfördes med varandra. Detta innebär att det finns en potential för ett mer effektivt resursutnyttjande inom högskolan. Beräkningarna indikerade ett genomsnittligt effektivitetstal på 0,93, vilket innebär en förbättringspotential på cirka sju procent beräknat på samtliga lärosäten. Förbättringspotentialen var inte jämnt fördelad mellan lärosätena. För flera lärosäten pekade analysen på relativt betydande möjligheter att använda resurserna mer effektivt.

Granskningen visade vidare att produktiviteten vid lärosätena ökat med i genomsnitt två procent per år under perioden 2004–2008.

Riksrevisionen sökte också efter möjliga förklaringar till att vissa lärosäten uppvisat en lägre resurseffektivitet än andra. Den analysen tydde på att lärosäten med en hög andel studenter som läser på distans eller med en hög andel studenter på fristående kurser inte utnyttjar sina resurser lika effektivt som lärosäten med lägre andelar i dessa avseenden.

2 Ledningen av lärosätena

Syftet med detta avsnitt är att sammanfatta iakttagelser i granskningsrapporterna som avser lärosätenas ledning av verksamheten.⁹ Iakttagelserna rör

- uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning
- former för intern resurstilldelning och styrning
- samverkan med myndigheter och aktörer utanför staten.

De rekommendationer som Riksrevisionen riktade till universitet och högskolor i granskningsrapporterna förtecknas i appendix 1.

2.1 Uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning behöver förbättras

1993 års högskolereform innebar att tidigare detaljstyrning av universitet och högskolor ersattes med en omfattande delegering av ansvar till lärosätena för ställningstaganden om såväl utbildningsutbud som utbildningarnas innehåll. Därmed har ett omfattande beslutsansvar lagts på styrelser, rektorer och ansvariga organ såsom fakultetsnämnder och institutionsledningar.

I granskningsrapporten *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) undersöktes hur tre lärosäten med hög rekrytering av internationella studenter arbetade för att möta de mål som uppställdes för internationalisering inom högskolan. Riksrevisionen fann brister hos lärosätena när det gällde kunskap om vilka prioriteringar som gjorts i verksamheten och hur dessa påverkat utbildningens kvalitet. Vidare var uppföljningen knapphändig av hur de internationella studenterna påverkat undervisningssituationen. Det framgick inte hur tillgången till undervisning i svenska såg ut eller vilka möjligheter som kunde finnas för att förbättra utbytet med andra studenter. Uppföljning saknades även om vad som hänt med de internationella studenterna efter avslutad utbildning.

⁹ Granskningsrapporten *Hög kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19) berörde inte frågor om ledning inom lärosätena.

Granskningsrapporten *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25) inriktades på processer för en effektiv resursstyrning av grundutbildningen vid tre lärosäten. Den visade att lärosätena behöver utveckla sin kunskap om kostnader och resursanvändning för att uppnå en effektiv resursfördelning. I granskningen argumenterade Riksrevisionen för att ökad kunskap om faktiska kostnader skulle kunna stärka ledningens möjlighet att säkerställa ett utbildningsutbud i linje med lärosätets strategier. Riksrevisionens undersökning visade på en praktisk metod för att sammanställa information om utbildningarnas faktiska resurstilldelning, kostnader och undervisningsinsats.

Granskningen *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) fokuserade bland annat på hur lärosätenas ledning tar sitt ansvar för att främja studenternas anställningsbarhet inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Riksrevisionen kunde konstatera att även om lärosätena har formulerat övergripande mål för att främja sina studenters anställningsbarhet, så förekommer det sällan att lärosätets ledningen följer upp hur målen implementeras eller vilket genomslag de ger i verksamheten. För många utbildningsprogram saknas rutiner för att säkerställa arbetslivsanknytning i utbildningen.

En iakttagelse under granskningen *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) var att många lärosäten saknar kunskap om vad forskarutbildningen kostar och därmed även om hur stor andel av forskarutbildningen som är beroende av finansiering via basanslaget. Detta försvårar för lärosätenas ledningar att fatta väl grundade beslut om dimensioneringen av forskarutbildningen.¹⁰ Ett användningsområde för basanslaget är samfinansiering av projekt som beviljats bidrag av externa finansörer. Samfinansiering förekommer både i form av att indirekta kostnader och lokalkostnader täcks med basanslag och genom att forskares tid finansierad med basanslag ställs till förfogande.

När det gäller användning av basanslaget för samfinansiering av indirekta kostnader och lokalkostnader för pågående forskning har universitet och högskolor tagit ett stort steg framåt när det gäller förutsättningar för god internredovisning i och med implementeringen av den så kallade SUHF-modellen. Däremot saknas det fortfarande system som kan ge en samlad bild av samfinansiering i form av forskares tid.

¹⁰ Det finns inga krav på att lärosätena i sin externa redovisning ska särskilja hur basanslaget används respektive hur forskningsbidrag och annan extern finansiering av forskningen används. Ett utvecklingsarbete som syftar till att redovisningen ska ge ett bättre informationsinnehåll pågår vid flera lärosäten. Vid en stor andel av de granskade lärosätena kunde inte information med fördelning av basanslagets användning på olika kostnadsslag eller med fördelning mellan forskning och forskarutbildning tas fram ur redovisningen.

Riksrevisionen konstaterade även att det saknas system för att följa framtida åtaganden om samfinansiering, det vill säga åtaganden som är kopplade till oförbrukade forskningsbidrag, såväl sådana som har inbetalats till lärosäten och sådana som ännu inte har inbetalats. Riksrevisionens genomgång tyder på att lärosätena har bristande kännedom om i vilken utsträckning morgondagens basanslag eller dagens myndighetskaptal är intecknade på detta sätt. Man kan inte se hur stor buffert som lärosätet har för andra framtida satsningar. Om det inte framgår av redovisningen att medel är intecknade inför framtiden, uppstår finansiella risker som kan medföra att beslut om basanslagets användning fattas på bristfällig grund.

Ett ytterligare problem är att det i lärosätenas externa redovisning inte framgår hur mycket externa forskningsmedel som har betalats in vid lärosätet under året och i vilken utsträckning som årets förbrukning av forskningsbidrag avser medel som föregående år redovisades som oförbrukade.

I granskningen *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor* (RiR 2011:2) tillämpade Riksrevisionen en metod för systematiska jämförelser mellan lärosätena som samtidigt beaktar såväl resurser i form av studenttid, lärartid och andra tillgångar som resultat i form av heltidsprestationer i grundutbildningen, examinerade i forskarutbildningen och forskningsresultat i form av vetenskapliga publiceringar. Detta öppnar goda möjligheter för lärosätena till fortsatt utvecklingsarbete när det gäller att främja en effektiv resursanvändning.

2.2 Formerna för intern resurstilldelning och styrning behöver utvecklas

En utgångspunkt för den granskning av processerna för resursstyrning vid tre lärosäten som gjordes i granskningen *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25) var att lärosätena har ansvar för att aktivt överväga intern omfördelning mellan utbildningsområden med olika ersättningsnivåer. I granskningen kunde Riksrevisionen konstatera att lärosätetsledningarna endast i begränsad omfattning tar initiativ för att omprioritera medel i förhållande till den intäktsfördelning mellan de olika utbildningsområdena som det nationella systemet ger. Vidare fann Riksrevisionen att existerande principer för resursfördelning inte utgår från någon samlad eller uppdaterad information om utbildningarnas faktiska resursanvändning. De observerade skillnaderna i resurstillgång mellan ämnen med olika ersättningsnivåer i det nationella resurstilldelningssystemet förstärktes av de principer som lärosätena valt för att täcka kostnader ovanför institutionsnivån.

