RUT-93

REFORM OCH FÖRÄNDRING

Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

RUT-93

REFORM OCH FÖRÄNDRING

Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform

SOU 1996:21

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

A: Ref RB
Occ SOU
26

Statens offentliga utredningar
1996:21
Utbildningsdepartementet

Reform och förändring

Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform

Slutbetänkande av Utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT-93)
Stockholm 1996

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

gotab 15898, Stockholm 1996

ISBN 91-38-20180-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Genom beslut den 22 december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Utbildningsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (dir 1993:143, U 1994:01). Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 17 januari 1994 verkställande direktören Dan Brändström som utredare.

Dåvarande byråchefen, numera verkställande direktören Ewa Ställdal förordnades samma dag som sekreterare. Sonja Dahl har sedan 14 november 1994 varit förordnad att som expert biträda utredningen med särskild tyngdpunkt på arbetet med detta slutbetänkande.

Utredningen har antagit namnet RUT-93.

Med anledning av tilläggsdirektiv den 27 oktober 1994 har utredningen tidigare överlämnat delbetänkandena Ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153), Allmän behörighet för högskolestudier (SOU 1995:41) och Behörighet och urval (SOU 1995:71).

Genom beslut den 2 mars 1995 gav regeringen RUT-93 tilläggsdirektiv om formerna för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning.

Till RUT-93 har varit knuten en referensgrupp i vilken ingått studerande Björn Andersson (fr.o.m. 13 september 1994 t.o.m. 30 juni 1995), professor Marianne Bauer, generaldirektör Leni Björklund, studerande Claes Elmgren (t.o.m. 12 september 1994), professor, numera rektor Anders Flodström, professor Tore Janson, studerande Ebba Jansson (fr.o.m. 1 juli 1995), politiskt sakkunnige Nils Karlson (t.o.m. 7 oktober 1994), docent Olof Petersson och utbildningsrådet Erland Ringborg (fr.o.m. 4 september 1995).

Birgitta Engman och Jeanette Kemi har arbetat som assistenter åt utredningen.

Med detta betänkande har RUT-93 slutfört sitt arbete vad avser direktiven från den 22 december 1993 och tilläggsdirektiven från den 2 mars 1995.

Stockholm i februari 1996

Dan Brändström

Sonja Dahl

Ewa Ställdal

Innehåll

1 Inledning 7
1.1 Bakgrund 7
1.2 Övergripande syften med reformen 9
1.3 RUT-93:s uppdrag 10
1.4 Annat utrednings- och uppföljningsarbete av betydelse för RUT-93:s uppdrag 11
1.5 RUT-93:s arbete 12
1.6 Uppläggningen av slutbetänkandet 13

2 Institutionell organisation och ledarskap 15
2.1 Reformens syften och utgångspunkter 15
2.2 Föreskrifter i Högskolelagen och Högskoleförordningen 15
2.3 Organisationen i praktiken 18

3 Den grundläggande högskoleutbildningen 27
3.1 Syften med reformen 27
3.2 Utformningen av systemet 28
3.3 Statsmakternas och myndigheternas roller 29
3.3.1 Vem har ansvaret för vad? Utgångspunkter för politik och planering 29
3.3.2 Frihet med begränsningar 31
3.4 Förändringar i verksamhet, budget och resursanvändning 42
3.4.1 Förändringar på kort och lång sikt 42
3.4.2 Orsaker till förändring 43
3.4.3 Önskemål om förändringar 44
3.4.4 Stor och liten: Universitet och högskolor med skilda förutsättningar 44
3.4.5 Utbildningsutbudet 45
3.4.6 Anpassning till studenternas efterfrågan 54
3.4.7 Vissa rekryteringsfrågor 58
3.4.8 Kvaliteten 61
3.4.9 Effektivitet och produktivitet 63

3.5 Förändringar i budget och resursanvändning 65
3.5.1 Budgeten 65
3.5.2 Resursanvändningen 69

4 Forskning och forskarutbildning 71
4.1 Utformningen av systemet 71
4.2 Statsmakterna och forskningen vid universitet och högskolor 74
4.3 Förändringar i verksamhet, budget och resursanvändning 77
4.3.1 Verksamheten 77
4.3.2 Budget och resursanvändning 79
4.4 Samverkan med näringslivet 81

5 Ur studenternas och lärarnas perspektiv 83
5.1 Studenterna 83
5.2 Lärarna 86

6 RUT-93:s bedömningar och förslag 91
6.1 Vissa övergripande bedömningar 91
6.1.1 1993 års universitets- och högskolereform 91
6.1.2 Har verksamheten förändrats i enlighet med syftena med reformen? 92
6.1.3 Rollfördelningen mellan statsmakter och universitet/högskolor 98
6.1.4 Utbildnings- och forskningspolitik 101
6.2 Förslag 102

7 Sammanfattning 117

8 Författningsförslag 125

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 127
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 131
Bilaga 3 Sammanställning av synpunkter över RUT-93:s Arbetsrapport nr 1 133

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1993 års universitets- och högskolereform byggde i hög grad på en kedja av tidigare beslut. Redan 1977 års högskolereform innebar en betydande decentralisering vad gäller t.ex. anslagssystem och lokal frihet att utnyttja tillgängliga resurser. Ytterligare förändringar i denna riktning genomfördes under 1980-talet. Nya utgångspunkter gavs genom den övergång till mål- och resultatstyrning som beslutades för hela den statliga verksamheten i slutet av 1980-talet. Förändringar med avseende på verksamheten inom universitet och högskolor gjordes i anslutning härtill successivt i en serie av propositioner och riksdagsbeslut för att slutligen sammanfattas i den nya högskolelag och högskoleförordning samt det nya resurstilldelningssystem, som började gälla den 1 juli 1993.

I 1988 års kompletteringsproposition föreslogs generella riktlinjer för ett nytt statligt budget- och styrsystem med större ansvar för myndigheterna samt treåriga budgetperioder. Propositionen blev inledningen till ett omfattande utvecklingsarbete avseende det statliga budget- och styrsystemet.

I prop. 1988/89:65 om formerna för högskolepolitiken (mars 1989) konkretiserades vissa av de generella förändringarna i det statliga budget- och styrsystemet med avseende på högskoleområdet. Propositionen innebar bl.a. att statsmakterna skulle anvisa medel till verksamheten i form av ett ramanslag till vart och ett av universiteten/högskolorna för den grundläggande högskoleutbildningen och, i förekommande fall, också ett anslag till varje universitet/högskola för forskning och forskarutbildning. Detta skulle ersätta den tidigare anslagsstyrningen per utbildningsområde respektive fakultetsområde. Treåriga anslagsperioder skulle införas för alla universitets- och högskoleanslag (tidigare hade detta bara gällt för anslagen till forskning och forskarutbildning) från och med budgetåret 1990/91. Principbeslut fattades om att ge universitet och högskolor ökat inflytande över sina lokaler. Såväl Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som lokala organ fick i uppdrag att utveckla mått på resultaten av verksamheten inom universitet och högskolor.

Våren 1991 presenterades bl.a. i prop. 1990/91:87 vissa riktlinjer för

myndigheternas arbete inför de treårspropositioner för grundutbildning respektive forskning och forskarutbildning, som aviserats till våren 1993. Anslagsframställningarna skulle fortsättningsvis gå direkt från universitet och högskolor till regeringen och inte som tidigare via UHÄ. Lokaler samt inredning och utrustning skulle framgent inte finansieras från särskilda anslag utan inom ramen för universitetens och högskolornas anslag till grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning. Det aviserades också att universitet och vissa högskolor skulle ges rätt att inrätta och tillsätta professurer, något som fram till dess krävt beslut av regering och riksdag.

Något senare under våren 1991 behandlades i detta års kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150) bl.a. frågor om ett nytt studieorganisatoriskt system. Beslut om utbildningslinjer skulle inte längre vara ett av statsmakternas styrinstrument. I stället skulle en ny examensordning reglera vilka examina som får utfärdas av de olika universiteten och högskolorna. I propositionen behandlades också frågor med anledning av decentraliseringen av ansvaret för inredning och utrustning samt lokaler. Därtill togs vissa frågor om den interna universitets- och högskoleorganisationen upp.

Den borgerliga regering, som tillträdde efter valet hösten 1991, presenterade i juni 1992 en proposition med benämningen Frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1). Propositionen innehöll bl.a. förslag till ny högskolelag, som antogs av riksdagen under hösten 1992. Denna lag (SFS 1992:1434) och en ny högskoleförordning (SFS 1993:100) började gälla den 1 juli 1993. De kodifierade de ändringar i sak som beslutats under de närmast föregående åren samt innebar en ökad frihet för universitet och högskolor vad gäller den interna organisationen. Statsmakternas föreskrifter begränsas till att gälla styrelse, rektor och fakultetsnämnder.

I prop. 1992/93:1 presenterades också i sina huvuddrag ett nytt resurstilldelningssystem för den grundläggande högskoleutbildningen. Det nya resurstilldelningssystemet preciserades, med undantag av de delar som skulle avse kvalitetsutveckling och lokalkostnader, i propositionen Högre utbildning för ökad kompetens (1992/93:169) (februari 1993).

"Frihetspropositionen" förespråkade också förändrat, icke-statligt, huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor. Regeringen återkom till denna fråga i prop. 1992/93:231 Högskolor i stiftelseform. Genom beslut utifrån denna proposition överfördes två högskolor, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, till stiftelseform.

Genom förslag i 1994 års budgetproposition kompletterades resurstilldelningssystemet med "hyrespeng". Högskolans kapitalförsörjning

anpassades till vad som i det nya mål-resultatsystemet gäller för övrig statlig verksamhet (dvs. investeringar skall lånefinansieras, med undantag för de fall där anskaffningsvärdet är begränsat).

I mars 1994 lade regeringen i propositionen Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft (prop. 1993/94:177) fram förslag om resurstilldelning för kvalitetsinsatser samt resultatrelaterad budgetering av viss del av fakultetsanslagen, vilka godkändes av riksdagen. Inget av detta kom dock att tillämpas. Den socialdemokratiska regering, som tillträdde efter valet hösten 1994, föreslog i 1995 års budgetproposition att förändringarna inte skulle genomföras, vilket också blev riksdagens beslut.

1.2 Övergripande syften med reformen

Ett övergripande syfte med förändringarna inom hela det statliga området har varit att verksamheten skall bedrivas effektivt och med en hög måluppfyllelse. Detta skall åstadkommas genom en ändamålsenlig rollfördelning mellan politiskt och annat beslutsfattande. Riksdag och regering skall ange mål för verksamheterna. Till myndigheterna skall delegeras ansvaret för hur verksamheterna skall utformas. Delegationen förutsätts inrymma ett stort mått av finansiella befogenheter. Det nya systemet rubriceras mål- och resultatstyrning till skillnad mot tidigare regel- och budgetstyrning. Det har ofta – inte minst inom området högre utbildning och forskning – framhållits innebära minskat inflytande för statsmakterna och ökat inflytande för myndigheterna. Snarare är det emellertid frågan om att staten väljer andra, nya former för att utöva sitt inflytande. Vilken grad av frihet för myndigheterna detta i realiteten innebär är givetvis beroende av hur krävande och preciserade mål som statsmakterna ställer upp.

För universitet och högskolor har förändringarna framför allt berört ansvaret för olika frågor om institutionell organisation, utbildningsorganisation och utbildningsutbud, antagning av studenter, tjänsteorganisation (bl.a. inrättande och tillsättande av professurer) samt resurstilldelningen till grundläggande högskoleutbildning.

De viktigaste målen för förändringarna – sådana de formulerades av den borgerliga regeringen i direktiven för uppföljningen av reformen – har varit

"*att* väsentligt öka universitetens och högskolornas frihet i förhållande till regering och riksdag,

att stimulera till mångfald i fråga om såväl innehåll i som organisation

av verksamheten,
att höja kvaliteten i verksamheten,
att utnyttja resurserna effektivt,
att öka antalet studenter och doktorander som fullföljer sin utbildning och
att anpassa utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen till studenternas efterfrågan."
(Dir. 1993:143)

1.3 RUT-93:s uppdrag

Regeringen beslöt i december 1993 att tillkalla en utredare för att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. Utredningen antog arbetsnamnet RUT-93. RUT-93 har till uppgift att belysa i vilken utsträckning syftena med 1993 års universitets- och högskolereform uppnåtts samt vilka eventuella andra förändringar som reformen medfört.

RUT-93 fick genom tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda en ny central myndighetsorganisation inom området högre utbildning och forskning samt reglerna för tillträde till högre utbildning. Dessa uppdrag slutredovisades genom förslag i januari resp juni 1995 (SOU 1994:153 resp. SOU 1995:71).

RUT-93 har genom tilläggsdirektiv också fått i uppdrag bland annat att analysera dels vilken reell frihet universitet och högskolor nu har, dels vissa effekter av det nya systemet för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning, dels resurstilldelningen till forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor. Direktiven och de senast nämnda tilläggsdirektiven återges i bilagorna 1 och 2.

Efter överenskommelse med Utbildningsdepartementet har RUT-93 med hänsyn till de begränsade utredningsresurserna inte tagit upp vissa av de i de ursprungliga direktiven angivna frågor, bl.a. frågor om internationalisering. RUT-93:s arbete har vidare koncentrerats till de statliga universiteten och högskolorna. En omfattande utvärdering av de landstingskommunala vårdhögskolorna genomförs för närvarande i Högskoleverkets regi. De högskolor som numera drivs i stiftelseform, Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, omfattas av de generella undersökningar som RUT-93 genomfört. Däremot har i RUT-93:s uppdrag inte ingått att göra någon systematisk jämförelse mellan stiftelseformen och de organisatoriska ramarna för de statliga lärosätena.

RUT-93:s uppdrag avser treårsperioden 1993/94 - 1995/96.

1.4 Annat utrednings- och uppföljningsarbete av betydelse för RUT-93:s uppdrag

Viss uppföljning av systemet för resurstilldelning har gjorts av Resursberedningen, som i juni 1994 lämnade rapporten Iakttagelser under en reform (SOU 1994:80). I denna görs en lägesavstämning från införandet av det nya resurstilldelningssystemet vid sex universitet och högskolor. Regeringen beslöt i mars 1995 att Resursberedningen skulle upphöra. Resursberedningen har därefter i april 1995 avlämnat en slutskrivelse, till vilken fogats dokumentation från ett av beredningen hösten 1994 anordnat seminarium om effekter av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning.

Vissa frågor med anknytning till RUT-93:s uppdrag behandlas av Utredningen för översyn av strukturen för forskningsfinansiering. RUT-93 har samrått med utredningen.

En särskild utredare har nyligen tillkallats för att utreda tjänsteorganisationen för lärare vid statliga universitet och högskolor. (Dir. 1996:3)

Flera av de frågor som anges i direktiven till RUT-93 ligger nära arbetsuppgifterna för de tidigare myndigheterna Kanslersämbetet och Verket för högskoleservice (VHS) respektive det nyinrättade Högskoleverket. RUT-93 har kunnat använda visst material från dessa myndigheter.

Högskoleverket arbetar också bland annat med frågor rörande kriterier för benämningen universitet och formerna för att utsträcka rätten att bedriva forskning och forskarutbildning till de högskolor som för närvarande saknar fasta forskningsresurser.

Vissa statistiska uppgifter som regelbundet tas fram inom Statistiska Centralbyrån (SCB) berör frågor som är aktuella för RUT-93. RUT-93 har från SCB fått hjälp också med att ta fram vissa särskilda uppgifter rörande såväl den grundläggande högskoleutbildningen som forskarutbildningen.

Universitet och högskolor skall årligen lämna uppgifter enligt förordningen om myndigheters årsredovisning (1993:134) och enligt förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (1993:1153). Årsredovisningarna avseende budgetåret 1993/94 förelåg i oktober 1994 och de avseende budgetåret 1994/95 i oktober 1995.

Universitet och högskolor skall vidare, enligt av regeringen i april 1995 utfärdade direktiv, i anslagsframställningarna för budgetåren 1997 - 1999 bland annat redovisa konsekvenserna av det nya resurstilldelningssystemet för den egna enheten. Därvid skall även lokalfrågorna uppmärksammas. Enligt direktiven till universiteten och högskolorna

skall dessa i anslagsframställningarna även ta upp vissa ytterligare frågor som också finns angivna i direktiven till RUT-93. Det gäller bland annat kvalitetsutvecklingen, social, regional och könsmässig rekrytering till högskoleutbildning samt återkommande utbildning för redan yrkesverksamma. Anslagsframställningarna lämnades in senast den 1 februari 1996.

1.5 RUT-93:s arbete

RUT-93 har inte kunnat genomföra någon omfattande egen materialinsamling. En sådan skulle också i mycket dubblera det arbete, som görs inom centrala myndigheter och, inte minst, vid universitet och högskolor i samband med framtagande av årsredovisningar och anslagsframställningar. Det skulle inte vara meningsfullt för RUT-93 att försöka "konkurrera" med det fullständiga material, som där tas fram. Därtill kommer att trycket på universitet och högskolor i fråga om uppgiftslämnande är stort redan som det är.

Så långt möjligt har RUT-93 därför försökt använda sig av uppgifter som ändå samlas in och redovisas för olika ändamål. Bland annat har universitetens och högskolornas årsredovisningar systematiskt gåtts igenom. Att i första hand pröva vilken information, som dessa redovisningar kan ge, kan dessutom vara viktigt med hänsyn till att det nya systemet i mycket bygger på att myndigheterna genom självrapportering skall ge underlag för utomståendes bedömningar, framför allt då givetvis statsmakternas.

Det befintliga materialet har kompletterats med en enkät till samtliga lärosäten avseende framför allt den institutionella organisationen samt intervjuer vid ett antal universitet och högskolor.

RUT-93 har tillsammans med Kanslersämbetet/Högskoleverket genomfört en serie seminarier med styrelseledamöter, rektorer, dekaner, prefekter och studenter vid vilka diskuterats framför allt frågor rörande den institutionella organisationen, ledarskapet och de nya förutsättningarna för verksamheten vid universitet och högskolor.

Redovisningssystem och interna rutiner har ändrats i samband med reformen. Det gör det svårt att få fram direkt jämförbara uppgifter för tiden före och tiden efter 1 juli 1993. Även med fullt jämförbara redovisningar skulle det emellertid vara svårt att avläsa vad som orsakat eventuella förändringar. Utbildning och forskning är i ständig förändring. Under 1990-talets första hälft har inträffat en rad förändringar i universitetens och högskolorna omvärld, som inte kan ha lämnat verksamheten opåverkad. Något entydigt samband mellan just det som

rubriceras 1993 års universitets- och högskolereform och olika förändringar i läroanstalternas verksamhet kan därför vara svårt att hävda.

Med hjälp av fristående experter har RUT-93 låtit genomföra specialundersökningar om kvalitetsfrågor vid universitet och högskolor, samverkan mellan universitet/högskolor och näringslivet samt arbetet i universitets/högskolestyrelser.

RUT-93 har inhämtat synpunkter från universitet och högskolor m.fl. på två arbetsrapporter: Universitet och högskolor i förändring. Ledningen, makten och vetenskapen, Arbetsrapport Nr 1, Mars 1995 respektive Behörighet för högskolestudier för elever från den nya gymnasieskolan, Arbetsrapport Nr 2, Mars 1995. (En sammanställning av synpunkter på Arbetsrapport Nr 1 redovisas i bilaga 3.)

RUT-93 har vidare redovisat resultaten av vissa undersökningar m.m. i arbetsrapporterna Urvalsmetoder (Arbetsrapport Nr 3), Antagningen i praktiken (Arbetsrapport Nr 4), Styrelsens roll inom universitet och högskolor (Arbetsrapport Nr 5), University-Industry Relationships (Arbetsrapport Nr 6) och Lärarna, undervisningen och forskningen (Arbetsrapport Nr 7).

1.6 Uppläggningen av slutbetänkandet

I föreliggande slutbetänkande behandlas inledningsvis den institutionella organisationen vid universitet och högskolor efter 1993 års reform.

Därefter behandlas förändringarna med avseende på verksamhet, budget och resursanvändning. Grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning har berörts av reformerna i mycket olika utsträckning och behandlas därför var för sig.

Särskild uppmärksamhet ägnas frågan om statsmakternas respektive myndigheternas roller, eftersom själva kärnan i såväl de generella statliga reformerna som universitets- och högskolereformen var att förändra dessa roller.

Vidare belyses de faktiska förändringarna i verksamheten och hur budgetering och resursanvändning utvecklats.

1993 års universitets- och högskolereform och det nuvarande systemet behandlas också ur respektive studenternas och lärarnas/forskarnas perspektiv.

RUT-93:s avslutande bedömningar ägnas framför allt förändringarna i relation till reformens syften. RUT-93 lägger fram vissa förslag till förändringar och om fortsatta överväganden.

2 Institutionell organisation och ledarskap

2.1 Reformens syften och utgångspunkter

I linje med parollen "Friheten är normen." (Prop. 1992/93:1 s. 22) har statsmakternas reglering av beslutsordningen och den institutionella organisationen vid universitet och högskolor setts över.

Den interna organisationen skall så långt möjligt beslutas av varje universitet eller högskola. Utöver det generella frihetsmotivet anges som motiv för detta att förutsättningarna vad gäller omfattning och bredd i verksamheten är så olika mellan lärosätena. Den interna organisationen bör därför så långt möjligt beslutas av respektive styrelse.

Under rubriken Ledningsprinciper presenterades i Prop. 1992/93:1 vissa utgångspunkter för statsmakternas reglering av den institutionella organisationen. Dessa utgångspunkter var

"- Företrädare för lärare och studenter i olika beslutsorgan bör utses genom val samtidigt som personer med ledningsansvar bör utses av rektor efter förslag från dem i berörd verksamhet.
- Rektor bör utses av regeringen efter förslag från styrelsen. Innan styrelsen avger sitt förslag bör en valförsamling där lärarna är i majoritet ha röstat om vem som bör utses till rektor.
- Lärare bör utgöra flertalet i alla beslutsorgan under styrelsen.
- Studenter bör ingå i alla beslutsorgan som behandlar utbildningsfrågor.
- Fackliga företrädare bör inte ingå i beslutsorgan."
(Prop. 1992/93.1 s. 60)

2.2 Föreskrifter i Högskolelagen och Högskoleförordningen

Bestämmelser om universitetens och högskolornas organisation återfinns även efter reformen både i Högskolelagen och i Högskoleförordningen. Det innebär att vissa grundläggande regler om vilka organ som skall finnas samt om sammansättningen av styrelse och fakultetsnämnd m.m.,

vilka ingår i lagen, kräver riksdagsbeslut för att ändras. I Högskoleförordningen, som beslutas av regeringen, ges mer ingående föreskrifter.

Styrelse och rektor

Styrelsen skall, enligt Högskolelagen, ha inseende över universitetets eller högskolans alla angelägenheter och svara för att dess uppgifter fullgörs. I lagen slås också fast att det är regeringen som skall utse flertalet av styrelsens ledamöter och att rektor skall ingå i styrelsen.

Till ledamöter i styrelserna skall utses personer med bakgrund i verksamhet av betydelse för universitetets/högskolans utbildningsuppdrag. Lärare och studenter har rätt att vara representerade i styrelsen. Lärarrepresentanterna i styrelsen utses genom val inom lärosätet. Företrädare för de anställda har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträde.

Regeringen har våren 1995 beslutat att två politiska företrädare för nationella, regionala eller lokala intressen skall ingå i varje universitet/-högskolestyrelse samt att minst två studenter skall garanteras plats i styrelser och i alla övriga organ som behandlar utbildningsfrågor. Antalet ledamöter i styrelserna har härmed utökats.

För ledningen av verksamheten närmast under styrelsen skall finnas en rektor. Rektor är, enligt föreskrift i Högskoleförordningen, ordförande i styrelsen. Styrelsen utser inom sig vice ordförande.

Rektor är chef för den myndighet som ett universitet eller en högskola förvaltningsrättsligt utgör. Med hänvisning till detta utses rektor av regeringen. Regeringens beslut skall dock fattas efter förslag av styrelsen och dessförinnan av en valförsamling vid det berörda lärosätet.

Högskoleförordningen anger att andra frågor än de som uttryckligen åligger styrelsen eller annat organ avgörs av rektor.

Fakultetsnämnd

För forskning och forskarutbildning skall det, vid de universitet och högskolor som riksdagen beslutar, finnas fakulteter, var och en för ett särskilt vetenskapsområde. För fakultetens uppgifter svarar en eller flera fakultetsnämnder enligt beslut av högskolestyrelsen. Flertalet fakulteter har verksamhetsområden som omfattar mer än ett lärosäte, i regel ett universitet och en eller flera mindre eller medelstora högskolor.

Till en fakultet hör de som inom fakultetens vetenskapsområde och verksamhetsområde

1. innehar eller uppehåller tjänst som professor,
2. innehar eller uppehåller lärartjänst för vilken det krävs lägst doktorsexamen,
3. innehar eller uppehåller tjänst vid ett forskningsråd, vilken motsvarar tjänst under 2

Därtill finns vissa krav på minsta omfattning och minsta varaktighet av tjänstinnehavet eller tjänstgöringen.

Flertalet ledamöter i fakultetsnämnderna skall vara vetenskapligt kompetenta lärare inom fakulteten. De utses genom val inom fakulteten.

Studenterna vid de lärosäten som fakulteten omfattar har rätt att ha två representanter i fakultetsnämnderna.

En av ledamöterna i fakultetsnämnden skall vara nämndens ordförande, dekanus. För dekanus utses en eller flera ersättare. Såväl dekanus som ersättare förordnas av rektor på förslag från fakulteten.

Nämnd för konstnärligt utvecklingsarbete

Vid de högskolor som har konstnärlig utbildning skall styrelsen inrätta ett organ som har ansvaret för konstnärligt utvecklingsarbete, benämnt nämnden för konstnärligt utvecklingsarbete. Om inte styrelsen bestämmer annat, skall detta organ även ansvara för grundutbildningen.

Organ för den grundläggande högskoleutbildningen

Vid de lärosäten där det finns en fakultet svarar fakultetsnämnden också för grundutbildningen inom sitt vetenskapsområde, om inte högskolestyrelsen inrättar särskilda organ för grundutbildningen. Vid övriga högskolor skall styrelsen inrätta organ för den grundlläggande utbildningen. Flertalet ledamöter i organ för grundutbildningen skall vara lärare vid universitetet/högskolan. Studenterna skall ha rätt att vara representerade i alla beslutsorgan som behandlar utbildningsfrågor.

Tjänsteförslagsnämnd

För handläggning av ärenden om förslag till tjänst som professor eller lektor skall det vid varje lärosäte finnas en eller flera tjänsteförslagsnämnder. Antalet tjänsteförslagsnämnder och deras verksamhetsområden beslutas lokalt. Vid de lärosäten, till vilka fakulteterna är knutna, skall dock finnas minst en tjänsteförslagsnämnd för varje fakultetsnämnd.

En tjänsteförslagsnämnd består av dels vissa "fasta" ledamöter, dels, beroende på vilken typ av tjänst som behandlas, två eller tre sakkunniga som utses för varje ärende och skall vara särskilt förtrogna med tjänstens ämne.

Tjänsteförslagsnämnden är inte att se som en del av ledningsorganisationen vid universitet och högskolor utan som en komponent i lärartjänstorganisationen. Frågor om lärartjänsterna vid universitet och högskolor kommer att utredas i särskild ordning. RUT-93 har därför i sitt arbete inte behandlat tjänsteförslagsnämnderna.

Övriga beslutsorgan m.m.

Med beaktande av den reglering som återgivits ovan har universitet och högskolor frihet att i övrigt utforma den interna organisationen.

I detta sammanhang bör noteras två institutionellt-organisatoriska frågor som i och med 1993 års reform inte längre tas upp i statsmakternas reglering.

– Inga bestämmelser finns längre om de enheter vid universitet och högskolor där själva verksamheten normalt bedrivs: institutionerna. Universitet och högskolor hade dock redan tidigare full frihet att besluta om indelningen i arbetsenheter, institutioner, och ansvarsområdena för dessa. Det som den tidigare regleringen gällde var beslutsfattandet, där föreskrifter fanns om institutionsstyrelse och prefekt. Dessa föreskrifter kan i viss mån sägas motsvaras av dagens bestämmelser om att lärare och studenter skall medverka i alla organ som beslutar om utbildningsfrågor.

– Tidigare utsåg regeringen en förvaltningschef vid universiteten och vid högskolorna med fakultetsorganisation. Rektor och förvaltningschef bildade tillsammans rektorsämbetet, som hade vissa i Högskoleförordningen angivna funktioner. Såväl förvaltningschefen som rektorsämbetet har nu utmönstrats ur Högskoleförordningen. Hur förvaltningen leds ses nu enbart som en fråga om utformning av den interna administrationen och därmed som en fråga för lokalt beslut.

2.3 Organisationen i praktiken

RUT-93 har undersökt utformningen av den interna organisationen efter reformen genom en omfattande enkät till alla lärosäten samt intervjuer vid ett antal universitet och högskolor. En preliminär sammanställning av detta material gjordes i en arbetsrapport, Universitet och högskolor

i förändring. Ledningen, makten och vetenskapen (Arbetsrapport Nr 1, Mars 1995). Samtliga universitet och högskolor och vissa andra organ har givits möjlighet att yttra sig över arbetsrapporten. Yttranden har inkommit från i stort sett alla lärosäten samt från studentorganisationer och andra organisationer. En sammanställning av yttranden redovisas i bilaga 3 till detta betänkande. RUT-93 har vidare låtit göra en specialundersökning i form av mer omfattande intervjuer med ledamöterna i ett begränsat antal universitets- och högskolestyrelser. Denna undersökning har redovisats i arbetsrapporten Styrelsens roll inom universitet och högskolor (Arbetsrapport Nr 5, November 1995). Arbetsrapporten om styrelsens roll har diskuterats vid en serie seminarier med bland annat rektorer, dekaner, prefekter och studenter, som RUT 93 ordnat tillsammans med Kanslersämbetet/Högskoleverket.

Organisatoriska förändringar

Flertalet universitet och högskolor har genomfört mer eller mindre omfattande organisationsförändringar. Strävan har varit att söka åstadkomma en tydligare fördelning av ansvar och befogenheter i en ny decentraliserad organisation. Decentralisering av ansvar till fakultets- och till institutionsnivån har varit vanlig. Några universitet har även inrättat externa råd med företrädare för industri och andra samhällsintressen.

Vid universitet med många fakulteter kan två olika modeller för styrning iakttas. Vid de stora universiteten (t.ex. Lund, Uppsala och Göteborg) är fakulteterna universitetens nav och ansvaret och befogenheterna är kopplade till denna nivå. Särskilt tydligt är detta i Lund där fakulteterna med sina områdesstyrelser närmast fungerar som egna enheter. Även Umeå universitet har valt en fakultetsstyrd modell. Vid dessa enheter har rektor snarast intagit rollen som samordnare och som en företrädare för universitetet utåt i omvärlden.

Vid specialhögskolor som t.ex. Kungl. Tekniska Högskolan och Karolinska Institutet har en mycket tydlig förstärkning skett av institutionernas ansvar och befogenheter. Omfattande strukturförändringar har genomförts med en dramatisk neddragning av antalet institutioner i syfte att åstadkomma stora och slagkraftiga enheter med omfattande ekonomi- och personalansvar.