Lärosätenas ansvar för hantering av resurser inom grundutbildningen behandlades även i granskningen *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4). Riksrevisionen kunde konstatera att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och att det förekommer att lärosätena utöver ämnestillhörighet tar hänsyn till undervisningsmetoder, resurskrav och studenternas programtillhörighet.

I granskningen fann Riksrevisionen dessutom att lärosätena över tid förskjutit sin klassificering av kurser till utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Riksrevisionen konstaterade att regeringen och Högskoleverket bidragit till denna situation, eftersom regeringen inte gett tillräcklig vägledning för hur lärosätena ska klassificera kurser samtidigt som Högskoleverket uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser inte varit ändamålsenlig.

En iakttagelse i granskningen *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) var att det finns incitament för forskare att spara på beviljade forskningsmedel genom att ibland skjuta på förbrukningen för att därmed trygga den egna försörjningen. En annan iakttagelse var att med nuvarande former för ekonomisk styrning inom lärosätena är risktagandet för att hantera fluktuationer i tillflödet av externa medel och i studentefterfrågan i grundutbildningen mycket decentraliserat. Detta bidrar också till uppkomsten av oförbrukade forskningsbidrag, eftersom buffertar skapas på flera nivåer inom lärosätena.

Vidare konstaterade Riksrevisionen att det har blivit vanligt att den interna tilldelningen av lärosätenas basanslag för forskning påverkas av hur mycket externa bidrag som olika institutioner beviljas. Detta skapar incitament på institutionsnivå att attrahera mer bidrag än vad man kan omsätta enligt plan. Prefekter och institutionsledning har stort ansvar för att hantera effekter av förändringar i intäkter av externa bidrag och av grundutbildningsstudenter. Dessutom har prefektens ansvar för indirekta kostnader som måste täckas med basanslag blivit tydligare i och med införandet av den nya redovisningsmodellen, något som kan skapa ytterligare incitament till sparsamhet.

Ett annat intryck under granskningen var att lärosätena kan behöva utveckla bättre rutiner för åtgärder när ett bidragsfinansierat projekt uppvisar en markant låg medelsförbrukning för att därmed söka motverka ökningen av oförbrukade bidrag.

I granskningen *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) ingick en undersökning med syfte att klarlägga om anslag kan föras mellan forskning och grundutbildning. Även om det i stor utsträckning är samma personer i högskolan som undervisar och som forskar, så ska medel ur anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och medel ur anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå hållas i sär.

En genomgång av lärosätenas årsredovisningar för 2009 gav inte stöd för att grundutbildningen generellt skulle ta mer resurser i anspråk än vad som avsatts. Endast ett fåtal lärosäten uppvisade ett ackumulerat underskott i utbildningsverksamheten 2009 och underskotten var relativt begränsade.

Inom granskningen gjordes en analys på aggregerad nivå av förhållandet mellan å ena sidan faktiskt arbetad tid för forskning respektive undervisning enligt vad forskare och lärare vid lärosätena rapporterar till SCB och å andra sidan de samlade kostnadsfördelningarna som framgår av lärosätenas årsredovisningar. Inte heller denna tydde på att basanslaget skulle användas till annat än forskning och forskarutbildning.

En förutsättning för att inte heller det omvända förekommer, det vill säga att grundutbildningen får bidra till en del av forskningens kostnader är att forskningens indirekta kostnader verkligen är betydligt lägre än grundutbildningens. Vid lärosätena baseras redovisningen av kostnader huvudsakligen på planerad tidsåtgång, inte på faktiskt arbetad tid. Om planerad tid skiljer sig från faktiskt arbetad tid, skapar redovisningen en omfördelning av kostnader mellan grundutbildning och forskning. Detta är möjligt, eftersom det med dagens redovisning inte går att säkra vattentäta skott mellan verksamheterna.

Sammantaget finns det behov att utveckla den interna redovisningen av hur anslagen används för att lärosätenas ledningar ska få tillräcklig kunskap för att kunna säkerställa att användningen av de olika anslagen hålls i sär.

2.3 Samverkan med andra aktörer kan behöva stärkas

I granskningen *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) belystes de två parallella processerna för antagning av gäststudenter från tredje land och för prövning av uppehållstillstånd för studier. Av granskningen framgick att de två processerna var mycket åtskilda från varandra och att omfattningen av samverkan och informationsutbyte av olika skäl var begränsad. I granskningsrapporten rekommenderades lärosätena därför att utveckla sitt samarbete med Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i säkerställandet av identitet och

meriter i antagningsprocessen. Lärosätena föreslogs även att tillsammans med Migrationsverket upprätta rutiner för att hantera misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier.

Granskningen *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) visade på behov av förbättrad samverkan med aktörer utanför sektorn, i det fallet mellan läkarutbildningen i högskolan och hälso- och sjukvårdssektorn när det gäller att lösa problem med läkarbrist inom psykiatrin.

3 Regeringens ansvar

I detta avsnitt redovisas iakttagelser i granskningsrapporterna som avsett regeringens ansvar att hålla riksdagen informerad, att låta riksdagen ta ställning och att vara tydlig i sin styrning av den statliga verksamheten.

De rekommendationer som Riksrevisionen i granskningsrapporterna riktade till regeringen förtecknas i appendix 2.

3.1 Regeringens rapportering till riksdagen behöver utvecklas

I flera granskningar har Riksrevisionen funnit brister i regeringens rapportering till riksdagen.

I granskningen *Hög kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19) konstaterades att den bild av kvalitet som regeringen redovisat till riksdagen i budgetpropositioner inte hade varit heltäckande. Fördjupade kommentarer om kvalitetsläget var ovanliga. Det var vidare svårt att få en bild av utvecklingen över tid och det fanns ingen redovisning av styrkor och svagheter.

I granskningen *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) noterades att frågor som rörde återverkningar på de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd inte hade belysts i regeringens redovisning till riksdagen. När den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen lades fram för riksdagen, avstod regeringen från att för riksdagen redovisa någon samlad analys av den ökade rekryteringen av internationella studenter.

En grund för god rapportering till riksdagen är att regeringen begär in uppföljning från universitet och högskolor eller lämnar uppdrag till Högskoleverket. I granskningen *Rekryteringen av internationella studenter i den svenska högskolan* (RiR 2008:22) konstaterades att regeringen inte hade begärt någon uppföljning från lärosätena av hur rekryteringen av internationella studenter påverkar verksamheten eller av ekonomiska konsekvenser som kan kopplas till den ökade rekryteringen av internationella studenter.

I granskningen *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) påtalades behovet av att Högskoleverket genomför utvärderingar som belyser hur de nya kursmålen stödjer insatser som främjar

studenternas anställningsbarhet. Vidare saknade Riksrevisionen utvärderingar om hur lärosätena hanterar samverkansuppgiften vad gäller dialogen med det omgivande samhället och studenternas omvärldskontakter.

I granskningen *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) konstaterades att kunskapen om omfattning av missbruk, samverkan mellan berörda myndigheter och uppföljning var bristfällig. Ingen berörd myndighet hade getts i uppdrag att vare sig följa upp eller kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte. Regeringen hade heller inte initierat någon uppföljning.

I granskningen *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25) konstaterades att ökad kunskap om utbildningens kostnader bör kunna utgöra en grund för regeringen att aktivt pröva resurstilldelningen inom ramen för det nationella systemet.

Vidare konstaterade Riksrevisionen i granskningen *Oförbrukade bidrag för forskning vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) att bristerna i den nationella statistiken om förbrukningen av inbetalade forskningsbidrag till högskolan försvårar för riksdagen att bedöma i vilken omfattning som anslag för extern finansiering av högskolans forskning förbrukas.

I granskningen *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) fann Riksrevisionen, att regeringen inte har ställt krav på samlad återrapportering eller initierat annan uppföljning av hur basanslaget används, detta trots betydelsen av basanslaget för forskning och forskarutbildning. Uppföljningen av högskolans forskning har gjorts på en övergripande nivå även om mer specifik återrapportering har tillkommit under de senaste åren. Eftersom basanslagets användning inte följs upp, finns enligt Riksrevisionen en risk att regeringen saknar kunskap för att effektivt kunna styra tilldelningen av basanslag och att följa upp om de intentioner som riksdagen har haft med basanslaget uppnås.

3.2 Regeringen har inte låtit riksdagen ta ställning

I några granskningen har Riksrevisionen påtalat brister när det gäller regeringens ansvar för att låta riksdagen ta ställning till områden inom sektorn som genomgått kraftiga förändringar.

I granskningen *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) konstaterades att regeringen inte i tillräcklig utsträckning hade gett riksdagen möjlighet att ta ställning till på vilket sätt statliga medel ska användas när det gäller universitet och högskolors arbete med rekrytering av internationella studenter.

I granskningen *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) noterades att regeringen inte hade tagit initiativ till förslag i riksdagen om ytterligare, alternativt nya, grunder för klassificering av kurser, trots att förutsättningarna för lärosätenas kursklassificering har förändrats sedan 1993 års högskolereform.

I granskningen *Oförbrukade bidrag för forskning vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) noterade Riksrevisionen att det i de forskningspolitiska propositionerna till riksdagen sällan redovisas bedömningar av hur stor kapacitet ett prioriterat forskningsområde har att ta emot ökade resurser.

3.3 Regeringen bör vara tydligare i sin styrning

I flera granskningar har Riksrevisionen konstaterat behov av tydligare styrning, såväl när det gäller regelverk som ansvar hos myndigheterna.

I granskningen om *Rekryteringen av internationella studenter* (RiR 2008:22) noterades att det saknas ett regelverk som klarlägger i vilken omfattning undervisning i svenska ska anordnas och om vem som har ansvaret att erbjuda svenskundervisning för internationella studenter som studerar på svenska lärosäten.

I granskningen *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) ansåg Riksrevisionen att regeringen borde förtydliga lärosätenas ansvar för vägledning i högskoleförordningen när det gäller såväl studier som yrken och framtida karriär på arbetsmarknaden. I denna granskning rekommenderas också att regeringen skulle ge Högskoleverket i uppdrag att i samarbete med universitet och högskolor utveckla hur den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter bör utformas.

I granskningen *Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) ansåg Riksrevisionen att regeringen borde överväga att förstärka läkarutbildningen i psykiatri, inte minst så att läkarnas grundutbildning får ett större innehåll av psykiatri. Vidare rekommenderade Riksrevisionen regeringen att läkarutbildningens organisation och finansiering borde ses över för att skapa ökad tydlighet i ansvarsförhållanden, dimensionering, styrning och uppföljning.

En övergripande bedömning i granskningen *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) var att regelverket kring antagning av gäststudenter från tredje land inte är anpassat till de särskilda krav som bör ställas i antagningsprocessen och i beredningen av uppehållstillstånd för studier. Regeringen rekommenderades att tydliggöra vilken myndighet som ska ansvara för att följa upp, utreda och

kontrollera verksamheten. Riksrevisionen ansåg också att tydligare styrning med uppdrag till berörda myndigheter att samverka skulle öka effektiviteten och rättssäkerheten.

I granskningen *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) fann Riksrevisionen att regeringen genom att inte styra lärosätenas klassificering av kurser hade bidragit till att likvärdiga kurser inte fått likvärdig ersättning och att ersättningen totalt sett hade ökat över tid.

I granskningen *Oförbrukade bidrag för forskning vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) konstaterades att regeringen under den period som granskats inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka ökningen av oförbrukade bidrag. Vidare ansåg Riksrevisionen att regeringen inte hade säkerställt att den nationella statistiken på ett lättillgängligt sätt visar hur mycket av de externa forskningsbidrag som årligen betalas in till lärosätena som omsätts i verksamhet.

4 Vad har hänt sedan granskningsrapporterna publicerades?

I detta avsnitt redovisas åtgärder som regeringen vidtagit efter att granskningsrapporterna publicerades. Underlag för avsnittet är regeringens propositioner samt de skrivelser som regeringen numera ska lämna till riksdagen i enlighet med den nya ordningen för Riksrevisionens avrapportering av effektivitetsrevision.

Inledningsvis redovisas regeringens åtgärder i samband med fyra granskningsrapporter som belyst generella aspekter på grundutbildningen. Därefter behandlas de två granskningsrapporter som hade fokus på de internationella studenterna i den svenska högskolan samt granskningsrapporten om läkarutbildningens betydelse för den psykiatriska vården. Avslutningsvis redovisas regeringens bedömningar och åtgärder med anledning av granskningarna av lärosätenas effektivitet och produktivitet samt av finansieringen av högskolans forskning.

De rekommendationer som i granskningsrapporterna riktats till regeringen återges i appendix 2.

4.1 Grundutbildning generellt

Viktiga förutsättningar för att grundutbildningen ska uppfylla målen i högskolelagen om kvalitet och effektivitet är två nationella styrsystem, dels Högskoleverkets uppdrag att svara för nationell kvalitetssäkring, dels det system som styr tilldelningen av resurser till universitet och lärosäten.

Riksrevisionen har belyst generella aspekter på grundutbildningen vid universitet och högskolor i följande granskningsrapporter

- *Kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19)
- *Resurstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25)
- *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28)
- *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4).

Samtidigt som granskningsrapporten *Kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19) publicerades, uppkom en debatt inom högskolan om den förnyade modell för kvalitetsutvärdering som Högskoleverket valt för den andra cykel med utvärderingar som då just hade påbörjats.¹¹ Debatten följdes av ett regeringsuppdrag till Högskoleverket 2009 att i samverkan med universitet och högskolor utforma en ny modell. Efter ytterligare beredning lämnade regeringen våren 2010 prop. 2009/10:139 *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* till riksdagen. Därefter erhöll Högskoleverket ett förnyat uppdrag. Den 1 januari 2011 inleddes en ny cykel med utvärderingar enligt de utgångspunkter som riksdagen fastlagt utifrån propositionen.

Till skillnad mot den tidigare modellen för nationell kvalitetssäkring ska Högskoleverkets kvalitetsutvärderingar avse utbildningens resultat och de ska främst bygga på bedömningar av studenternas självständiga arbeten, alumnenkäter samt självvärderingar som lärosätena ska göra. En nyhet är att utvärderingarna ska resultera i ett samlat omdöme om utbildningarna på en tregradig skala och att lärosäten som erhåller det högsta omdömet kommer att tilldelas extra resurser.

I granskningen *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25) undersökte Riksrevisionen hur grundutbildningens resurser styrs och används inom lärosätet. Mot bakgrund av de brister på samlad kunskap om resursernas användning inom lärosätena som kunde konstateras rekommenderades lärosätena att stärka sin resursstyrning genom att utveckla intern kostnadsredovisning och uppföljning. I budgetpropositionen för 2011 angav regeringen att den vidarebefordrat granskningen till samtliga lärosäten för kännedom.

I granskningen *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) återkom Riksrevisionen till frågor om grundutbildningens resurser genom att nu undersöka hur lärosätena följer de principer för klassificering av kurser på utbildningsområden med olika hög ersättningsnivå. Dessa principer lades fast i samband med högskolereformen 1993. Den samlade bedömningen i granskningen var att systemet för att klassificera kurser inte fungerar väl. Dessutom konstaterades att förutsättningarna för att klassificera kurser förändrats sedan systemet infördes 1993, varför Riksrevisionen rekommenderade regeringen att göra en översyn av nuvarande system i syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena.