Vid de mindre och medelstora högskolorna liksom vid de konstnärliga högskolorna utövar rektorerna ett aktivt och tydligt ledarskap. Värt att notera är att rektorerna vid de konstnärliga högskolorna oftast är rekryterade utanför den egna enheten, något som kanske har bidragit till

att underlätta utövandet av ledarskapet.

Sammanfattningvis visar följande matris hur universitet och högskolor har utformat olika modeller för ledning och organisation.

	Enheter utan fakultetsorganisation Specialhögskolor med fakultetsorganisation	Enheter med fakultetsorganisation
Små	**R**	**I (F)**
Stora	**I**	**F**

R = Rektorsstyrda, I = Institutionsstyrda, F = Fakultetsstyrda

De organisatoriska förändringar som genomförts skulle i mycket också ha kunnat genomföras inom den institutionella reglering som gällde före 1993. Friheten att "i övrigt" utforma organisationen fanns redan då. Samtidigt är statsmakternas reglering av viktiga organ som styrelse, rektor, fakultetsnämnder, dekaner etc. också efter 1993 avgörande för utformningen av organisationen vid universitet och högskolor. Det starka framhävandet av universitetens och högskolornas frihet kan ha givit intryck av att förändringarna i de formella förutsättningarna varit större än de egentligen är. Samtidigt har det säkerligen gjort universitet och högskolor mer förändringsbenägna och underlättat genomförande av förändringar.

Styrelse

Styrelserna är av statsmakterna föreskrivna organ. Utrymmet för lokala förändringar som berör styrelsen och dess arbete ligger framför allt i utformningen av rollfördelningen mellan styrelse och andra organ - med de begränsningar som även här ligger i statsmakternas föreskrifter om vad som måste beslutas på styrelsenivå.

Enligt Högskoleförordningen (2 kap. 2 §) skall högskolestyrelsen själv besluta

1. i viktigare frågor om högskolans organisation,
2. om anslagsframställningar, årsredovisningar och viktigare framställningar i övrigt,
3. om åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter,

4. om viktigare föreskrifter,
5. om inrättande av tjänst som professor,
6. a. om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
   b. om disciplinansvar
   c. om åtalsanmälan,
   d. om avstängning eller läkarundersökning,
7. i frågor som är av principiell vikt.

Det samlade ekonomiska ansvaret är en viktig del i styrelsernas ansvarsområde. Detta ansvar har ökat i samband med att formerna för statsmakternas medelsanvisning, framför allt till den grundläggande högskoleutbildningen, ändrats.

RUT-93:s undersökningar visar att styrelserna hittills ofta varit ganska anonyma och betraktas som inte särskilt betydelsefulla organ vad gäller förnyelsen av verksamhet och bilden av lärosätet utåt. Lärare och studenter i allmänhet vet inte särskilt mycket om styrelserna – varken vilka som sitter där eller vilka beslut som fattas. Flera rektorer har dock framhållit vikten av styrelsernas stöd i samband med strukturförändringar.

De mindre och medelstora högskolornas företrädare anger oftare att styrelserna är betydelsefulla, särskilt när det gäller strategiska frågor. Möjligtvis kan detta bero på att styrelseledamöterna här kan ha ett starkare regionalt engagemang och att det finns en klar uppfattning av högskolornas betydelse för den regionala utvecklingen.

Detta för över till de kommentarer som RUT-93 fått i fråga om formen för att utse nya styrelseledamöter i direkt anslutning till 1993 års universitets- och högskolereform. Den dominerande uppfattningen bland universitets- och högskoleföreträdare är att ledamöterna utsågs utan rimliga kontakter med de berörda lärosätena. Till saken hör också att den på RUT-93:s uppdrag genomförda intervjuundersökningen med styrelseledamöter visar att dessa själva ofta menar sig ha fått otillräcklig information om innebörden av uppdraget och bristfällig introduktion i styrelsearbetet. De är därför ofta osäkra på sin roll och på anledningen till att just de utsetts till styrelseledamöter.

Rektor

Rektor som ordförande i styrelsen

Vid RUT-93:s universitets- och högskolekontakter har frågan aktuali-

serats om rektor bör ingå i styrelsen och framförallt om hon/han skall vara ordförande. Det har ansetts kunna innebära problem i ansvarsfrågor om rektor både är styrelseordförande och utövar den verkställande ledningen. Denna dubbla ställning gör att styrelsen svårligen kan utkräva ansvar av rektor, har man menat. Men det har också ifrågasatts om styrelserna verkligen skulle kunna klara av sin uppgift utan att ha rektor som ordförande.

Rektor som chef för universitetet/högskolan

I sitt kartläggningsarbete har RUT-93 med rektorerna diskuterat rektorsrollen.

Rektorerna anför som sina viktigaste uppgifter att
- planera och samordna verksamheten långsiktigt
- vara universitetets/högskolans ansikte utåt
- skapa förtroende för universitetet och dess ledning inom organisationen.

Många rektorer menar att det allmänt sett finns behov av ett mer uttalat individuellt ledarskap vid universitet och högskolor. Det bör dock samtidigt finnas goda möjligheter till samråd med akademiska kolleger. Det individuella ledarskapet måste utformas så att det fungerar tillsammans med det traditionella kollegiala ansvaret.

Rektor har en viktig roll i den kontinuerliga dialog som krävs mellan statsmakternas företrädare och företrädare för universitet och högskolor.

Fakultetsnämnder och dekaner

Vid universiteten och högskolorna med egna fakultetsanslag ansvarar fakultetsnämnderna i regel för såväl forskning och forskarutbildning som grundläggande högskoleutbildning. Några separata organ för grundutbildningen har således inte inrättats. Så har däremot, helt i enlighet med Högskoleförordningens föreskrifter, skett vid de mindre och medelstora högskolorna.

De beslutande organen kompletteras i stor utsträckning med beredande organ, kommittéer och arbetsgrupper av skilda slag. Det gäller både på styrelsenivån och på fakultetsnivån, men är kanske särskilt vanligt i det senare fallet. Detta kan givetvis ofta vara det naturliga sättet att möta en komplicerad och omfattande arbetssituation, inte minst i samband med införandet av nya regler och förutsättningar i samband med en reform. Men samtidigt bidrar det till en viss svåröverskådlighet och osäkerhet i fråga om var besluten reellt fattas. Det uppfattas också

innebära minskade möjligheter till reell medverkan för studenterna, som formellt har rätt att vara representerade i alla beslutsorgan som behandlar utbildningsfrågor.

Någon entydig bild av fakultetsnämndernas roll och arbetsuppgifter efter reformen finns inte. Förhållandena skiljer sig mellan lärosätena.

Vid vissa universitet och högskolor har fakultetsnämnderna givits en mer "rådslik" funktion med huvudsakligen strategiska uppgifter avseende verksamhetsplanering och policyfrågor samt uppgifter som vetenskaplig kvalitetsgranskare. Samtidigt har en rad beslut delegerats till institutionerna. Vid andra lärosäten, t.ex. universiteten i Göteborg, Lund och Umeå, har man i stället valt att ge fakultetsnivån utökade uppgifter av administrativ beslutskaraktär på universitetsledningens eller institutionernas bekostnad. I praktiken fungerar fakulteterna på vissa håll som storinstitutioner.

Oavsett fakulteternas uppgifter går uppfattningarna isär i frågan om fakulteterna försvagats eller förstärkts. Många menar att det kan diskuteras om fakultetsnivån verkligen behöver regleras i högskoleförordningen.

Rolluppfattningen i fråga om *dekanerna* är kluven. Formen för att utse dekaner – med beslut av rektor efter förslag från kollegerna inom fakulteten – spelar härvidlag en nyckelroll. Många dekaner anser t.ex. att de representerar sina akademiska kolleger och ser sig i första hand som företrädare för dessa, medan rektor kan uppfatta dem som sina och styrelsens redskap i utövandet av verksamhetsansvaret och förvänta sig att de i första hand lojalt skall arbeta för att verkställa universitets/-högskoleledningens beslut. Det råder stor enighet om att förutsättningarna för och kraven på ledarskapet har förändrats. Det verkar också stå klart att rollerna här ännu är långt ifrån färdigutvecklade.

Institutionerna

Som kunde förutses innebar borttagandet av formella föreskrifter om institutionerna och om institutionsstyrelser och prefekter inte några större förändringar.

Utbildning och forskning bedrivs som tidigare normalt inom ramen för institutioner. På många håll fortgår ett redan före 1993 inlett arbete att bilda större institutioner för att få mer bärkraftiga enheter.

Institutionerna leds i regel av en institutionsstyrelse med en prefekt som ansvarig för den direkta ledningen av institutionen. Vid några lärosäten har man valt prefektstyre med en rådgivande institutionsstyrelse. Ofta har prefekten, oavsett styrelsens roll, vid sin sida en eller flera

personer med befattningar på hel- eller deltid som studierektor etc.

Vanligt förekommande är att beslut om t.ex. inrättande och tillsättning av lärartjänster delegerats till institutionsnivån. Det gäller exempelvis vid Uppsala Universitet och Karolinska institutet.

Vid flertalet universitet och högskolor har prefekternas roll förstärkts. Prefekten har den omedelbara ledningen av verksamheten vid institutionen. Till prefektens uppgifter hör i regel att

- besluta och verkställa beslut inom givna ekonomiska ramar, bland annat svara för inrättande och tillsättning av tjänster
- leda och fördela arbetet
- ansvara för arbetsmiljöfrågor
- ansvara för den administrationen, såväl i fråga om ekonomi som i fråga om personal
- ansvara för underlag för anslagsframställningar m.m.

Prefekten kan ibland också ha uppgiften att anta studerande till forskarutbildning

Med högskolornas frihet följer krav på lokalt ansvar för planering och genomförande av verksamhet avseende ekonomi, tjänster, kvalitet, uppföljning m.m. Detta medför att innebörden av ledarskap på olika nivåer inom högskolorna ändrats. Från att vara en förgrundsgestalt för sina forskande kolleger med vissa samordnande, administrativa uppgifter har den akademiske ledaren blivit chef med ekonomiskt ansvar att genomföra, förnya och avveckla verksamhet. Dessa nya uppgifter kräver ett aktivt och mer tydligt ledarskap, inte minst på institutionsnivå, där prefekten måste vara beredd att kunna motivera och fatta beslut t.ex. om avveckling av resurser som en kollega betraktar som sina.

Administrationen

Det ligger i sakens natur att decentralisering och delegering innebär ökade arbetsuppgifter på den nivå som övertar ansvaret. Redan i och med att det centrala ämbetsverket för universitet och högskolor – Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) – avvecklades 1992 fick behovet av kvalificerat planerings- och utredningsarbete tillgodoses av universitet och högskolor själva, i den mån sådant arbete alls skulle bedrivas. Universitets- och högskolereformen 1993 innebar att ytterligare en rad frågor nu realbehandlas lokalt. Ett viktigt exempel är frågorna om tillträde till den grundläggande högskoleutbildningen. Detta ställer krav inte bara på själva beslutsorganisationen utan givetvis också på resurser för interna utredningar, beredning av ärenden, verkställande och uppföljning av beslut, kort sagt på kvalificerade administrativa resurser.

Universitet och högskolor har sannolikt inte i tillräcklig omfattning uppmärksammat behovet av kvalificerad administration. Att avsätta medel för administration inom universitet och högskolor kan vara en laddad fråga inte bara när det gäller den totala omfattningen av resurserna för detta ändamål utan också med avseende på fördelningen mellan olika nivåer i systemet. Det går inte att förneka att tillgången till administrativa resurser ger makt, såväl den makt som ligger i information och i möjligheterna att "sätta agendan" som den makt som ligger i utformandet och verkställandet av beslut. Inom lärosätena förs, mer eller mindre öppet, en viss "kamp" mellan de centrala universitetsförvaltningarna, fakultetsnämnderna och institutionerna om innehållet i och fördelningen av administrativa resurser.

Lärosätena har hanterat de administrativa frågorna olika.

De centrala administrativa kostnaderna har ofta skurits ned, i några fall högst väsentligt. Detta behöver dock inte innebära att de samlade administrationskostnaderna minskat. På många håll har fakultetsnämndernas administrativa resurser förstärkts, bland annat genom "utlokalisering" från den centrala förvaltningen. Några lärosäten, t.ex. Karolinska institutet, Uppsala Universitet, och Göteborgs Universitet, har betonat vikten av kvalificerad administrativ kompetens på institutionsnivå. Sammantaget kan de administrativa insatserna ha ökat. Det förefaller dock som det lokalt har varit lättare att acceptera detta när ökningen tillförts andra delar av organisationen än centralförvaltningen.

På sina håll har man minskat "byråkratväldet" genom att överföra planerings- och utredningsuppgifter och administrativa uppgifter av olika slag på lärare och forskare, något som naturligtvis inneburit att deras tid för direkta utbildnings- och forskningsinsatser har minskat.

Spridningen av det administrativa arbetet till fakulteter och institutioner har lett till att kvaliteten på detta kan variera mer än tidigare. Vid RUT-93:s intervjuer framfördes bland annat åsikten att den administrativa decentraliseringen gått för långt och att fördelarna med viss stordrift sannolikt skulle återupptäckas snart.

Även administrationstjänsterna ingår i varierande grad i interna köp- och säljsystem. Ett problem, framhölls i RUT-93:s intervjuer, är att det inte alltid finns beställarkompetens för de administrativa tjänsterna. Vid alla universitet och högskolor gäller uppenbarligen också att "köparna", institutioner och fakultetsnämnder, inte får gå utanför det egna lärosätet för att anlita motsvarande tjänster. Friheten att köpa består således huvudsakligen i att välja omfattning på den administrativa servicen.

RUT-93 återkommer till vissa frågor rörande det administrativa arbetet i samband med behandlingen av lärosätenas interna planering och budgetarbete.

3 Den grundläggande högskoleutbildningen

3.1 Syften med reformen

Ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statsmakterna, regering och riksdag, och myndigheterna, universitet och högskolor, har varit ett huvudsyfte med 1993 års universitets- och högskolereform. Den ska i sin tur leda till mångfald i utbildningsutbudet, bättre anpassning av utbildningsutbudet till studenternas efterfrågan samt effektivisering av utbildningen med upprätthållande av hög kvalitet. Allt detta har framhållits som reformens syften.

Syftena med det nya anslags- och resurstilldelningssystemet kommer till uttryck i de förväntade effekter som anges i prop. 1993/94:177 (s. 39):

"Då lärosätenas resurstilldelning görs direkt beroende av antalet registrerade studenter och deras studieresultat och inte som tidigare av planerad verksamhet kommer 5-10 procent fler studenter att kunna utbildas till samma kostnad utan att kvaliteten i verksamheten påverkas negativt. Studentpengen gör det nödvändigt för varje lärosäte att erbjuda sådan utbildning som kan rekrytera studenter och få dem att stanna kvar på lärosätet.

Prestationsersättningen leder till att lärarstödet utformas på ett sådant sätt att studenterna ges rimliga förutsättningar att vara framgångsrika i sina studier.

Förutom de övervägande positiva effekter som dessa båda incitament på lång sikt förväntas ha för kvaliteten i utbildningen, ger kvalitetspremien lärosätena direkt stimulans att systematiskt utveckla kvaliteten i verksamheten.

De enhetliga per capitaersättningarna som innehåller samtliga resurser ger alla lärosäten samma ekonomiska förutsättningar för likartad utbildning, vilket gör systemet rättvist och förutsägbart."

3.2 Utformningen av systemet

Hur ser då det nuvarande systemet ut och på vilka punkter skiljer det sig från det tidigare?

Övergripande mål för verksamheten vid universitet och högskolor anges nu liksom tidigare av statsmakterna i Högskolelagen och Högskoleförordningen. Andra föreskrifter återfinns i regleringsbreven för anslagen till grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning.

Det tidigare systemet innebar att statsmakterna angav vilka utbildningslinjer som skulle finnas samt preciserade antal nybörjarplatser för de enskilda utbildningslinjerna eller grupper av linjer. Den samlade omfattningen av utbildning på kurser utanför linjerna avgjordes också av statsmakterna. Utbildningsplaner fastställdes ursprungligen centralt av UHÄ, men detta hade i huvudsak överlämnats till lokalt beslutsfattande redan före 1993.

Medel till grundläggande högskoleutbildning anvisades tidigare under ett anslag till var och en av fem utbildningssektorer samt ett särskilt anslag för bland annat fristående kurser. Den lokala medelsanvändningen påverkades naturligtvis i hög grad av de detaljerade statsmaktsbesluten om utbildningens inriktning, men formellt hade universitet och högskolor redan då stor frihet när det gällde användningen av tilldelade medel. På statsmaktsnivå fattades dock besluten om de högsta tjänsterna, professurerna, samt om lokaler, inredning och utrustning.

Nu anges genom Högskoleförordningen vilka examina som skall finnas och vilka krav som skall uppfyllas för att en viss examen skall få utfärdas (examensbeskrivningar). Högskoleverket beslutar med utgångspunkt i förordningens föreskrifter vilka examina som varje universitet eller högskola har rätt att utfärda.

Det nya resurstilldelningssystemet innebär en kombination av "studentpeng" och prestationsersättning samt numera också "hyrespeng". Alla beslut om resursanvändningen fattas lokalt.

I treåriga utbildningsuppdrag till varje universitet och högskola anger statsmakterna det lägsta antalet examina omfattande 120 poäng som skall avläggas under perioden, högsta antal helårsstudenter per år för vilka ersättning kan utgå samt högsta antal helårsprestationer per utbildningsområde och treårsperiod för vilka ersättning kan utgå. För varje budgetår anges också takbelopp, den högsta sammanlagda ersättning som kan utgå till ett universitet eller en högskola. Takbeloppet är lägre än summan av de maximala ersättningsbara helårsprestationerna inom de olika utbildningsområdena.

Ersättningsbeloppen skiljer sig avsevärt mellan olika utbildnings-

områden. Lägst är ersättningen för humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning med för närvarande 14 024 kronor i studentpeng, varav 5 862 kronor i hyrespeng, och 13 699 kronor i ersättning för helårsprestation. För naturvetenskaplig och teknisk utbildning är studentpengen 37 858 kronor, varav hyrespeng 17 166 kronor, och ersättningen för helårsprestation 36 994 kronor. För medicinsk utbildning är studentpengen 46 597 kronor, varav hyrespeng 8 583, och prestationsersättningen 45 272 kronor. För olika konstnärliga utbildningar utgår väsentligt högre belopp. Högst är beloppen för operautbildning med 225 472 kronor i studentpeng, varav 131 563 i hyrespeng, och 138 565 kronor som prestationsersättning.

Det första året med det nya systemet, budgetåret 1993/94, gällde särskilda garantibelopp, som utgick oavsett tillströmning och prestationer, för att skydda mot resursminskningar jämfört med det sista året före reformen.

Också i det tidigare systemet var universitet och högskolor skyldiga att lämna uppgifter om studenterna och deras studieresultat. Krav på mer omfattande resultatrapportering har nu skrivits in i förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134) och förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (1993:1153). För den grundläggande högskoleutbildningen skall varje universitet och högskola redovisa:

- uppgifter om antalet sökande samt nybörjare vid högskolan för att belysa efterfrågan på högskolans utbildningar;
- uppföljning av utbildningsuppdraget (antal avlagda examina, antalet ersättningsberättigande helårsstudenter och helårsprestationer fördelade på utbildningsområden etc.);
- uppgifter om fördjupningsnivå; uppgifter om uppdragsutbildningens omfattning för att belysa den totala omfattningen av högskolans grundutbildning;
- uppgifter om gäststudenter för att belysa högskolans internationella attraktivitet.

3.3 Statsmakternas och myndigheternas roller

3.3.1 Vem har ansvaret för vad? Utgångspunkter för politik och planering

Mycket förenklat finns det tre tänkbara beslutsnivåer när det gäller

beslut om vilken högskoleutbildning som skall finnas: statsmakterna, universiteten/högskolorna och studenterna, dvs. besluten kan ses som politiska, professionella/administrativa eller "marknadsmässiga". Samtidigt finns det, också här med stark förenkling, tre tänkbara beslutskriterier: arbetsmarknadsbehov, studentefterfrågan och resurstillgång.

I verkligheten bygger inget system på en renodling vare sig av beslutsnivå eller beslutskriterium. Men även så bör det vara rimligt klarlagt vem som har ansvar för vad. Frågan är om det nya systemet innebär sådan klarhet.

Nu är det universitet och högskolor som bestämmer, framhålls det i propositioner och politikeruttalanden om universitets- och högskolereformen. Men de skall använda sin beslutanderätt till att anpassa utbildningsutbudet till studentefterfrågan, betonas också. Samtidigt fattar statsmakterna – och skall naturligtvis så göra i ett mål- och resultatrelaterat system – fortfarande en rad beslut som i hög grad påverkar utbildningsutbudet.

Att universitet och högskolor "själva" skall bestämma måste också ses i perspektiv av statsmakternas syn på styrelserna vid dessa. Här kan citeras ur prop. 1992/93:1: "Med den ökade frihet och det ökade ansvar för verksamhetens resultat och kvalitet som följer av mina förslag i denna proposition kommer styrelsernas uppgifter att bli allt viktigare. Då statsmakterna därmed överlämnar viktiga beslutsbefogenheter till styrelserna är det enligt min mening rimligt att regeringen även fortsättningsvis utser flertalet ledamöter." (s. 62) Den regering, som tillträdde efter valet 1994, har ytterligare förstärkt det externa inflytandet genom att i varje universitets- eller högskolestyrelse sätta in två ledamöter nominerade av riksdagspartierna.

Efter vilka kriterier utbildningsutbudet skall utformas är inte helt klart. I den tidigare Högskolelagen angavs att utbildningen skulle planeras med hänsyn till såväl "samhällets behov av utbildade" som "individernas behov och önskemål". (SFS 1977:218, 7 §) Någon motsvarande paragraf finns inte nu. I stället föreskrivs att "Så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § första stycket skall högskolorna som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna." (SFS 1992:1434 4 kap. 1 §) Formuleringen kan knappast läsas som något absolut krav på att möta studenternas behov och önskemål. Presentationerna av det nya systemet har dock kraftigt betonat anpassningen till studenternas efterfrågan.

I praktiken har "anpassning till studentefterfrågan" inte varit något dominerade planeringskriterium. Bakom statsmakternas omfattande beställningar av olika examina ligger mer eller mindre uttryckliga bedömningar av arbetsmarknadsbehov. Det förefaller också vara underför-

stått att universitet och högskolor trots allt skall göra någon form av rimlighetsbedömning av utbildningsvolymerna inom olika områden med hänsyn till vad arbetsmarknaden kan svälja. Ingen vill, vad man än säger om att möta studenternas önskemål, ha den våldsamma ökning av konstnärlig utbildning, journalistutbildning etc. och kanske den minskning av teknisk och naturvetenskaplig utbildning, som en konsekvent anpassning till studentefterfrågan skulle innebära. Vid RUT-93:s intervjuer framhölls att, även om man skulle eftersträva anpassning till studentefterfrågan, detta måste göras med hänsyn till universitetets ansvar: i perspektiv av arbetsmarknadsmöjligheterna kan inte hur många som helst tas in till en viss utbildning.

Resurserna är självfallet också ett viktigt beslutskriterium, kanske otillräckligt uppmärksammat i samband med reformen. Och här gäller det då inte bara pengar. Den högt specialiserade resurs, som universitets- och högskolelärarna är, kan inom många områden vara en bristvara. Universitet och högskolor kan också genom långsiktiga åtaganden vara hänvisade till resurser knutna till specifika områden.

3.3.2 Frihet med begränsningar

Professionella organisationer som universitet och högskolor har med nödvändighet stor frihet när det gäller uppläggningen och genomförandet av den egna verksamheten. Utanförstående har helt enkelt inte kunskaper nog för att detaljstyra.

Den akademiska friheten gäller både utbildning och forskning. Det är en sak för universitetet eller högskolan och för de direkt berörda lärarna hur man lägger upp undervisningen, genomför lektioner, seminarier och laborationer etc. Forskningens frihet innebär att forskningsproblem får fritt väljas, forskningsmetoder fritt utvecklas och forskningsresultat fritt publiceras. Inslagen av direkt arbetsledning i den akademiska verksamheten är begränsade. Lärarnas arbetstider medger stor flexibilitet i fråga om hur och när deras arbete skall utföras. Universitets- och högskolelärarna har också en jämfört med de flesta andra yrkesgrupper unik frihet när det gäller att avgöra var de skall utföra sitt arbete.

I vårt samhälle har dessa grundläggande friheter "alltid" funnits och de betraktas som så självklara att man inte ens tänker på dem som de stora friheter de just är. Den akademiska friheten har alltid satt en mer eller mindre klart definierad gräns för vad inte bara statsmakter utan också universitets- och högskoleledningar beslutar.

Till den professionella, akademiska friheten kunde länge läggas universitetens traditionella, månghundraåriga självbestämmande. Rektor

liksom styrelser och andra organ utsågs av och inom universitetets lärar/forskarkår. Friheten i denna bemärkelse begränsades genom högskolereformen 1977, då bland annat styrelsen fick externa ledamöter. Sedan 1983 utses dessa av av regeringen och sedan 1987 är de i majoritet i styrelsen.

Även när det gäller användningen av de ekonomiska resurserna har universitet och högskolor sedan länge haft stor frihet. Det anslagssystem som infördes i mitten av sjuttiotalet innebar att regering och riksdag anvisade medel till utbildningsområden och fakulteter – universitet och högskolor avgjorde sedan, med mycket få inskränkningar, hur pengarna skulle användas.

De förändringar som nu genomförts har inte gällt de redan tidigare i hög grad decentraliserade besluten om verksamhetens "när, var, hur". Förändringarna har gällt beslutanderätten i fråga om "vad", i fråga om vilken verksamhet som skall bedrivas, vilken utbildning som skall ges och för vilka studenter. Förändringarna gäller i huvudsak grundutbildningen och beslutanderätten har flyttats från regering och riksdag till universitetens och högskolornas centrala ledningar med möjligheter för dessa att delegera vidare.

I princip beslutar nu universitet och högskolor om utbildningsutbudet och om antagningen av studenter: vilka utbildningsprogram som skall ordnas, vilka kurser som skall ges, hur många studenter som skall antas, vilka behörighetskrav som skall ställas och hur urvalet bland sökande skall göras.

I praktiken är dock friheten modifierad. Statsmakterna beslutar fortfarande en hel del och ger – utan att detta uppmärksammats på samma sätt som den nya friheten – därmed en rad begränsningar för universitetens och högskolornas beslut. Det förtjänar att uppmärksammas att även om budget- och styrsystemet ändrats, så har regleringsbreven för universitet och högskolor, dvs. de dokument som innehåller statsmakternas årliga direktiv för myndigheternas verksamhet och budget, i stort sett samma omfattning nu som före 1993.

Mål och resultatkrav

Enligt principerna för de nya statliga budget- och styrsystemen skall statsmakterna ange mål och resultatkrav för de verksamheter man ansvarar för. När det nya systemet presenterades för riksdagen i propositionen Universitet och högskolor. Frihet för kvalitet (Prop. 1992/93:1) ägnades också ett kapitel åt målfrågor. Detta tog dock uteslutande upp innehållsliga mål för den grundläggande högskoleutbildningen. Dessa

mål kommer till uttryck i Högskolelagens paragraf om mål för grundläggande högskoleutbildning som lyder: "Den grundläggande högskoleutbildningen skall, utöver kunskaper och färdigheter, ge studenterna förmåga att självständigt lösa problem samt förmåga att följa kunskapsutvecklingen, allt inom det område som utbildningen avser. Utbildningen bör också utveckla studenternas förmåga till informationsutbyte på vetenskaplig nivå." (1 kap. 9 §) Genom Högskoleförordningens föreskrifter om kraven för olika examina ges sedan, vilket det också hänvisas till i propositionen, ytterligare innehållsliga mål för olika utbildningar. Dessa föreskrifter är relativt ingående och konkreta.

Vad den statliga budget- och styrfilosofin förutsätter är emellertid mål i en annan bemärkelse, nämligen mål för den anslagsfinansierade verksamhetens omfattning, inriktning och resultat. Det närmaste man kommer detta är de utbildningsuppdrag som ges till respektive universitet och högskolor.

Som målangivelser är utbildningsuppdragen inte "heltäckande":

– De krav på examina som där anges, motsvarar bara lite drygt hälften av den normala årliga examinationen. Ungefär 33 000 examina avläggs nu varje år vid svenska universitet och högskolor. De examinationskrav som anges i utbildningsuppdragen är begränsade till de mer omfattande examina (mer än 120 poäng) och uppgår sammanlagt till ca 18 000 examina per år.

– Fördelningen av ersättningsbara helårsprestationer mellan utbildningsområden, som också anges i utbildningsuppdragen, är inte bindande för inriktningen av utbildningsutbudet och kan därför inte heller ses som en formlig målangivelse.

Utbildningsuppdragen har således snarare karaktären av restriktioner för universitetens och högskolornas planering och verksamhet än av samlade mål och resultatkrav från regeringens och riksdagens sida.

Utbildningsuppdragen och utbildningsutbudet

I princip skall utbildningsuppdragen från statsmakterna vara treåriga. Redan under den första treårsperioden har dock regering och riksdag i flera fall gått in och ändrat i de planeringsförutsättningar som uppdragen ger. Regering och riksdag är naturligtvis formellt sett i sin fulla rätt att göra detta. Samtidigt försvinner en del av själva grundtankarna i systemet, om de successiva förändringarna blir alltför många och detaljerade. Vid universitet och högskolor har det väckt viss irritation att förutsättningarna på detta sätt ändrats. Exempel på beslut från statsmakterna under den pågående treårsperioden är beslutet om minskad utbildnings-

volym inom läkar- och tandläkarutbildningen och det detaljerade beslutet om särskilda insatser inom distansutbildning.

Examina

Totalantal

I utbildningsuppdragen beställer statsmakterna av varje universitet eller högskola ett visst totalantal examina omfattande minst 120 poäng. Examina av denna omfattning har varit och är olika vanligt förekommande inom olika utbildningsområden. Examenskraven har satts med beaktande av det hittillsvarande utbildningsutbudet. Kraven på examina i förhållande till tänkt verksamhetsvolym, mätt i antalet helårsstudenter som kan ge ersättning, skiljer sig därför mycket mellan lärosätena. Högst är kraven för universiteten, dock något lägre för Stockholms universitet. För de mindre och medelstora högskolorna är examenskravet i förhållande till totalantalet helårsstudenter markant lägre.

Examenskraven kan också sättas i relation till antalet ersättningsbara helårsprestationer (som också anges av statsmakterna). Då kan examenskravet sägas ge en riktpunkt för hur stor del av utbildningsutbudet som bör komma till användning inom längre examensstudier eller, omvänt, hur stor andel som kan avse kortare högskoleexamina än 120 poäng eller fristående kursstudier.