¹¹ De skilda åsikterna i denna debatt blev uppenbara vid den öppna utfrågning som utbildningsutskottet anordnade i oktober 2008 för att belysa frågor om kvaliteten i svensk högskoleutbildning samt om hur kvaliteten kan mätas. Utfrågningen inleddes med en redovisning av Riksrevisionens rapport.

Av budgetpropositionen för 2011 framgick att granskningsrapporten hade tagits upp vid myndighetsdialoger med samtliga universitet och högskolor.¹² I budgetpropositionen för 2012 återkom regeringen med ett påpekande att de principer som fastlogs i samband med högskolereformen 1993 fortfarande gäller. Klassificeringen av kurser ska ske utifrån ämnesområde. Klassificering ska därmed vare sig ske utifrån resursåtgång, undervisningsmetod eller om en kurs ingår i ett utbildningsprogram som i övrigt har en annan klassificering.

Regeringen betonar i budgetpropositionen för 2012 att klassificeringen av kurser måste ske på ett likartat sätt för att åstadkomma rättvisa villkor, även om någon helt likriktad klassificering inte är möjlig. Uppföljningen av hur klassificeringen är därför av största vikt och regeringen aviserar ett uppdrag till Högskoleverket att tillsammans med universitet och högskolor utveckla uppföljningen av kursklassificeringen.¹³

Granskningsrapporten *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) pekade på stora skillnader mellan olika utbildningsprogram vid fyra undersökta lärosäten när det gäller arbetslivsanknytning inom utbildningen och att lärosätena bör stärka sina insatser för att säkerställa hur arbetsmarknadsrelevans och arbetslivsanknytning ska beaktas i utbildningarna.

I den proposition om ett nytt nationellt kvalitetssäkringssystem för utbildningen i högskolan som regeringen lämnade till riksdagen våren 2010 berördes frågan om studenternas anställningsbarhet.¹⁴ Regeringen konstaterade att användbarhet på arbetsmarknaden är ett viktigt utbildningsresultat som bör inkluderas i de nationella kvalitetsutvärderingarna. Med anledning av propositionen fick Högskoleverket i uppdrag att utveckla en modell för kvalitetsutvärdering av den högre utbildningen. I december 2010 presenterade Högskoleverket sin modell för kvalitetsutvärdering. I den nya modellen har utbildningens användbarhet och koppling till arbetsmarknaden tillmätts betydligt större betydelse än tidigare.¹⁵

Vidare återkommer regeringen i budgetpropositionen för 2012 till granskningen.¹⁶ Regeringen konstaterar att det i dag saknas en samlad

¹² Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, s. 47.

¹³ Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för 2012. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, Universitet och högskolor, s. 40.

¹⁴ Prop. 2009/10:139 *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen*.

¹⁵ Inom ramen för den utvärderingscykel som Högskoleverket påbörjade i januari 2011 har totalt 10 000 enkäter skickats ut till 257 alumngrupper. Enligt verkets hemsida uppvisade 237 grupper en acceptabel svarsfrekvens så att enkätsvaren kan läggas in i de nio kvalitetsutvärderingar av samhällsvetenskapliga ämnen/ämnesområden som pågår under 2011.

¹⁶ Bilaga 8 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, s.39–40.

bild av lärosätenas arbete med arbetsmarknadsanknytning, både vad gäller omfattning och framgångsrika metoder. Regeringen aviserar därför ett uppdrag till Högskoleverket att kartlägga arbetsmarknadsanknytningen. Vidare kan det enligt regeringens mening finnas skäl för universitet och högskolor att förbättra informationen om olika utbildningar, inte minst vad gäller kopplingen till arbetsmarknaden.

4.2 Internationella studenter vid svenska lärosäten

I högskolelagen finns bestämmelser om att universitet och högskolor ska främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden. Ett viktigt mål är också att Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter. Svenska lärosäten ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet samt förståelsen för internationella förhållanden.¹⁷

Under läsåret 2009/10 deltog omkring 42 000 utländska studenter i svensk högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Av hela gruppen inresande studenter 2009/10 var omkring 27 800 så kallade free mover-studenter det vill säga de ordnar själva sina studier i Sverige.¹⁸ Denna grupp femdubblades nästan mellan 2000 och 2009.¹⁹ Ökningen skapade stor belastning på de myndigheter som handlägger antagningsprocessen och som prövar uppehållstillstånd för studier.

Riksrevisionen har i två granskningsrapporter publicerade hösten 2008 och hösten 2009 belyst frågor som rör de internationella studenterna vid svenska lärosäten:

- *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22)
- *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29).

I granskningsrapporten *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) fann Riksrevisionen att kunskapen hos tre undersökta lärosäten om hur den ökande rekryteringen hade påverkat verksamheten var mycket begränsad. Detta motiverade rekommendationer att lärosätena borde utveckla sin uppföljning av rekryteringen av internationella studenter och att fortsätta utvecklingsarbetet tillsammans med Verket för högskoleservice och

¹⁷ I prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola* presenterade regeringen en strategi för internationalisering av den svenska högskolan.

¹⁸ Därtill finns det utbytesstudenter som studerar vid svenskt lärosäte inom ramen för EU-program eller inom ramen för bilaterala avtal mellan enskilda lärosäten i olika länder.

¹⁹ *Universitet & Högskolor. Högskoleverkets årsrapport 2011* HSV Rapport 2011:8 R.

Migrationsverket avseende de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd.

I granskningsrapporten *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) undersöktes risker för att uppehållstillstånd för studier nyttjas i annat syfte än studier. Denna granskning utmynnade i rekommendationer till regeringen och till berörda myndigheter att på olika sätt förbättra de två processerna för antagning av studenter och prövning av uppehållstillstånd för studier.

Våren 2010 föreslog regeringen i prop. 2009/10:65 *Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter* att studieavgifter införs för studenter från tredje land med början höstterminen 2011. Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning att kostnaderna för denna grupp dittills inte blivit synliggjorda och att riksdagen bör ges möjlighet att ta ställning till på vilket sätt statliga medel ska användas inom området. Riksdagen beslutade i april 2010 i linje med propositionen.

I propositionen berördes de indikationer som finns på att gruppen tredjelandsstudenter som antas till högskolan men som inte påbörjar högskoleutbildning i Sverige är betydande samt de svårigheter som Riksrevisionen påpekat med att kontrollera i vilken mån uppehållstillstånd för studier felutnyttjas. Mot den bakgrunden föreslogs i propositionen att betalning av studieavgift blir en förutsättning för att en tredjelandsstudent ska tas emot av högskolan. Vidare anser regeringen att det bör införas en skyldighet för universitet och högskolor att så snart som möjligt meddela Migrationsverket när studieavgiften är betald.

Sedan propositionen beslutats av riksdagen har förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor ändrats så att universitet och högskolor ska meddela Migrationsverket om en studieavgiftsskyldig student har antagits till utbildning samt om en avgiftsskyldig student som antagits inte har registrerat sig på utbildningen. Denna förändring skapar bättre förutsättningar för uppföljning och kontroll inom området uppehållstillstånd för studier.

För att förbättra samordningen mellan myndigheter och organisationer som stödjer universitets och högskolors internationaliseringsarbete har regeringen tagit initiativ till ett forum för internationalisering med uppdrag till Högskoleverket och Internationella programkontoret att dela på ordförandeskapet i detta organ.²⁰ I regleringsbrevet för 2011 till universitet och högskolor ingår att lärosätena ska redovisa hur samarbetet med Migrationsverket har fungerat under 2011 när det nya avgiftssystemet sjösätts.

²⁰ Detta uppdrag lämnade regeringen i regleringsbrev för 2009 till de två myndigheterna.