Även mätt på detta sätt är kraven på universiteten betydligt mer ingripande än på de mindre och medelstora högskolorna. Drygt en tredjedel av de maximala helårsprestationerna vid universiteten måste tas ut i form av en examen omfattande minst 120 poäng (ofta också i form av en viss av statsmakterna beställd examen, jfr nedan) för att universitetens examenskrav skall uppfyllas. För de högskolor som innefattar de gamla universitetsfilialerna, dvs. högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro, ligger examenskraven något lägre men i det närmaste på samma nivå. För flertalet av de övriga mindre och medelstora högskolorna är kraven, mätt på detta sätt, väsentligt lägre. För några är kravet på examina av denna omfattning så lågt som fem procent av helårsprestationerna.

Skillnaderna i examenskrav är inte bara intressanta i sig. Det som är viktigt att uppmärksamma är också de olika förutsättningar för flexibilitet i utbildningen och utbildningsplaneringen som dessa skillnader kan ge. Större utrymme för kortare utbildningar och fristående kurser, något som utbildningsuppdragen ger de mindre och medelstora högskolorna, kan kanske ge större utrymme också för experimenterande och förnyelse

av olika slag.

VHS har i årsrapport för universitet och högskolor 1993/94 jämfört antalet examina om minst 120 poäng med en tredjedel av examenskravet för hela treårsperioden 1993/94 - 1995/96. Det faktiska antalet examina var 16 693, en tredjedel av periodens examenskrav var 18 320 examina, dvs. man ligger något under kravnivån. Det bör emellertid noteras att systemet inte innehåller vare sig sanktioner eller belöningar relaterade till examenskravet.

Särskilda examina

Statsmakterna anger också hur många av det totala antalet beställda examina som skall avse vart och ett av vissa särskilda områden, framför allt vård, undervisning och teknik. I varje fall för några av lärosätena har statsmakterna därigenom i praktiken intecknat en inte oväsentlig del av utbildningsutbudet.

Av de samlade examenskraven har statsmakterna genom beställningar av olika särskilda examina intecknat ungefär hälften. Andelen varierar mycket mellan universitet och högskolor, från att vara helt dominerande, 85-95 % av antalet beställda examina, för vissa högskolor (t.ex. Högskolan i Luleå, Högskolan i Gävle/Sandviken) till noll för t.ex. Stockholms Universitet och några av de mindre och medelstora högskolorna. Av universiteten har Linköpings Universitet den största andelen preciserade examina, två tredjedelar av hela examenskravet.

För de specialinriktade högskolorna (t.ex. Kungl. Tekniska högskolan) görs normalt inte någon precisering av examenskravet på detta sätt, vilket ligger i sakens natur. Verksamheten vid dessa högskolor är i sig så avgränsad att den definierar vilka examina och vilken inriktning av dessa, som utbildningsuppdraget avser.

Utbildningsområden

För många av högskolorna, både större och mindre, bestäms inriktningen av utbildningsutbudet redan genom avgränsningen av högskolans verksamhetsområde. Det gäller t.ex. Kungl. Tekniska högskolan, Karolinska institutet, Idrottshögskolan och de konstnärliga högskolorna.

Universiteten samt de mindre och medelstora högskolorna svarar däremot för utbildning inom flera olika utbildningsområden. Här finns alltså förutsättningar för större rörelsemöjligheter för de lokala organen. Statsmakterna skall dock, enligt principerna för det nya systemet, svara för övergripande beslut om fördelningen av utbildningsutbudet mellan

olika utbildningsområdena (jfr prop. 1992/93:169). Några formliga föreskrifter om att utbildningsutbudet skall ha en viss fördelning ges emellertid inte.

I regleringsbreven anges för varje universitet och högskola det högsta antal helårsprestationer inom olika utbildningsområden, som ger ersättning. Det högsta antalet ersättningsbara helårsprestationer anges för fem utbildningsområden/grupper av utbildningsområden:

humaniora/teologi/juridik/samhällsvetenskap,
naturvetenskap/teknik/farmaci/vård,
medicin,
undervisning samt
övrigt.

Den områdesfördelning som ligger häri är inte bindande för universiteten och högskolorna annat än just genom detta, i och för sig nog så viktiga, att andra prestationer inte ger ekonomisk utdelning.

Summan av ersättningarna för alla utbildningsområden ryms inte inom takbeloppen, de högsta samlade anslagsbeloppen som kan utgå till varje universitet eller högskola. Genom denna konstruktion skall universitet och högskolor, enligt prop. 1992/93:169 (s. 2), stimuleras till prioriteringar mellan utbildningsområdena. Alldeles logiskt förefaller inte detta i ljuset av att det tidigare i samma proposition betonats att utbildningsområdena skall vara den lägsta nivå för vilken statsmakterna anger kvantitativa mål avseende helårsprestationer (s. 15). Det förefaller oklart var systemkonstruktörerna menat att ansvaret för områdesfördelningen egentligen skall ligga.

Statsmakternas prestationsangivelser har självklart stor betydelse för den lokala utbildningsplaneringen: Maximitalen ger inkomstmöjligheter att utnyttja. Arbetsinsatser ger inte ekonomisk utdelning om de inte stämmer med områdesbeställningarna i regleringsbrevet. Det kan kanske vara enklast att erövra hela sitt möjliga anslag om man håller sig till den "produktmix" som ligger i maximitalen.

Det är vid universiteten och vid de mindre och medelstora högskolorna som omfördelningar mellan utbildningsområden egentligen kan göras. Andra lärosäten har utbildning bara inom ett område. Ett studium av de faktiskt redovisade helårsprestationerna för läsåret 1993/94 vid universiteten och de mindre och medelstora högskolorna visar att fördelningen mellan utbildningsområdena mycket nära ansluter till statsmakternas fördelning för treårsperioden av maximalt ersättningsbara prestationer vid dessa lärosäten. Andelen var obetydligt högre för humaniora, juridik, samhällsvetenskap och teologi och för undervisning samt obetydligt

lägre för naturvetenskap, teknik och medicin. Huvudintrycket är att statsmakternas fördelning, trots att den inte är formellt bindande, har varit ett kraftigt styrinstrument.

Fördelning av helårsprestationer mellan utbildningsområden (%)

	Regleringsbrevet	Faktiska prestationer
1993/94		
humaniora, juridik, samhällsvetenskap, teologi	57	59
naturvetenskap, teknik	28	27
medicin	4	4
undervisning	8	9
övrigt	3	1
	100	100

Samtidigt måste det erinras om att områdesfördelningen i statsmakternas beslut i mycket ansluter till tidigare verksamhet vid respektive lärosäte. I det korta perspektivet är det givetvis svårt att göra omfördelningar. En ytterligare bidragande orsak till att områdenas andelar blir desamma som i regleringsbrevet kan också vara den tendens till ökad sektorisering som kan ses vid lärosätena. Universitetens och högskolornas organisation med nämnder och, nu ofta administrativt förstärkta, kanslier i huvudsak organiserade efter indelningen i utbildningsområden bäddar inte för avvikelser från en officiellt redovisad fördelning i termer av dessa områden. Alla inblandade känner genom fördelningen i regleringsbrevet till "facit" och kan bevaka att man så långt möjligt får "sin" del av verksamhet och anslagsmedel.

Utbildningsuppdragens beställningar i jämförelse med tidigare system

Även om examenskraven och föreskrifterna i fråga om prestationsersättningar ger restriktioner för en betydande del av utbildningsutbudet, är det ändå klar skillnad mot den tidigare regleringen av utbildningsutbudet.

I regleringsbrevet för budgetåret 1992/93, det sista året i det gamla systemet, anges antalet nybörjarplatser för mer än 120 olika utbildningslinjer. I många fall var antalet platser på varje linje ytterst begränsat, bara något tjugotal – regleringsbrevsbesluten hade således en mycket detaljerad karaktär.

Det sammanlagda antalet nybörjarplatser, som preciserades på detta

sätt, var drygt 38 000. Samtidigt hade universitet och högskolor - också enligt föreskrifter i regleringsbrevet – sammanlagt 47 520 årsstudieplatser på lokala och individuella linjer samt fristående kurser, dvs inom utbildningar där lokala beslut avgjorde inriktningen. Dessa båda siffror är inte direkt jämförbara. Nybörjarplatserna är inledningen till utbildningar av varierande längd, normalt dock fleråriga. Hela antalet årsstudieplatser vid universitet och högskolor var ungefär 160 000. Det "fria" utbildningsutbudet i form av kurser och lokala och individuella linjer utgjorde således ungefär en tredjedel av detta, medan statsmakterna genom detaljerade beslut gav föreskrifter för två tredjedelar av utbildningsutbudet.

Det är svårt att på motsvarande sätt kvantifiera det fria respektive beställda utbildningsutbudet i det nya systemet. Om jämförelsen görs med statsmakternas beställda examina i relation till antalet helårsprestationer som ger ekonomisk ersättning, så blir rollerna nu omkastade. Statsmakterna "programmerar" med detta mått mätt ungefär en tredjedel av utbildningsutbudet och lämnar två tredjedelar till den lokala planeringen. Om man bara tar hänsyn till de preciserade examina som beställs av statsmakterna, hälften av antalet examina i utbildningsuppdragen, blir statsmakternas andel halverad till en sjättedel. Men till detta kommer den styrning som ligger i områdesrestriktionerna för resurstilldelningen. Dessa har, utan att vara formellt bindande, stor betydelse för det faktiska utbildningsutbudet.

Även i det förra systemet var skillnaderna mellan universiteten och högskolorna stora när det gällde graden av statsmakternas styrning. De motsvarade också ungefär de skillnader som nu finns mellan lärosätena: Stockholms universitet hade således en mycket stor andel av sitt utbildningsutbud inom det fria området – lokala och individuella linjer samt fristående kurser – medan t.ex. Kungl. Tekniska Högskolan hade i stort sett hela sitt utbildningsutbud på föreskrivna utbildningslinjer.

"Prislapparna" och omfördelning av resurser

Att fritt använda anslagen till olika typer av verksamhet och slag av kostnader inom ett utbildningsområde har sedan länge varit de enskilda universitetens och högskolornas sak. När det gäller förfogandet över resurserna är skillnaden gentemot tidigare system möjligheten att nu göra omfördelningar mellan utbildningsområden. Tidigare fick universitet och högskolor inte göra omfördelningar mellan de olika utbildningssektorerna eller mellan dessa och fristående kurser. I princip är möjligheten att omfördela resurser nu obegränsad. Flera hinder för det faktiska utnyttjandet av denna nya möjlighet kan dock ligga i utformningen av

själva systemet och organisationen.

Anslagstilldelningen bygger på "prislappar" för olika utbildningsområden. Prislapparna fastställdes efter ett utredningsarbete som avsåg bl.a. att klarlägga vilka kostnadsskillnader som kan ligga i själva karaktären av utbildningen inom olika områden. Resultatet av detta utredningsarbete innebar dock i mycket en kodifiering av då gällande kostnadsnivåer för olika utbildningsområden. Detta innebär att prislapparna skiljer sig avsevärt mellan utbildningsområdena. Det innebär också att de avspeglar en traditionell syn på uppläggning och genomförande av utbildning inom olika områden.

Om statsmakternas prislappar faktiskt avspeglar vad olika utbildningar "måste" kosta skulle detta naturligtvis innebära starka restriktioner i fråga om möjligheterna till omfördelningar. Är prislapparna korrekta i så måtto att t.ex. naturvetenskaplig utbildning absolut kräver kostnader på prislapparnas nivå, så finns naturligtvis inte stort utrymme för omfördelningar för det universitetet eller den högskola som faktiskt vill utbilda naturvetare och få ersättningsbara helårsprestationer inom området.

Möjligheterna till omfördelningar påverkas också av indelningen i högskoleenheter. De lärosäten som bara skall bedriva verksamhet inom ett utbildningsområde har självfallet inte samma omfördelningsmöjligheter som lärosäten med bredare utbildningsutbud. De lärosäten som bara har utbildning av ett slag kan inte sätta någon annan utbildningsstandard än den som motsvarar statsmakternas prislapp. Detta kan samtidigt påverka valmöjligheterna för andra lärosäten. I praktiken kan det vara svårt att avsätta lägre resurser för motsvarande utbildning.

Även själva beteckningarna på prislapparna – de är knutna till de olika utbildningsområdena – kan i sig innebära en låsning. Med mer neutrala beteckningar, t.ex. 1 - 5, skulle kanske omfördelningar underlättas.

Särskilda åtaganden

Regleringsbrevet är inte heller i det nya systemet fritt från specialföreskrifter från regeringens sida.

Universitet och högskolor har, utöver utbildningsuppdragen, givits ett stort antal s.k. särskilda åtaganden. Ofta, men inte alltid, ges särskild ersättning för dessa. Ibland har ersättningen beräknats inom ramen för pengsystemet, ibland utgår den som ett särskilt belopp tilldelat av regeringen.

Under treårsperioden 1993/94 - 1995/96 har alla universitet och högskolor, med undantag av Dramatiska institutet, Idrottshögskolan,

Operahögskolan och Teaterhögskolan, ett eller flera "särskilda åtaganden". De stora universiteten hade många sådana åtaganden: t.ex. Stockholms universitet tio och Uppsala universitet åtta. Det vanligaste särskilda åtagandet gällde skyldighet att anordna behörighetsgivande förutbildning (s.k. basår) av viss omfattning. Enligt uppgifter från VHS hänfördes läsåret 1993/94 sammanlagt 3 611 helårsstudenter (1,6 procent av samtliga) till sådana särskilda åtaganden, som avsåg anordnande av viss utbildning och för vilka särskild ersättning erhållits.

De särskilda åtagandena kan också innebära till exempel uppdrag att, utan särskild ekonomisk ersättning, utveckla en speciell utbildningsinriktning eller ordna utbildning inom ett eller flera angivna ämnesområden, dvs. klara direktiv för universitetets/högskolans utbildningsplanering, vilket får sägas vara i strid med den principiella rollfördelningen mellan statsmakter och lärosäten.

Den totala omfattningen av de särskilda åtagandena eller deras del av lärosätenas verksamhet går knappast att kvantifiera, eftersom de är av så olika slag.

Belopp till regeringens disposition

Öronmärkningar, dvs. beloppsmässiga markeringar för olika ändamål, förekommer inte under universitetens och högskolornas anslag till grundutbildningen annat än i form av de särskilda åtagandena. En stor beloppsmässig "öronmärkning" ligger däremot i att regeringen svarar för den direkta fördelningen av medel till vissa ändamål. Denna teknik kom att tillämpas i ökande omfattning under åren före 1993 och har, trots systemskiftet, bibehållits också efter den 1 juli 1993.

Det är definitivt inga oväsentliga belopp som regeringen fördelar direkt till olika aktiviteter vid universitet och högskolor. Det gäller både för den grundläggande utbildningen och för forskning och forskarutbildning. För budgetåret 1994/95 fördelade regeringen genom beslut i regleringsbrevet eller senare i det närmaste en miljard kronor. Huvuddelen av detta avsåg den grundläggande utbildningen. Det innebär inte bara att en betydande del av resurserna är centralstyrda, utan också att information om tillgängliga resurser når de berörda på ett mycket sent stadium av den lokala planeringsprocessen.

RUT-93 har i betänkandet (SOU 1994:153) Ett nytt högskoleverk framhållit att universitetens och högskolornas resurser i så stor utsträckning som möjligt bör kanaliseras via respektive lärosätes anslag på statsbudgeten, vad gäller grundutbildningen inom ramen för det nya systemet för resurstilldelning.

Andra begränsningar i universitetens och högskolornas rörelsefrihet

Statsmakternas föreskrifter

I Högskoleförordningen finns fortfarande reglering som har stor betydelse för verksamheten och resursutnyttjandet vid universitet och högskolor. Exempel på detta är reglerna om lärartjänster.

Signaler från statsmakterna

Statsmakterna har helt uppenbart en något kluven inställning både till universitetens och högskolornas frihet och till studenternas fria val. I princip skall universiteten och högskolorna bestämma och studenternas önskemål vara styrande. Samtidigt har statsmakterna en mycket bestämd uppfattning om vilka utbildningar de studerande borde ägna sig åt. Det är just nu teknisk eller naturvetenskaplig utbildning som står i centrum. Angelägenheten av att prioritera detta betonas ständigt.