4.3 Psykiatrin och läkarutbildningen

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska landstingen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom respektive landsting. Samtidigt har staten ett övergripande ansvar för hälso- och sjukvården. Granskningen *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) avsåg vissa statliga insatser som påverkat landstingens resurser för vården av psykiskt sjuka.

I granskningsrapporten konstaterades att statens inflytande över den samlade läkarutbildningen är otydligt och regeringen rekommenderades att se över läkarutbildningens organisation och finansiering för att skapa ökad tydlighet i ansvarsförhållanden, dimensionering, styrning och uppföljning. Staten borde ta tillvara de möjligheter som finns att genom läkarutbildningen både göra psykiatrin mer attraktiv för blivande läkare och att förbättra kompetensen för färdiga psykiatrer.

I budgetpropositionen för 2012 aviseras en översyn av den nuvarande utbildningen och allmäntjänstgöringen som sammantaget leder fram till läkarlegitimation.²¹ Regeringen har i oktober 2011 fattat beslut om direktiv till en särskild utredare att göra denna översyn.²² Utredaren ska analysera de behov av förändringar som finns, bland annat när det gäller utbildningens längd och ansvarsfördelning och föreslå vilka krav som ska ställas för läkarlegitimation. Syftet med översynen är att utbildningen av läkare fram till legitimation ska få en tydlig, samlad uppläggning och bättre stämma överens med vårdens behov.

4.4 Lärosätenas effektivitet och produktivitet

Sedan länge finns en väl utvecklad statistik för den svenska högskolan med god tillgång på data om volymer av studerande i utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid de olika lärosätena och deras prestationer i form av kurspoäng och examina. Statistiken är också omfattande när det gäller högskolans personal och de intäkter för olika ändamål och av olika slag som finansierar verksamheten i högskolan.²³ Den växande betydelsen av internationell statistik om högskoleforskarens publicering i vetenskapliga tidskrifter innebär att det också för forskningens del numera finns kvantitativa data som speglar prestationer.

²¹ Bilaga 8 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, s.39.

²² Dir. 2011:96, *En förändrad läkarutbildning*.

²³ Den goda tillgången på statistik om studenter och studieprestationer i grundutbildningen är i hög grad en konsekvens av det kursbaserade resurstilldelningssystem som infördes i och med högskolereformen 1993.

För att belysa samband mellan tillförda resurser och olika prestationer inom utbildning och forskning undersökte Riksrevisionen i granskningsrapporten *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor* (RiR 2011:2) hur effektivt trettio universitet och högskolor utnyttjat sina resurser under åren 2004–2008 samt hur lärosätenas produktivitet har utvecklats över perioden. Rapporten utmynnade bland annat i en rekommendation till regeringen att ge Högskoleverket med flera i uppdrag att tillsammans med lärosätena vidareutveckla analysen av effektivitets- och produktivitetsutveckling i högskolesektorn.

Regeringens skrivelse 2010/11:136

I maj 2011 återkom regeringen till riksdagen med en skrivelse för att lämna sina bedömningar med anledning av granskningsrapporten.²⁴ I denna skrivelse instämmer regeringen i Riksrevisionens iakttagelse att högskolans effektivitet är hög samtidigt som det finns en förbättringspotential. Regeringen kan inte utifrån granskningen dra några självständiga slutsatser om respektive lärosätes effektivitet. I stället ses granskningens resultat som en indikator bland flera.

Regeringen menar i skrivelsen att Riksrevisionens modell av naturliga skäl ger en förenklad och översiktlig bild som inte fångar alla aspekter av vad som är effektivitet.²⁵ Samtidigt konstateras att Riksrevisionens granskning är ett välkommet tillskott bland andra utvärderingar av högskolan och att den tydliggör de problem som vissa lärosäten har med en lägre prestationsgrad.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att lärosäten med hög andel studenter på fristående kurser och särskilt i distansundervisning i genomsnitt inte tycks utnyttja sina resurser lika effektivt som lärosäten med lägre andel studenter på sådana kurser. Detta hänger samman med att prestationsgraden, det vill säga antal avklarade högskolepoäng per helårsstudent, slår igenom i Riksrevisionens analysmodell som en sämre effektivitet. Regeringen konstaterar att såväl fristående kurser som distansundervisning fyller en viktig funktion i högskolan. Regeringen ser samtidigt med oro på att många studenter antas till kurser där de inte uppnår några högskolepoäng.

I skrivelsen konstateras att regeringen har ett behov av att ha en samlad bild av effektiviteten i högskoleverksamheten som en del i sitt beslutsunderlag. Därför anser regeringen att Högskoleverket ska följa universitetens och högskolornas

²⁴ Regeringens skrivelse 2010/11:136 *Riksrevisionens granskning av effektiviteten i lärosätenas användning av resurser*.

²⁵ I skrivelsen påpekar regeringen betydelsen av att olika förutsättningar och traditioner när det gäller publicering i vetenskapliga tidskrifter beaktas, vilket också gäller den bibliometriska variabeln i Riksrevisionens modell.

resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med det underlag regeringen behöver för att säkerställa att högskoleverksamheten är effektiv. Den statistik och de data om ett lärosäte som Högskoleverket samlar in ska verket använda för att bland annat följa upp effektiviteten i lärosätenas resursanvändning.

Regeringen aviserar i skrivelsen ett förtydligande av Högskoleverkets uppdrag. Detta har sedermera återkommit i de kommittédirektiv om en översyn av myndighetsstrukturen på högskoleområdet som nyligen lämnats till en särskild utredare.²⁶ Utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att Högskoleverkets uppdrag ska renodlas så att verkets huvuduppgifter blir att svara för kvalitetssäkring och tillsyn. I direktiven konstaterar regeringen ett ökat behov av en samlad bild av högskoleverksamhetens kvalitet, effektivitet och resultat när universitetens och högskolornas självbestämmande ökar. Därför är det en utgångspunkt för utredaren att uppdraget för Högskoleverket ska innefatta att följa universitetens och högskolornas resursutnyttjande i syfte att bistå regeringen med underlag.

I regeringsskrivelsen aviseras också ett kommande uppdrag till Högskoleverket i uppdrag att utveckla metoder för att mäta effektivitets- och produktivitetens utveckling. Uppdraget ska genomföras i samverkan med universitet och högskolor och med andra berörda myndigheter. I uppdraget ska ingå en översiktlig kartläggning av arbetet för att öka högskolesektorns effektivitet i andra länder. Vidare ska uppdraget utföras i samverkan med Verket för innovationssystem när det gäller effektivitet och produktivitet i lärosätenas uppgift att samverka med det omgivande samhället och verka för att forskningsresultat forskning kommer till nytta.

I skrivelsen konstateras att uppdraget kan ge lärosätena ett verkningsfullt stöd i sitt arbete och regeringen ges tillgång till ett värdefullt underlag som kan vara till nytta i uppföljningen och styrningen av universitet och högskolor.

Budgetpropositionen för 2012

I budgetpropositionen för 2012 tar regeringen upp problem med låga prestationsgrader på vissa håll inom högskolan och uttrycker oro över att en betydande andel av de studenter som har antagits till högskoleutbildning har låg aktivitetsnivå eller inte är aktiva alls. Detta bildar utgångspunkten för regeringsförslag till åtgärder som avses innebära en omfördelning av takbeloppen mellan lärosätena 2013. Samtidigt aviserar regeringen en förstärkning av ersättningsbeloppen när det gäller humaniora och samhällsvetenskap detta år.

²⁶ Dir.2011:53 *En effektiv myndighetsstruktur i fråga om Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet.*

Utgångspunkt för åtgärderna i budgetpropositionen är att cirka tio procent av de registrerade studenterna inte tar några poäng alls på de kurser de är registrerade på. De inaktiva studenterna förekommer framförallt inom distansutbildning, där de som inte avlägger några poäng utgör cirka 20 procent av samtliga registrerade helårsstudenter. Enligt regeringens mening behöver förhållandet att en student inte tar några poäng alls inte vara ett tecken på inaktivitet. Det kan finnas fler förklaringar än att studenten har registrerat sig utan avsikt att delta. Omfattningen av inaktiva studenter kan även tyda på att lärosätena har svårigheter att föra korrekta uppgifter om vilka studenter som deltar i undervisningen. Detta kan enligt regeringens bedömning göra att statistiken över genomströmningen blir missvisande.

Det formella regelverket i lärosätenas regleringsbrev har hittills varit mycket öppet – de studenter som inom tre veckor efter påbörjad kurs har anmält avbrott på kurs och som under den tiden inte blivit godkända på något prov ska inte ingå i beräkningen av anslagsmedel. I budgetpropositionen aviserar regeringen att avräkning mot takbeloppet framöver endast bör göras för studenter som deltar aktivt i studier. Regeringen betonar vikten av att lärosätena har interna rutiner för kontroll av att studenter som inte deltar i utbildningen inte heller ingår i avräkningen mot takbelopp. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att förtydliga lärosätenas möjligheter att avregistrera inaktiva studenter.

4.5 Oförbrukade forskningsbidrag

Utgångspunkt för granskningen *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) var den kraftiga ökning som konstaterats under senare år av volymen oförbrukade forskningsbidrag hos universitet och högskolor. Riksrevisionens slutsats var att den kraftiga ökningen inte enbart är en följd av ökad tillgång på externa forskningsmedel under den undersökta perioden. Andra omständigheter har också spelat in.

Regeringens skrivelse 2010/11:137

I maj 2011 återkom regeringen till riksdagen med en skrivelse för att lämna sina bedömningar med anledning av granskningsrapporten.²⁷

Regeringen konstaterar inledningsvis i skrivelsen att det i viss mån är naturligt att oförbrukade bidrag uppstår, det vill säga att medel beviljade av en extern finansiär inte används av lärosätet i samma takt som de betalas ut av finansiären. Nya forskningsmiljöer kanske behöver byggas upp, nya

²⁷ Regeringens skrivelse 2010/11: 137 *Riksrevisionens granskning av oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor*.

forskare rekryteras och utrustning upphandlas. Forskningsprojekt kan ta längre tid än planerat till exempel till följd av att forskare blir sjuka eller tar ut föräldraledighet. Andra uppgifter för forskaren såsom undervisning kan för en tid ges högre prioritet. Det är naturligt att forskare och forskargrupper vill säkra sin finansiering för en längre tidsperiod för att på så sätt kunna koncentrera sig på sin forskning.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser när det gäller ökningen av oförbrukade forskningsbidrag. Samtidigt betonas i skrivelsen att lärosätenas övergång till nya redovisningsprinciper för indirekta kostnader bör ses som en ytterligare faktor i sammanhanget. Enligt regeringens mening finns här en övergångseffekt som dock förväntas avklinga på några års sikt så att de oförbrukade bidragen kommer att minska.

Vidare konstateras i skrivelsen att antalet studenter har ökat de senaste åren och takbeloppen har utökats med tillfälliga platser. Söktrycket har varit stort till följd av stora ungdomskullar och en svag arbetsmarknad för ungdomar, varför lärosätena lagt mer tyngd på utbildningen. Eftersom många anställda i högskolan både gör insatser i undervisningen och bedriver forskning med extern finansiering, är det i sig rimligt att förvänta sig att ökad studentvolym kan medföra att förbrukning av forskningsbidrag skjuts upp.²⁸

Regeringen betonar i skrivelsen att oförbrukade bidrag inte har något egenvärde. Det är väsentligt att de hålls på en nivå som kan motiveras utifrån de krav som ställs för att bibehålla och stärka forskning av hög kvalitet.

Regeringen understryker vikten av att

- forskningsfinansiärer och universitet och högskolor upprättar rutiner och rapporteringssystem som ger förutsättningar för att resurserna utnyttjas effektivt
- ändamålsenliga regler för förseningar och rapporteringsregler utformas
- lärosätena i sin interna styrning följer upp de oförbrukade bidragen samt styr och reglerar forskningsprojekt för att säkra en hög forskningskvalitet samtidigt med en effektiv användning av lärosätets resurser.

I skrivelsen aviserar regeringen ett uppdrag till Vetenskapsrådet att i samverkan med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Verket för innovationssystem samt universitet och högskolor utveckla rutinerna för utbetalning av forskningsstöd så att de bättre anpassas till lärosätenas planeringar.

En rekommendation från Riksrevisionen i granskningsrapporten var att lärosätena bör skapa sådana anställningsförhållanden och en sådan

²⁸ Den sambandsanalys baserad på kvantitativa data för åren 2001–2009 som Riksrevisionen redovisade i granskningsrapporten gav dock inget stöd för att detta skulle vara en viktig orsak till utvecklingen.

arbetsplanering för den undervisande och forskande personalen att tid frigörs för forskning i överensstämmelse med de kontrakt som tecknats med finansörerna. I skrivelsen uttalar regeringen att om det finns brister i lärosätenas personalplanering, så är det viktigt att berörda lärosäten tar ställning till vilka åtgärder som kan minska sådana problem.

Ett förhållande som försvårar förståelsen av hur de externa forskningsmedlen används är gällande redovisningsprinciper för forskningen i lärosätenas årsredovisningar. För att få till stånd mer ändamålsenlig redovisning av användningen av medlen rekommenderade Riksrevisionen i granskningsrapporten att regeringen bör se till att årligen inbetalade forskningsbidrag till lärosätena redovisas på ett mer transparent sätt.

I skrivelsen konstateras att det i dag saknas en samlad redovisning av inbetalade respektive förbrukade medel i lärosätenas årsredovisningar. Regeringen betonar att information om utvecklingen av bidragsmedlen är en betydelsefull del av denna redovisning, inte minst för lärosätets interna styrning. Den framtida personalplaneringen och budgeteringen av den framtida användningen av lärosätets basresurs till forskning och forskarutbildning påverkas av i vilken mån som anslaget behöver användas för att samfinansiera forskningsprojekt.

Bra kunskap om framtida intäkter i verksamheten är också en förutsättning för att de budgetunderlag som lämnas till regeringen ska kunna användas som beslutsunderlag. Regeringen betonar därför vikten av att det arbete, som pågår bland universitet och högskolor med att utveckla styrning och uppföljning av forskningsmedel, fortsätter. Samtidigt aviseras i skrivelsen ett uppdrag till universitet och högskolor att utveckla redovisningen av bidragsmedel.

4.6 Basanslaget för forskning och forskarutbildning

I granskningen *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) undersökte Riksrevisionen om detta anslag används effektivt och i enlighet med de intentioner som riksdagen gett uttryck för. En viktig funktion för basanslaget är att ge universiteten och högskolorna förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot dess samarbetspartner. Forskningen vid lärosätet är central för att grundutbildningen ska vara forskningsanknuten. Medel ur basanslaget används också för samfinansiering av externt finansierade projekt och finansiering av kostnader för forskarutbildning. I granskningsrapporten konstaterade Riksrevisionen att kunskapen om hur basanslaget används har många brister och att det finns lärosäten som har svårt att uppfylla syftena med basanslaget.