I prop. 1992/93:169 Högre utbildning för ökad kompetens angavs som önskvärda dimensioneringsförändringar bland annat ökning av civilingenjörsutbildning, långa utbildningar i allmänhet och utbildningar inriktade mot näringlivet. Vidare borde, enligt propositionen, bland annat utbildningen av läkare, tandläkare, fritidspedagoger och förskollärare minskas.

Vissa, men inte alla, av dessa förändringar kommer till uttryck i statsmakternas beställningar av vissa examina. Riktlinjer av detta slag från statsmakternas sida är naturligtvis, oavsett deras formella status i styrsystemet, i praktiken bindande för beslutsfattarna på myndighetsnivå.

Långsiktiga bindningar

Universitet och högskolor har långsiktiga bindningar i personal och lokaler. Dessa bindningar är i mycket en följd av beslut, t.ex. om inrättande av tjänster, som regering och riksdag fattat under ett tidigare, mer centraliserat system. Här finns alltså ett betydande "kvardröjande" inflytande för statsmakterna.

Nedskärningar

Såväl grundläggande högskoleutbildning som forskning och forskarutbildning blir nu genom beslut av statsmakterna föremål för nedskärningar. De förändringar som detta medför kan göra universitet och högskolor mindre benägna att utnyttja rörelsefriheten för inte absolut nödvändiga omprioriteringar. Sådana skulle innebära att ytterligare områden drabbades av nedskärningar med de problem som detta medför för lärosätena, inte minst i deras roll som arbetsgivare.

Ny frihet?

Friheten för universitet och högskolor har förvisso ökat i det nya systemet. När det gäller utbildningsplaneringen är skillnaden stor, men den lokala friheten har ändå en rad begränsningar. I andra delar är förändringarna kanske inte så dramatiska som det ofta framställts. Universitet och högskolor hade till exempel stor frihet redan tidigare när det gällde budgetfrågor.

Den nya friheten har dock marknadsförts väsentligt bättre än tidigare system. Uppmärksamheten kring universitetens och högskolornas frihet kan ha lett till att förändringarna upplevs som större än vad de egentligen är, bland annat genom att man först nu upptäcker och utnyttjar rörelsefrihet som man formellt haft länge.

3.4 Förändringar i verksamhet, budget och resursanvändning

3.4.1 Förändringar på kort och lång sikt

Verksamheten vid universitet och högskolor ändras av naturliga skäl relativt långsamt. Det gäller både utbildning och forskning. Det tar tid att planera, organisera och informera om nya utbildningar. Motsvarande gäller för forskningen. Pågående verksamhet måste slutföras innan ny kan påbörjas, i varje fall i större omfattning, och detta kan ta lång tid. Många låsningar kan finnas som hindrar eller fördröjer förändringar. Resurser är uppbundna i långsiktiga åtaganden, t.ex. i högt specialiserade tjänster med stor anställningstrygghet.

Inget av detta var obekant för beslutsfattarna bakom universitets- och högskolereformen. I prop. 1992/93:169 (s. 7) sägs t.ex.: ”Det är möjligt att effekterna av den nya studieordningen inledningsvis inte blir drama-

tiska. Skillnaderna kommer emellertid att framträda och bli alltmer betydelsefulla efterhand. Olika universitet och högskolor kommer att välja utbildningsprofiler anpassade till de egna förutsättningarna. Konkurrensen om studenterna kommer att leda till lösningar som bättre tillgodoser olika krav som kommer att finnas i den framtida mycket heterogena studentpopulationen. Utbildningsprofiler av helt nya och vitt skilda slag kan förväntas växa fram. "

3.4.2 Orsaker till förändring

Förändringar i universitetens och högskolornas omvärld ger givetvis kontinuerligt nya förutsättningar för och leder till förändringar i verksamheten, oavsett vilka regelsystem statsmakterna satt upp för denna. Det ligger i sakens natur att sådana förändringar får allt större betydelse ju längre tidsperiod som studeras, men de kan inte bortses från ens i det treårsperspektiv som ligger i utredningsuppdraget. Det skulle ha blivit förändringar "i alla fall", oavsett reformer.

Under den aktuella perioden har universitet och högskolor påverkats av en rad betydelsefulla händelseförlopp: Lågkonjunkturen tillsammans med strukturella förändringar på arbetsmarknaden ledde till en för svenska förhållanden dramatiskt ökad arbetslöshet. Även akademiker, och i synnerhet nyutexaminerade akademiker, drabbades av detta. För universitetens och högskolornas del medförde detta en tendens till att "stanna kvar". Studenterna fortsatte studierna efter det att de tagit ut examen eller skulle ha kunnat ta ut examen. Konkurrenssituationen ledde bland annat också till ökat intresse för mer kvalificerade studier på C- och D-nivå.

De årskullar, som var aktuella för högre utbildning, var osedvanligt stora. Samtidigt minskade den andel av männen som genomförde värnpliktstjänstgöring.

Gymnasieskolan förändrades. Ett utbud av kurser inom vida program ersatte de tidigare linjerna. Betygssystemet ändras. Förändringarna i gymnasieskolan genomförs successivt och har ännu inte fullt ut nått universitet och högskolor.

Därtill kommer statsmakternas beslut om utbyggnad av högskoleutbildningen. Särskilda insatser inom högskoleutbildning har också gjorts av arbetsmarknadsskäl. Sammantaget har en kraftig expansion ägt rum som har berört i stort sett alla universitet och högskolor. Som exempel kan nämnas att antalet helårsstudenter vid Lunds Universitet ökade med 34 % under femårsperioden 1990-1995. Huvuddelen av ökningen har avsett samhällsvetenskaplig och humanistisk utbildning.

3.4.3 Önskemål om förändringar

Omfattningen av förändringarna efter reformen måste givetvis ses i perspektiv av vilka önskemål om förändring som faktiskt kan ha funnits vid universitet och högskolor. Detta hänger i sin tur samman med om universitet och högskolor tidigare kan ha haft andra uppfattningar än statsmakterna om vilken utbildning som bör finnas. Skulle universitet och högskolor ha velat ha det väsentligt annorlunda, men hindrats av statsmakterna?

Statsmakternas beslut om utbildningar och utbildningsinriktningar togs i det tidigare systemet normalt efter förslag från eller i varje fall hörande av berörda universitet och högskolor. Det var således redan då i mycket dessas vilja som kom till uttryck i utbildningsutbudet, även om det skedde med den fördröjning som kravet på statsmaktsbeslut innebar. Tillgången på resurser satte givetvis gränser, men hade gjort så också för ett lokalt beslutsfattande.

Det finns knappast anledning att tro att det rått några grundläggande skillnader i uppfattning om utbildningsutbudets inriktning mellan statsmakterna och lärosätena. Universitet och högskolor bör således vid övergången till det nya systemet inte ha ruvat på något stort missnöje. Lokalt har man därför inte haft anledning att utnyttja de nya möjligheterna till att snabbt riva upp och mer fundamentalt ändra det befintliga utbildningsutbudet.

3.4.4 Stor och liten: Universitet och högskolor med skilda förutsättningar

Det svenska universitets- och högskolesystemet omfattar lärosäten som inbördes är mycket olika. Reformens praktiska innebörd skiljer sig en hel del mellan t.ex. landets minsta högskola, Operahögskolan med ett fyrtiotal studerande och en avgränsad verksamhet, och det största universitetet, det i Lund med mer än 30 000 studerande inom åtta fakultetsområden.

Som påpekats i det föregående innebär statsmakternas utbildningsuppdrag i mycket olika utsträckning bindningar för den lokala utbildningsplaneringen. Den största rörelsefriheten ges i regel åt de mindre och medelstora högskolorna. De konstnärliga högskolorna är de som minst berörts av förändringarna annat än i bemärkelsen av den allmänna påverkan på förändringsklimatet, som i och för sig i vissa fall har haft stor betydelse för utveckling av verksamheten. Varken de institutionella

eller de utbildningsorganisatoriska förändringarna kan ha inneburit stor skillnad här. Systemet med per capita-ersättning för helårsstudenter och helårsprestationer tillämpas för konstnärlig utbildning först fr.o.m. budgetåret 1995/96.

3.4.5 Utbildningsutbudet

Ett syfte med 1993 års universitets- och högskolereform har varit att stimulera till "mångfald i fråga om såväl innehåll i som organisation av verksamheten".

Inte många verksamheter har en sådan "mångfald i innehåll" som universitet och högskolor närmast definitionsmässigt har, även i ett litet land som Sverige. Här bedrivs grundutbildning inom ett mycket stort antal ämnen i form av tiotusentals kurser, seminarier etc. Här bedrivs forskarutbildning inom många hundra olika forskarutbildningsämnen och forskning inom tusentals olika projekt. Och allt detta ligger i sakens natur. Ändå förutsattes just själva universitetsreformen leda till en i någon bemärkelse ökad mångfald.

Ordet mångfald kan i detta sammanhang ha olika betydelser. Det skulle kunna avse alla universitet och högskolor "kollektivt", dvs. mångfalden i hela systemet skall öka, även om detta kanske sker genom profilering och specialisering mellan enheterna, så att ett enskilt universitet eller en enskild högskola faktiskt får en snävare inriktning och inom sig en "minskad mångfald". Eller det skulle kunna tolkas som att varje universitet och högskola skall öka "mångfalden" i just sin verksamhet.

I en konkurrenssituation – och i det nya systemet framhålls att universitet och högskolor skall konkurrera med varandra om studenterna - kan ligga incitament till båda alternativen. För att konkurrera kan det enskilda lärosätet vilja erbjuda ett så brett utbildningsutbud som möjligt men det kan också välja att specialisera och profilera sig.

Beslutsfattarna har snarast varit ute efter alternativet profilering mellan lärosätena. I prop. 1992/93:169 (s. 7) skrivs: "Olika universitet och högskolor kommer att välja utbildningsprofiler anpassade till de egna förutsättningarna. Konkurrensen om studenterna kommer att leda till lösningar som bättre tillgodoser olika krav som kommer att finnas i den framtida mycket heterogena studentpopulationen. Utbildningsprofiler av helt nya och vitt skilda slag kan förväntas växa fram."

Målet "mångfald" hänger således också samman med målet att i ökad utsträckning tillgodose studenternas efterfrågan. Men självklart är dessa mål inte definitionsmässigt sammanfallande. Det är långt ifrån

säkert att studenterna alltid önskar sig nya alternativ. Mer av något som redan finns kan vara ett lika starkt önskemål.

Förändringar i utbildningsutbudet på grundnivån kan avse examina, utbildningsprogram eller kurser. En form för förändring är givetvis också avveckling av utbildningar.

Examina

Regeringen föreskriver vilka examina som får avläggas inom den grundläggande högskoleutbildning och vilka krav som skall uppfyllas för respektive examen. Högskoleverket beslutar vilka universitet och högskolor som har rätt att utfärda de olika examina.

Det finns tre generella examina: högskoleexamen, kandidatexamen och magisterexamen. Därtill finns ett femtiotal olika yrkesexamina.

Magisterexamen

Magisterexamen som generell examen var en nyhet i samband med 1993 års reform. Den omfattar minst 160 poäng och kräver fördjupade studier på 80-poängsnivån i ett huvudämne. Magisterexamen kan utfärdas vid universitet och högskolor som har fasta forskningsresurser samt vid högskolor som fått regeringens särskilda medgivande. Intresset för den nya magisterexamen har visat sig vara mycket stort både från studenternas och lärosätenas sida. Både vid universiteten och vid de mindre och medelstora högskolorna har det bedrivits ett intensivt arbete med att bredda utbudet av kurser på magisternivå.

Nya examina

Ett universitet eller en högskola – eller för den delen en privat utbildningsanordnare – kan anhålla om att få erbjuda examina utöver dem som man redan har tillåtelse att utfärda. Det kan i så fall antingen gälla att man vill ha tillgång till en examen som redan finns upptagen i examensförordningen eller att man föreslår inrättandet av en helt ny examen.

Förslag om förändringar i examensutbudet remitterades inledningsvis till Kanslersämbetet, varefter regeringen beslutade. Idag beslutar Högskoleverket om vidgad rätt att utfärda befintliga examina, medan regeringen fortfarande, efter yttrande av Högskoleverket, prövar frågor om ändring av uppsättningen examina liksom om examensrätt för privata utbildningsanordnare.

Hösten 1995 hade sammanlagt drygt femtio examensrättsansökningar prövats. Ytterligare ett tjugotal sådana framställningar var under beredning. Regeringen hade i sina beslut i samtliga fall följt Kanslerämbetets/Högskoleverkets bedömning.

Bara några enstaka av ansökningarna har gällt inrättande av en helt ny examen. De flesta ansökningarna går i stället ut på att en redan befintlig examen skall få utfärdas också vid det egna lärosätet. Huvuddelen av ansökningarna inom denna kategori kommer från mindre och medelstora högskolor och gäller etablerande av magisterexamen eller grundskollärarexamen för årskurs 4-9. En annan grupp av ansökningar har gällt möjlighet att få utfärda magisterexamen inom något konstnärligt ämne. En tredje grupp av ansökningar kommer från privata utbildningsamordnare som vill få sin utbildning "auktoriserad".

Några större förändringar har således ännu inte gjorts i uppsättningen av examina. Den tydligaste förändringen är införandet av magisterexamen, inte bara vid universitet och högskolor med fakultetsorganisation utan också i olika ämnen vid de mindre och medelstora högskolorna.

Utbildningsprogram

De tidigare utbildningslinjerna hade ett i princip fixerat utbildningsinnehåll, även om de i varierande utsträckning medgav alternativa uppläggningar av utbildningarna. Läsåret 1992/93 fanns ca 125 centralt inrättade allmänna utbildningslinjer.

I anslutning till 1993 års reformbeslut ersattes utbildningslinjerna av utbildningsprogram. Programmen är sammanhållna utbildningar som är riktade mot vissa yrken (yrkesexamen) eller yrkesområden. Utbildningsprogrammen har normalt ett friare innehåll än de tidigare utbildningslinjerna, men detta kan ibland snarare vara en gradskillnad än en artskillnad. Den som antagits till ett program är antagen till samtliga obligatoriska kurser och till så många andra kurser och fördjupningskurser som krävs för examen.

En genomgång av de utbildningsalternativ, för vilka universiteten och högskolorna använde sig av den centrala antagningen, visar att nästan alla utbildningsprogram som gavs höstterminen 1994 fanns som allmän linje eller lokal linje med central antagning också inför höstterminen 1992. Däremot fanns inte alla 1992 års linjer kvar i form av program hösten 1994. En viss sammanslagning eller avveckling har ägt rum, medan nyskapelserna varit få. De önskemål om avskaffande av de allmänna linjerna, som uttrycktes på vissa håll före reformen, var möjligen inte så djupt förankrade. Framför allt förefaller linjerna ha haft och ha stöd

bland lärare och fakultetsnämnder, som är de som i första hand måste anses stå bakom att linjerna i mycket finns kvar som program.

Inom det tekniska området har det gjorts en hel del namnförändringar på programmen. I många fall förefaller förändringen huvudsakligen vara språklig. I andra fall är det svårare att utifrån beteckningarna avgöra om ändringen också avspeglar ett förändrat utbildningsinnehåll. Huvudintrycket är dock att utbudet också inom det tekniska området är relativt likartat inför de båda höstterminerna 1992 och 1994.

I fråga om ekonomutbildningarna har det gjorts en del specialiseringar i förhållande till vad som gällde tidigare. Nu finns således till exempel textilekonomutbildning, transportekonomutbildning, program för europeisk administration. Även här blir dock huvudintrycket att utbildningsutbudet i mycket är detsamma som tidigare.