Regeringens skrivelse 2011/12:36

I november 2011 återkom regeringen till riksdagen med en skrivelse för att redovisa sina bedömningar med anledning av granskningsrapporten.²⁹

I denna skrivelse instämmer regeringen i Riksrevisionens iakttagelse att det inte finns något som tyder på att basanslaget används felaktigt av universitet och högskolor. Regeringen betonar samtidigt att universitet och högskolor ska ha en stor grad av självbestämmande över sin verksamhet och vara fria att fatta strategiska beslut utifrån de förutsättningar som ges av regering och riksdag. Enligt regeringens mening gäller att universitet och högskolor i mycket hög grad fattar beslut om användningen av anslaget för forskning och forskarutbildning utifrån dessa principer.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att samfinansiering kan göra verksamheten svårplanerad, men inte i att långsiktiga åtaganden av samfinansiering skulle utgöra en risk att universitet och högskolor fattar beslut på bristfälliga grunder. En garanti för att så inte blir fallet är enligt regeringens mening den decentraliserade beslutsstrukturen för verksamheten vid universitet och högskolor: ”Det är vanligt att anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas internt och att en mottagande enhet också har ett ansvar för att planera verksamheten utifrån de givna förutsättningarna. Detta leder till att beslut om användningen av anslag för forskning och forskarutbildning kan fattas långt ut i organisationen, och regeringen förutsätter att dessa beslut fattas utifrån kunskapen om vilka medel som är långsiktigt uppbundna.”

Regeringen avstår i skrivelsen från att kommentera Riksrevisionens iakttagelse att det vid de undersökta lärosätena saknades information om omfattningen av utlovad framtida samfinansiering. Vidare kommenterades inte heller att vissa lärosäten har ett begränsat utrymme att uppfylla andra intentioner med basanslaget än samfinansiering och finansiering av utbildning på forskarnivå.

I skrivelsen hänvisas till de två resultatindikatorer som påverkar beräkningen av de årliga basanslagen som införts i enlighet med forsknings- och innovationspropositionen 2008. I denna proposition uttalade regeringen dels sin avsikt att noga följa och utvärdera det nya systemet, dels att det på sikt också ska bygga på utvärderingar av kvaliteten inom olika forskningsområden. En särskild utredare hade fått i uppdrag att lämna förslag i denna riktning. Utöver detta ser regeringen i skrivelsen inga övergripande skäl att överväga om fördelningen av anslaget för forskning och forskarutbildning bör omprövas. Regeringen avser att återkomma i frågan om resursfördelning för forskning

²⁹ Regeringens skrivelse 2011/12:36 Riksrevisionens rapport om användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning.

och utbildning på forskarnivå i den forsknings- och innovationsproposition som är planerad till hösten 2012.

En rekommendation i Riksrevisionens granskningsrapport är att regeringen att utifrån en analys av incitament och risker bör utveckla sin uppföljning av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid. Regeringen instämmer delvis i att det kan finnas skäl för universitet och högskolor att utveckla beskrivningen i redovisningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning används och regeringen ser positivt på det arbete som universitet och högskolor bedriver för att redovisa kostnader för utbildning på forskarnivå.

Samtidigt konstateras i skrivelsen att regeringen generellt har en god bild av användningen av anslagen för forskning och forskarutbildning. Regeringen kan inte utifrån granskningsrapporten dra slutsatser att det krävs några större förändringar i uppföljningen av hur anslagen för forskning och forskarutbildning fördelas eller används.

I skrivelsen tar regeringen också upp den uppdelning av kostnader och intäkter på de två verksamhetsgrenarna grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning som krävs. Här framförs att utbildning och forskning till stor del är en integrerad verksamhet vid universitet och högskolor. Regeringen konstaterar att detta är positivt och ska inte begränsas av redovisningstekniska skäl. Samtidigt betonas i skrivelsen att det är viktigt att universitet och högskolor kan redovisa sin verksamhet ekonomiskt enligt de bestämmelser som regeringen har angett. Att ett visst mått av schabloner används vid fördelningen av kostnader mellan utbildning och forskning är enligt regeringens mening oundvikligt i en så pass integrerad verksamhet som den vid universitet och högskolor och detta kan inte vara avgörande för kvaliteten och effektiviteten i den totala verksamheten.

Appendix 1 Rekommendationer till universitet och högskolor samt övriga myndigheter i granskningsrapporterna

I detta appendix redovisas de rekommendationer som riktats till universitet och högskolor samt till andra myndigheter under regeringen i granskningsrapporterna.³⁰

I granskningsrapporten *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer till de tre undersökta lärosätena.

- Fortsätt i samråd med Verket för högskoleservice och Migrationsverket med utvecklingsarbetet avseende de administrativa processerna för antagning och uppehållstillstånd för studier för internationella studenter.
- Utveckla med beaktande av gällande bestämmelser uppföljningen av hur rekryteringen av internationella studenter påverkar de ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningarna på lärosätena och hur rekryteringen bidrar till att uppfylla högskolelagens bestämmelser och regeringens intentioner för högskolans internationaliseringsarbete.

I granskningsrapporten *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2011:25) rekommenderades de tre lärosäten vars institutioner hade undersökts i granskningen att skapa förutsättningar för en mer effektiv resursanvändning.

- Redovisa kostnader på en nivå som visar hur resurser används och vad utbildningar kostar.
- Utveckla den interna uppföljningen av resursanvändningen, både för att tillgodose behov av lärosätessammansatta beslutsunderlag och för att möjliggöra en bättre information till regeringen om grundutbildningen.

³⁰ I granskningarna *Hög kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19), *Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) riktades rekommendationer enbart till regeringen.

I granskningsrapporten *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer till universitet och högskolor.

- Säkerställ att det för samtliga utbildningsprogram övervägs hur arbetsmarknadsrelevans och arbetslivsanknytning ska beaktas i utbildningen.
- Utveckla uppföljningen av insatser för att främja studenternas anställningsbarhet. Uppföljningen bör avse såväl vad lärosätet gör för att främja studenternas anställningsbarhet som vad tidigare studenter anser om sin utbildning och den förberedelse de har fått inför arbetslivet.
- Se över och kvalitetssäkra den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter.

I denna rapport riktades också rekommendationer till Högskoleverket.

- Inkludera bedömningskriterier i kvalitetssäkringssystemet med koppling till arbetslivsanknytning i de utbildningar som ska utvärderas i syfte att främja studenternas anställningsbarhet i kvalitetssäkringssystemet.
- Utveckla verkets kunskaps- och erfarenhetsutbyte med lärosätena vad gäller studenternas etablering på arbetsmarknaden.

I granskningsrapporten *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer till universitet och högskolor.

- Utveckla samarbetet med Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i säkerställandet av identitet och meriter i antagningsprocessen.
- Upprätta tillsammans med Migrationsverket rutiner för att hantera misstankar om missbruk av uppehållstillstånd för studier.

I denna rapport riktades också rekommendationer till Migrationsverket.

- Utveckla verkets samarbete med lärosätena i frågor som rör gäststudenter från tredje land.
- Upprätta tillsammans med polisen rutiner vid misstanke om missbruk av uppehållstillstånd för studier.
- Tydliggör skrivningarna i handboken till utlandsmyndigheterna när det gäller kontroll av den sökandes identitet och intentioner, handlingars äkthet samt om kraven på försörjning uppfylls.
- Överväg landsspecifika anvisningar till utlandsmyndigheterna för att underlätta verifieringsarbetet.

I granskningsrapporten *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) lämnade Riksrevisionen följande rekommendation till Högskoleverket.

- Fortsätt och utveckla verkets uppföljning av lärosätenas klassificering av kurser.

I granskningsrapporten *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor* (RiR 2011:2) lämnade Riksrevisionen följande rekommendation till lärosätena.

- Initiera ett internt utvecklingsarbete med syfte att främja ett effektivare utnyttjande av resurser.

I granskningsrapporten *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer till universitet och högskolor

- Använd budget- och planeringsverktyg som möjliggör regelbunden och systematisk uppföljning av externa forskningsbidrag.
- Skapa sådana anställningsförhållanden och en sådan arbetsplanering för den undervisande och forskande personalen att tid frigörs för forskning i överensstämmelse med de kontrakt som tecknats med finansörerna.

I granskningsrapporten *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) lämnade Riksrevisionen följande rekommendation till universitet och högskolor

- Utveckla den interna redovisningen så att den ger bättre underlag för att bedöma risker, prioritera och följa upp basanslagets användning.

Appendix 2 Rekommendationer till regeringen i granskningsrapporterna

I detta appendix redovisas de rekommendationer som riktats till regeringen i granskningsrapporterna.³¹

I granskningsrapporten *Hög kvalitet i högre utbildning?* (RiR 2008:19) rekommenderades regeringen att förbättra sin rapportering till riksdagen och stärka kunskapsbildningen om kvalitet inom den högre utbildningen.

- Regeringen bör utnyttja möjligheten att i styrningen av lärosätena och Högskoleverket hämta in underlag för samlad belysning av centrala kvalitetsaspekter, till exempel forskningsanknytning och studenters lärande.
- Regeringen bör tillse att resultat- och resursaspekter innefattas i utvärderingar.
- Regeringen bör initiera internationella jämförelser av svenska och utländska utbildningar.

I granskningsrapporten *Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten* (RiR 2008:22) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer.

- Regeringen bör följa upp hur rekryteringen av internationella studenter bidrar till högskolelagens mål och regeringens intentioner att främja kulturell förståelse, hur den ökade rekryteringen av internationella studenter påvekar resursanvändningen inom universitet och högskolor samt hur de internationella studenternas språkkunskaper påverkar möjligheten att tillgodogöra sig utbildningen.
- Regeringen bör överväga åtgärder för hur processerna för antagning av internationella studenter kan utvecklas för att i möjligaste mån undvika en överbelastad handlägningsprocess,
- Regeringen bör tydliggöra ansvaret för och omfattning av undervisning i svenska för de internationella studenter som finns vid svenska lärosäten.

³¹ I granskningen *Resursstyrning i högskolans grundutbildning* (RiR 2009:25) framfördes ingen formell rekommendation till regeringen, även om det konstaterades att ökad kunskap om utbildningens kostnader skulle vara värdefull för regeringen som underlag för prövning av resurstilldelning inom ramen för det nationella systemet.

- Regeringen bör bereda riksdagen möjlighet att ta ställning till den fortsatta inriktningen och omfattningen av rekryteringen av internationella studenter i den svenska högskolan. I ett sådant underlag bör regeringen också redovisa de ekonomiska konsekvenserna av regeringens förslag till inriktning och omfattning.

I granskningsrapporten *Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet* (RiR 2009:10) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer.

- Regeringen bör överväga att omfördela stödet till utvecklingen av vården av psykiskt sjuka. Tillfälliga resurstillskott bör ersättas med långsiktiga åtgärder som ligger inom det statliga ansvarsområdet och som stöder psykiatrin utan att försvaga landstingens ansvar. Sådana åtgärder, exempelvis utökad utbildning och forskning på psykiatris område, kan förväntas få bättre verkningsgrad än tillfälliga resurstillskott till landstingen.
- Regeringen bör överväga att förstärka läkarutbildningen i psykiatri. Särskilt vill Riksrevisionen peka på vikten av att läkarnas grundutbildning får ett större innehåll av psykiatri. Utökad forskning kan också öka psykiatris attraktionskraft för blivande läkare.
- Läkarutbildningens organisation och finansiering bör ses över för att skapa ökad tydlighet i ansvarsförhållanden, dimensionering, styrning och uppföljning. Landstingens åligganden i samband med läkarnas specialistutbildning bör förtydligas, liksom Socialstyrelsens roll när det gäller det nationella planeringsstödet. Regeringen bör ta initiativ till en översyn av dessa frågor.

I granskningsrapporten *Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser* (RiR 2009:28) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer.

- Regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att mot bakgrund av högskolelagens intentioner utvärdera i vilken mån som de nya kursmålen stödjer insatser som främjar studenternas anställningsbarhet.
- Regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att utvärdera hur lärosätena hanterar den del av samverkansuppgiften som rör dialogen med det omgivande samhället om utbildningarnas innehåll och dimensionering samt studenternas omvärldskontakter under utbildningen.
- Regeringen bör ge Högskoleverket i uppdrag att i samarbete med universitet och högskolor utveckla hur den arbetsmarknadsrelaterade informationen till blivande studenter bör utformas.
- Regeringen bör i högskoleförordningen förtydliga lärosätenas ansvar för vägledning när det gäller såväl studier som yrken och framtida karriär på arbetsmarknaden.

I granskningsrapporten *Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd* (RiR 2009:29) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer.

- Regeringen bör genomföra en samlad översyn av processer och regelverk för systemen för antagning till högre utbildning och prövning av uppehållstillstånd för studier.³²
- Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att utreda och lämna förslag till metoder för bedömning av om försörjningskravet som ställs för uppehållstillstånd uppfylls.
- Regeringen bör ge Migrationsverket, VHS och HSV i uppdrag att tillsammans med lärosäten och utlandsmyndigheter utveckla ändamålsenliga former för samverkan under beredningen av ansökningar till svenskt lärosäte respektive prövningen av uppehållstillstånd för studier.

I granskningsrapporten *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning* (RiR 2010:4) lämnade Riksrevisionen följande rekommendation.

- Regeringen bör göra en översyn av systemet för klassificering av kurser med syfte att skapa transparenta former för ersättning till lärosätena.

I granskningsrapporten *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor* (RiR 2011:2) lämnades följande rekommendation.

- Regeringen bör ge i uppdrag till Högskoleverket, Statistiska centralbyrån och Vetenskapsrådet att i samråd utveckla metoder för, och genomföra mätningar av, effektivitets- och produktivitetens utvecklingen inom högskolesektorn.

I granskningsrapporten *Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor* (RiR 2011:3) lämnades följande rekommendationer.

- Regeringen bör se till att årligen inbetalade forskningsbidrag till lärosätena redovisas på ett transparent sätt så att det framöver i den nationella statistiken ska kunna avläsas hur högskolan över åren omsätter erhållna forskningsbidrag i pågående forskning.

³² I denna översyn borde ingå att

- tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för att följa upp, utreda och kontrollera att uppehållstillstånd för studier nyttjas för sitt avsedda syfte
- se över förutsättningarna för en effektiv tillämpning av reglering om återkallande av om uppehållstillstånd för studier
- pröva berörda myndigheters behov av information från NyA och Ladok för att utveckla och effektivisera processen med uppehållstillstånd för studier och möjliggöra kontroll
- se över den offentliga statistiken så att den kan ligga till grund för kontroll
- pröva i vilken mån gäststudenter från tredje land kan hänvisas till särskild antagningsnämnd så att tid ges till bedömning av äkthet hos merithandlingar och prövning av uppehållstillstånd.

- Regeringen bör ge de statliga forskningsråden i uppdrag att utveckla sina former för utbetalning av forskningsbidrag så att de avpassas bättre till lärosätenas planeringscykel. Vidare bör regeringen ge forskningsråden i uppdrag att förbättra återrapporteringen av hur universitet och högskolor använder beviljade medel.

I granskningsrapporten *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning* (RiR 2011:21) lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer.

- Regeringen bör överväga om systemet för fördelningen av basanslaget är väl avvägt i relation till målet att varje universitet och högskola ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om sin forskning och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartner.
- Regeringen bör utifrån en analys av incitament och risker utveckla sin uppföljning av hur de statliga medlen för forskning fördelas och förbrukas över tid.