Inom flera utbildningsprogram har nya inriktningar tillkommit. Som exempel på detta kan nämnas en inriktning mot läkemedelsindustri inom kemiteknikprogrammet, en naturvårdsprofil inom det matematisk-naturvetenskapliga programmet och ett nytt fördjupningsalternativ med inriktning mot folkrätt och mänskliga rättigheter inom juristutbildningen vid Lunds Universitet.

Valmöjligheterna inom programmen är i många fall mycket stora. Inom programmen är studenterna då i stort sett garanterade utbildning med det innehåll de önskar.

Efter den 1 juli 1993 har utbildningar som tidigare var unika för en viss högskola tagits upp också vid andra lärosäten. Ett exempel på detta är bibliotekarieutbildningen, som tidigare i huvudsak var koncentrerad till Högskolan i Borås, men nu också finns vid universiteten i Lund och Umeå.

Helt nya utbildningsprogram finns ofta vid de mindre och medelstora högskolorna. De nya programmen avser ofta relativt smala utbildningsinriktningar med ett begränsat antal studerande. Som exempel kan nämnas programmen inom turismgeografi vid Högskolan i Karlstad, kognitionsvetenskap vid Högskolan i Skövde, europeisk marknadsföring vid Högskolan i Halmstad och programmet för teknikillustratörer och teknikredaktörer vid Mälardalens högskola.

Det har också inrättats ett antal utbildningar med lokal antagning, t.ex. ljud/musikteknikerutbildning vid Högskolan i Falun/Borlänge.

En viss uppmärksamhet har ägnats de nya programmen, vilket möjligen kan ha fått förnyelsen att verka större än den egentligen är. I relation till hela antalet utbildningsprogram och framför allt i relation till hela antalet studerande på program är de nya programmen och studenterna på dessa ännu begränsade.

På många håll är ytterligare utbildningsprogram under planering. Den

fortsatta utvecklingen av nya utbildningsprogram blir sannolikt beroende av bland annat hur det ökande mönstret med studier på fristående kurser kommer att fungera, såväl inom högskolan som på arbetsmarknaden.

Kurser

Högskoleförordningen föreskriver att "all grundläggande högskoleutbildning skall bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram." (7 kap. 1 §)

En tydlig förändring inom den grundläggande högskoleutbildningen ligger i ökningen av studier på kurser, som inte ingår i utbildning inom ett program. Den helt dominerande delen av ökningen av studerandeantalet mellan läsåren 1992/93 och 1993/94, totalt cirka 16 000 studerande, hänför sig till kursstuderande. Antalet kursstuderande, dvs. studerande som inte var antagna till något utbildningsprogram, var läsåret 1992/93 cirka 76 000 och hade läsåret 1993/94 ökat till cirka 89 000.

Av alla helårsstudenter läsåret 1994/95 studerade 60 procent inom program/linjer och 40 procent på fristående kurser. Vid universiteten var andelen programstudenter lägre än vid de mindre och medelstora högskolorna, 52 respektive 63 procent. Skillnaderna mellan de enskilda lärosätena är stora. Som jämförelse kan nämnas att i mitten av 1980-talet andelen program/linje-studenter var 65 procent vid universiteten och 79 procent vid de mindre och medelstora högskolorna.

Tidigare var det statsmakterna som angav det högsta antalet studieplatser på fristående kurser. Genom statsmakternas beslut gavs inga riktlinjer för vilka utbildningsområden kursstudierna skulle avse. Nu är ordningen delvis omkastad. Det är universitet och högskolor som – dock med beaktande av statsmakternas krav på att ett visst antal examina skall avläggas – avgör hur många som skall antas till kurser. Däremot ger beslut av statsmakterna – i form av maximeringen per utbildningsområde av ersättningsgrundande helårsprestationer – ramar för inriktningen av kursutbudet.

Kursutbudet

Vilka kurser som skall ges var redan tidigare det enskilda lärosätets sak. Någon sammanställning av alla de kurser som gavs före 1993 finns inte. Det rör sig om flera tiotusental kurser. Det faller utanför ramarna för RUT-93:s resurser att i efterhand försöka åstadkomma en sammanställ-

ning, som också skulle kunna fungera som jämförelse med senare kursutbud.

Hur kursutbudet utvecklas efter reformen kommer att bli möjligt att följa med hjälp av undersökningar som nu genomförs av Högskoleverket och SCB. En första redovisning har gjorts avseende läsåret 1993/94. Denna grundade sig på en analys av kursutbudet vid 20 lärosäten och omfattade 20 545 kurser och 28 138 kurstillfällen.

Arbetet med en analys av kursutbudet läsåret 1994/95 pågår. Den omfattar 26 lärosäten. Antalet kurser och kurstillfällen uppgår till 24 400 respektive 34 660.

Huvuddelen – 74 procent – av kurserna ligger på A- och B-nivå, 18 procent på C- och D-nivån.

Heltidskurserna utgör 78 procent av alla kurser – en ökning med ett par procentenheter i förhållande till läsåret 1993/94. Bara fyra procent av kurserna ges i långsammare takt än halvfart.

Enligt redovisningen är andelen helårsstudenter som studerar kurser på kvällstid totalt 6 procent: för universiteten 7 procent, för fackhögskolorna under 1 procent och för de mindre och medelstora högskolorna 8 procent. Detta innebär att andelen kvällsstudenter minskat något mellan läsåren 1993/94 och 1994/95. Variationen är stor mellan olika utbildningsområden. I viss mån är det också en samvariation mellan andelen studenter på fristående kurs och andelen kvällsstudenter: ju större andel fristående kurser, desto större andel kvällsstudier.

I materialet finns det 1 218 distansutbildningskurser läsåret 1994/95, 642 vid universiteten och 488 vid de mindre och medelstora högskolorna. De största anordnarna av distansutbildning är Umeå universitet med 298 kurser och Mitthögskolan med 245 kurser.

Sammanlagt 1 008 kurser eller fyra procent av det totala antalet kurser har genomförts på annan ort än den egna högskoleorten. Antalet helårsstudenter på dessa kurser utgör två procent av det totala antalet helårsstudenter. Högskolan i Kristianstad, Mälardalens högskola och Kungl. Tekniska Högskolan är de som har de största andelarna av kursutbudet på annan ort än högskoleorten, mellan 31 och 13 procent av antalet kurser vid respektive högskola.

För läsåret 1994/95 finns det 445 sommarkurser i materialet: 267 vid universiteten och 158 vid de mindre och medelstora högskolorna. Andelen kurser som ges som sommarkurser har därmed ökat från en halv procent till två procent mellan läsåren 1993/94 och 1994/95.

RUT-93:s intervjuer vid universitet och högskolor antyder, i varje fall för vissa områden, en ökad koncentration av kurserna till kärnan i ämnena, ”back to basics”, något som också sägs svara mot studenternas intresse. Omvänt kan detta innebära att vissa nyare kurser, t.ex. med

tvärvetenskaplig inriktning, fått stryka på foten.

Små ämnen är känsliga för resurstilldelningssystemet, eftersom de kan ha stora svängningar i tillströmningen. För att komma till rätta med det har man i varje fall på några håll undantagit de mycket små ämnena från det generella interna resurstilldelningssystemet och fördelar medel till dessa ur en särskild pott.

Fördjupningskurser

I diskussionen kring det nya resurstilldelningssystemet framfördes farhågor för att utbudet av fördjupningskurser, C- och D-kurser, skulle komma att minska, eftersom "produktiviteten" i form av avlagda poäng erfarenhetsmässigt är lägre här. Institutionerna, som måste producera poäng för att få pengar, skulle helt enkelt inte ha råd att ge sådana kurser.

Av universitetens och högskolornas årsredovisningar framgår att expansionen av kursstudier utanför programmen inte bara har gällt grundläggande kurser utan också fördjupningskurser, i vissa fall än mer denna nivå. Många vill nu läsa till magisterexamen. Det har lett till en ökad efterfrågan på och ett ökat utbud av C- och D-kurser. Här har reformen således innehållit två motstridiga element. Den nya examensordningen – med magisterexamen – leder till fler C- och D-kurser. Samtidigt talar det nya resurstilldelningssystemet emot dem som varande mer osäkra poänggivare.

C- och D-kurserna får stöd av institutionernas egna värderingar. Kurser på denna nivå är viktiga för identiteten och nödvändiga för rekryteringen till forskarutbildningen och på sikt ämnets fortlevnad. Det skall mycket till för att man inte skall vilja ge sådana kurser. En vanlig lösning förefaller vara att man inom institutionerna låter de mer grundläggande kurserna dra in poäng och pengar som får subventionera C- och D-kurserna.

Fortbildning och vidareutbildning

Enligt föreskrifter i regleringsbrevet skall alla universitet och högskolor bedriva fortbildning och vidareutbildning. Omfattningen av "utbildning för kontinuerlig kompetensutveckling" skall enligt förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (1993:1153) anges i årsredovisningen.

Även kurser som kan ses som led i fortbildning och vidareutbildning, dvs. framför allt kurser på kvällstid och högst halvfart, har befarats komma att minska till följd av det nya resurstilldelningssystemet.

Diskussionen i samband med reformen har helt uppenbart lett till att insatser för fortbildning och vidareutbildning uppmärksammas av universitetens och högskolornas ledningar. Det finns inte möjligheter att exakt, kvantitativt, avläsa situationen före och efter reformen. Av intervjuer och årsredovisningar att döma förefaller mönstret inte vara entydigt. På några håll har dessa aktiviteter ökat. På andra håll har verksamheten minskat, inte bara beroende på befarad lägre produktivitet. En viktig orsak har också varit strävan att möta den stora efterfrågan på heltidsstudier från ett kraftigt ökande antal ungdomsstuderande, något som naturligtvis i mycket sammanfaller med önskan att få poängproducerande studenter. Stockholms Universitet uppger till exempel att antalet kurser, som ges på kvällstid, inom samtliga fakulteter fått stå tillbaka för dagtidskurser. Resurserna används då, framhåller universitetet, för studenter som i genomsnitt lägger ned mer arbete på sina studier och därför presterar mer.

Även kvälls- och deltidskurserna subventioneras ofta av de grundläggande heltidskurserna. Detta kan medföra olika villkor för utbildningsområdena beroende på förekomsten av kurser som behöver subventioneras. Göteborgs Universitet framhåller i sin årsredovisning för 1993/94 att, eftersom där den humanistiska fakulteten har den största andelen sådana kurser, det blir ett högre prestationskrav på humanistiska helfartskurser än på motsvarande kurser inom andra fakulteter, t.ex. den samhällsvetenskapliga.

Förekomsten av kurser, som fungerar som fortbildning och vidareutbildning, har alltid varierat mycket mellan universitet och högskolor, med det största utbudet vid Stockholms universitet. Skillnaderna torde i varje fall ännu kvarstå. Vissa av de mindre och medelstora högskolorna har dock, redan före reformen men också efter den, ökat sina insatser här. De har också satt i gång utredningar och planering för fortbildning och vidareutbildning, vilket kan komma att leda till en ökning under den närmaste framtiden.

Distansutbildning

Inte heller när det gäller distansutbildning finns något enhetligt mönster. Några lärosäten har minskat sina insatser, men andra ökat dem. Till exempel Högskolan i Gävle/Sandviken har kraftigt ökat sitt utbud av distansutbildning. Ökningen var 74% mellan läsåren 1993/94 och 1994/95. Verksamheten svarar nu för en fjärdedel av hela antalet helårsstudenter. Högskolan framhåller själv: "Erfarenhetsmässigt är prestationsgraden lägre än för de reguljära studenterna".

Nya utbildnings- och kursplaner

Föreskrifter om utbildningens närmare uppläggning och innehåll ges i lokalt beslutade utbildnings- och kursplaner. Här hade universitet och högskolor redan tidigare – i flertalet fall sedan år 1989 – den fulla beslutanderätten. Undantagna var då framför allt utbildningar för vård- och undervisningsyrken, där UHÄ fastställde centrala utbildningsplaner. Det har alltså länge varit fritt fram för universitet och högskolor att se över och ändra planerna. Den nya examensordningen har dock utgjort en utgångspunkt för översyn av utbildningsplaneringen och flera lärosäten har därför, i direkt anslutning till universitets- och högskolereformen, gjort genomgripande förändringar i planerna för utbildningens uppläggning.

Avveckling av utbildning

En form av förnyelse och utveckling av utbildningsutbudet är naturligtvis också att avveckla viss utbildning.

Antalet utbildningsprogram är lägre än antalet utbildningsalternativ inom ramen för linjesystemet. Vid vissa lärosäten slogs linjer ihop till program, andra avvecklades. Inom många områden har studier på enstaka kurser ersatt tidigare linjer. Själva utbildningen behöver således inte ha ändrats, bara den organisatoriska ramen. Vid till exempel Lunds Universitet har ADB-, Arabvärlds-, Förvaltnings-, Hälso- och sjukvårdsadministrations-, Kulturvetar- och Samhällsvetarlinjerna lagts ner och ersatts med kursstudier. Vid Göteborgs Universitet har styrelsen beslutat att de fasta utbildningsprogrammen skall begränsas men att övergången från utbildningslinjer och utbildningsprogram till friare utbildningsval skall göras successivt.

Längst verkar bl.a. högskolorna i Örebro och Halmstad ha gått som helt och hållet avvecklat linjerna inom det gamla "fil.fak.-området" och infört ett nytt system, som ger studenterna mycket stor frihet att kombinera kurser till examina.

Också kurser har avvecklats. Ett visst utbyte sker naturligtvis alltid. Den koncentration till ämnets kärnområden, som framhållits på vissa håll, har inneburit nedläggning av kurser inom mer specifika ämnesdelar. En annan utveckling är att vissa kurser förlagda till andra orter än universitets/högskoleorten avvecklas. Här har kostnadsskäl haft stor betydelse. Dessa kurser skulle ge för låga prestationsersättningar för att motsvara sina kostnader.

Ökad mångfald?

Förvisso har utbildningsutbudet vid universitet och högskolor förändrats under de senaste åren. En del av detta har haft andra orsaker än universitets- och högskolereformen och skulle sannolikt ha genomförts under alla omständigheter. Den tydligaste förändringen – ökningen av fria kursstudier – har dock direkt anknytning till reformen. I vilken utsträckning detta också inneburit en ökad mångfald i betydelsen större innehållslig variation i utbudet av kurser går i varje fall inte för närvarande att bedöma.

Här kan citeras ur yttrande från Uppsala studentkår över arbetsrapport nr 1 från RUT-93: "att förändringstakten och förnyelsen är större när det gäller ledningsstrukturen än när det gäller utbildningsutbudet och studieorganisationen är beklagligt. Det kan dock vara av ett visst värde att utbudet inte exploderat ... Det finns inget egenvärde i att det skall finnas en uppsjö av kurser, däremot är det önskvärt med ett dynamiskt och heltäckande utbud."

3.4.6 Anpassning till studenternas efterfrågan

I den tidigare högskolelagen fanns en paragraf med innebörd att utbildningen skulle "planeras med hänsyn till samhällets behov av utbildade och individernas behov och önskemål. Samma hänsyn skall tagas när resurserna för utbildning fördelas inom högskolan." (SFS 1977:218, 7 §) Enligt högskolelagen från 1993 skall, så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet, högskolorna som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. (SFS 1992:1434, 4 kap. 1 §). Varken högskolelagen eller högskoleförordningen säger nu något om att utbildningsplaneringen skall beakta "samhällets behov av utbildade".

Att utbildningsutbudet skall anpassas till studenternas efterfrågan angavs som ett viktigt syfte med reformen.

Vid universitet och högskolor borde då detta syfte komma till uttryck såväl i planeringsprocessen som i utbildningsutbudet: I vilken utsträckning ingår uppgifter om studentefterfrågan i underlaget för planeringsbesluten? Hur ser utbildningsutbudet ut i förhållande till sökandetryck och studentefterfrågan?

En särskild fråga är studenternas önskemål vad gäller utbildningens geografiska förläggning. Många studenter vill gärna studera på en viss ort och har främst önskemål i fråga om vilket utbildningsutbud som skall finnas på den orten. Vissa utbildningsorter är mer attraktiva än

andra. Fick studenternas önskemål råda skulle en större del av utbildningsutbudet lokaliseras till dessa orter. Möjligheterna att tillgodose dessa önskemål avgörs ytterst på statsmaktsnivå och inte genom beslut av de enskilda universiteten och högskolorna.

Utbildningsplaneringen och studenternas önskemål

Har själva planeringsprocessen utformats för att faktiskt kunna anpassa utbildningen till studenternas önskemål?

Intrycket från RUT-93:s intervjuer, från årsredovisningar och annat material är att utbildningsplaneringen vid universitet och högskolor inte annat än "intuitivt" tar in studentefterfrågan i planeringen, dvs. genom den allmänna bild av sökandetryck m.m., som de som medverkar i planeringen kan ha. Verksamhetsplaneringen är också i tiden helt skild från ansökningsprocessen, som är det enda tillfälle då de studerandes intresse för olika utbildningar dokumenteras. Någon form av föranmälan förekommer normalt inte. Någon systematisk dokumentation av intresse och sökandetryck inför just det läsår som planeras ingår således normalt inte i beslutsunderlaget. Anpassningen till studenternas efterfrågan är heller inte något som universiteten och högskolorna funnit anledning att särskilt uppmärksamma i sina årsredovisningar.

Anpassning till studentefterfrågan är inte heller en självklar utgångspunkt för den lokala utbildningsplaneringen vare sig i princip eller i praktiken. Till exempel har Dramatiska Institutet, som svarar för några mycket attraktiva utbildningar, för sin del uttryckligen formulerat som verksamhetsmål att beakta arbetsmarknaden, bland annat genom att inte utbilda för arbetslöshet, och att visa följsamhet mot arbetsmarknadssituationen vid dimensionering av utbildning.

Just nu kanske utbildningsplanerarna inte behöver bekymra sig så mycket om studenternas efterfrågan. "Allting går att sälja" i dagens situation, framhölls vid en av RUT-93:s intervjuer. Efterfrågan på högre utbildning är så stor att universitet och högskolor kan vara relativt säkra på att få sökande till vad de erbjuder. Man löper därför knappast några större risker om utbildningsutbudet, i stället för mer direkt utifrån studentefterfrågan, utformas med utgångspunkt till exempel i befintliga resurser.

Att incitamenten för anpassning till studentefterfrågan kanske inte skulle fungera omedelbart framhölls redan i förarbetena till reformen. "I det nuvarande starkt översökta högskolesystemet är styreffekterna av en studentpeng begränsade. Dessa bör dock öka i framtiden när det ökade utbudet och den demografiskt betingade minskningen av antalet studie-

benägna personer ger en bättre balans mellan utbud och efterfrågan av högre utbildning. " (SOU 1993:3, s. 16) Detta förutsätter dock att statsmakterna inte anpassar universitetens och högskolornas rambetingelser till en sådan ändrad situation.

Om inte utbudet anpassas till efterfrågan, så försöker man i varje fall att anpassa efterfrågan till utbudet. Alla universitet och högskolor gör numera stora marknadsföringsinsatser för att intressera studenterna för lärosätets utbildningsutbud. Gymnasister och andra blivande studenter får påkostat informationsmaterial från universitet och högskolor.

Kommer studenterna in på önskad utbildning?

Sökandetryck och utbildningsutbud

Statistiken över antalet sökande per plats/antagen nybörjare inom olika utbildningar ger ett visst mått på hur väl utbildningsutbudet är anpassat till studenternas efterfrågan. Definitionsmässigt fångar detta dock bara upp intresset för det som redan finns och visar inte vilka icke-existerande utbildningar, som studenterna skulle vilja ha.

Intresset för befintliga utbildningar varierar starkt. De mest översökta utbildningarna är konstnärlig utbildning, informations- och mediainriktade utbildningar, de statliga vårdutbildningarna, särskilt läkarutbildningen, beteendevetenskapliga och juridiska utbildningar samt utbildning vid vårdhögskolorna, särskilt sjukgymnastutbildningen.

Studenternas preferenser är relativt stabila över tiden och det händer sällan att en utbildning plötsligt ökar eller sjunker markant i popularitet. Ett exempel på att sådant ändå kan inträffa är den kraftiga minskningen av antalet sökande till sjuksköterskeutbildningen inför hösten 1994. Inför höstterminen 1995 steg antalet sökande till sjuksköterskeutbildningen på nytt till över nivån höstterminen 1993. Det finns också en tendens att de redan populära utbildningarna förstärker sin popularitet hos studenterna. På motsvarande sätt har utbildningsområden med svag rekrytering en tendens till ett mindre antal sökande

De mest extrema skillnaderna mellan studentintresse och utbildningsutbud finns inom det konstnärliga området. För att bara ange några exempel: Konstfackskolan hade 2 300 ansökningar våren 1995, ett hundratal studenter togs in; till Operahögskolan sökte 188 personer, nio togs in.

Det lägsta sökandetrycket finns inom områdena teknik, språk, data och matematik/naturvetenskap – dvs. områden där statsmakterna sagt sig vilja prioritera utbyggnad. En ökning av ansökningarna till samtliga

dessa områden sågs dock inför höstterminen 1995. Även inom dessa områden finns dock enskilda program som avviker från det generella mönstret. Det gäller då oftast specialinriktad utbildning med ett begränsat antal utbildningsplatser.

Antal behöriga förstahandssökande per antagen höstterminerna 1994 och 1995:

Utbildningsområde	1994	1995
Information, Kommunikation	6,4	4,8
Vård, statliga utbildningar	5,2	5,7
Beteendevetenskap	4,6	5,2
Juridik	4,3	4,6
Vårdhögskolorna	3,3	3,8
Miljö, Naturresurser	2,5	2,0
Humaniora (utom språk)	2,4	2,7
Undervisning, Idrott	2,1	2,1
Ekonomi, administration, turism	2,1	2,2
Samhällsvetenskap	2,0	2,0
Data	1,4	1,8
Matematik, Naturvetenskap	1,4	1,3
Språk	1,3	1,0
Teknik	1,2	1,3

(Källa: Antagningsåret 94/95, VHS; uppgifter från Högskoleverket)

Med hänsyn till sammansättningen av utbildningsutbudet på universitets/högskole- respektive gymnasienivå är mönstret kanske inte helt överraskande. Under en följd av år har universitets- och högskoleutbildningarna inom teknik och naturvetenskap byggts ut. Samtidigt har ungdomarnas val inom gymnasieskolan klart visat att de inte fullt ut delar utbildningsplanerarnas prioriteringar. I gymnasieskolans mer direkt studieförberedande del går nu ungefär hälften av ungdomarna på samhällsvetenskapliga linjer eller program.

En dimensionering strikt efter studenternas önskemål skulle medföra att man skulle utbilda mångdubbelt fler journalister, konstnärer, skådespelare, jurister, läkare och sjukgymnaster, eftersom efterfrågan på sådana utbildningar är mycket stor, medan man skulle minska utbildningen av till exempel ingenjörer och grundskollärare med inriktning mot matematik/naturvetenskap, eftersom det ibland varit problem att fylla samtliga utbildningsplatser på dessa utbildningar.

Studenterna kan givetvis ha önskemål inte bara om vad de vill studera utan också om uppläggningen av utbildningen. En särskild fråga här gäller *när* utbildningen ges. Under ett par år har kurser anordnats sommartid. Särskilda medel har anvisats för detta. Sommarkurserna har varit mycket eftersökta. Prestationsgraden har dock varit lägre än i den reguljära utbildningen. Detta är en förklaring till att sådana kurser inte förefaller prioriteras av lärosätena när, som nu sker, den särskilda finansieringen bortfaller.

Antagna till sitt högst prioriterade alternativ

För studenterna är det av intresse inte bara att antas till någon av de sökta utbildningarna utan också att bli antagen till den utbildning som de valt i första hand. Att en stor andel antas på sitt högst prioriterade alternativ skulle innebära en god överensstämmelse mellan utbud och efterfrågan.

I VHS:s samordnade antagning kan de sökande välja upp till tolv olika alternativ. Bortåt 60 procent av de antagna antas till den utbildning som de sökt i första hand och 15 procent till den utbildning de sökt i andra hand. Detta har inte förändrats under perioden 1991-1994. Mätt på detta sätt har universitetens och högskolornas anpassning av utbildningsutbudet till studenternas efterfrågan således varit densamma före och efter reformen.

3.4.7 Vissa rekryteringsfrågor

RUT-93 skall enligt direktiven också belysa eventuella förändringar vad gäller den sociala, könsmässiga och regionala rekryteringen till högre utbildning.

1993 års universitets- och högskolereform innehöll inga åtgärder som direkt syftade till att påverka rekryteringen i dessa avseenden. Indirekt kan reformen naturligtvis ändå få sådana effekter.

En anknytande fråga gäller invandrarna och den högre utbildningen. Särskilda redovisningar av detta finns inte för närvarande, men RUT-93 rekommenderar att denna fråga studeras närmare av t.ex. Högskoleverket.

Vilka förändringar till följd av 1993 års reform skulle då kunna tänkas påverka rekryteringen till högre utbildning? I första hand är det förändringar i utbildningsutbudet och i tillträdesreglerna som skulle kunna vara av betydelse.

Utbildningsutbudet

Förändringarna i utbildningsutbudet är, som framgått, än så länge relativt begränsade. Den tydligaste förändringen är ökningen av kursstudier utan anknytning till program. Det finns inget som tyder på att detta i sig skulle vara särskiljande vare sig socialt, regionalt eller könsmässigt.

Det finns en tendens till ökning av den traditionellt universitetsliknande utbildningen vid vissa av de mindre och medelstora högskolorna. Det finns inte heller anledning att tro att detta skulle påverka rekryteringen selektivt.

Utbyggnaden av teknisk och naturvetenskaplig utbildning ledde till att andelen manliga högskolestuderande ökade något. När man nu ser en viss expansion också inom andra områden, t.ex. samhällsvetenskap, kan andelen kvinnor sannolikt förväntas öka på nytt.

Tillträdesregler

En mycket viktig fråga i detta sammanhang är givetvis reglerna för tillträde till utbildningen. Dessa regler har genom reformen i mycket blivit de enskilda universitetens och högskolornas sak.

Regeringen beslutar vad som skall gälla för s.k. allmän behörighet. Varje universitet och högskola beslutar sedan om de särskilda behörighetskrav som skall gälla för olika program och kurser. Varje universitet och högskola beslutar likaså – inom vissa i Högskoleförordningen angivna ramar – vilka urvalsregler som skall gälla, när det finns fler sökande än platser.

RUT-93 har föreslagit vissa ändringar i tillträdesreglerna. Förslagen innebär sammanfattningsvis följande: För all högskoleutbildning skall krävas grundläggande behörighet. Ytterligare behörighetskrav skall därefter normalt uttryckas i form av krav på en av ett antal standardbehörigheter, fastställda av Högskoleverket. Beslut om vilken standardbehörighet som skall användas fattas av universiteten och högskolorna.

Reglerna för allmän respektive grundläggande behörighet innebär i sig ett stöd för en icke-selektiv rekrytering i så måtto att i princip all gymnasieutbildning, oavsett på vilken linje eller inom vilket program den genomgåtts, skall ge denna behörighet för högskolestudier.

Den allmänna/grundläggande behörigheten öppnar emellertid endast ett begränsat antal studiemöjligheter vid universitet och högskolor. För de allra flesta utbildningar, vare sig man mäter i antal program och kurser eller i antal utbildningsplatser, krävs mer eller mindre omfattande särskilda förkunskaper. Den som har gått igenom gymnasieskolans naturvetenskapliga program har i regel behörighet för alla universitets-

och högskoleutbildningar.

Eftersom det finns en viss selektion i valet av gymnasielinje/program har preciseringen av kraven för särskild behörighet betydelse för om rekryteringen till högre studier i sin tur skall bli mer eller mindre selektiv.

I vilken utsträckning har de särskilda behörighetskraven faktiskt ändrats efter reformen? Enligt VHS har friheten för de enskilda universiteten och högskolorna att själva fastställa tillträdesbestämmelser utnyttjats för att profilera utbildningen och närmare anpassa tillträdesreglerna efter utbildningarnas innehåll och inriktning. Utvecklingen har präglats av en viss skärpning av kraven. Skillnaderna mellan likartade utbildningar på olika orter har också ökat.

De största skillnaderna har dock inte utvecklats med avseende på behörighetskraven utan i fråga om meritvärderingen i samband med urvalsförfarandet. Också här har universitet och högskolor frihet att utforma sina egna regler. I högskoleförordningen anges endast vilka urvalsgrunder som får användas, nämligen betyg, högskoleprov, annat särskilt prov, tidigare utbildning samt arbetslivserfarenhet. Vid lika meriter får hänsyn också tas till underrepresenterat kön.

Sammantaget har förändringarna medfört att komplexiteten i antagningen ökat avsevärt. Enligt VHS klarar studenterna idag ofta inte att på egen hand kontrollera att den meritpoäng de erhållit är korrekt. De skärpta kraven för behörighet och urval kan möjligen innebära en tendens till en viss prioritering av dem som gått linjer/program i gymnasieskolan med naturvetenskaplig och teknisk inriktning, där pojkar och högre socialgrupper i regel är överrepresenterade.

En stor del av antagningen – nära hälften – grundas nu på högskoleprovet och denna andel kan eventuellt också tänkas öka i framtiden. En sådan ökning skulle då snarare bero av förändringar i gymnasieskolan än av just universitets- och högskolereformen.

När högskoleprovet infördes var det bland annat med förhoppning att det skulle bidra till att förbättra den sociala rekryteringen till högre studier. Det finns ännu bara ett begränsat material om hur högskoleprovet fungerar i relation till social bakgrund. I en uppsats av Jan-Eric Gustafsson och Anette Westerlund i boken Sorteringen i skolan (Robert Eriksson och Jan O. Jonsson, 1994) redovisas en studie från högskoleprov 1990 och 1991. Studien antyder – med de reservationer som måste göras med hänsyn till att den endast avsåg några få provtillfällen – att provet sannolikt inte mer än marginellt fyller den ursprungligen avsedda funktionen att rätta till en social snedfördelning i urvalet till högskoleutbildning. I andra sammanhang har visats att högskoleprovet också har en viss könsmässig slagsida och tenderar att gynna män.

Basåret

En behörighetsgivande förutbildning, det s.k. basåret, har införts för att ge dem som har samhällsvetenskaplig eller ekonomisk gymnasieutbildning tillträde till tekniska eller naturvetenskapliga utbildningar vid universitet och högskolor. De som antas till basåret får också garantier för viss fortsatt teknisk eller naturvetenskaplig utbildning. Kvinnor söker till basåret i betydligt större utsträckning än de normalt gör till de utbildningar som basåret förbereder för. Efter genomgånget basår fortsätter kvinnorna också, enligt hittillsvarande erfarenheter, studierna i minst samma utsträckning som männen. Basåret bidrar därigenom till att förbättra den kvinnliga rekryteringen till traditionellt mansdominerade områden. Basåret kan emellertid knappast ses som en del av högskolereformen, även om det infördes samtidigt.

3.4.8 Kvaliteten

Kvalitetsfrågor, kvalitetsdiskussion och kvalitetskontroll har i sak – även om de inte gått under just dessa beteckningar – alltid varit integrerade i universitetens och högskolornas verksamhet.

Få verksamheter blir så granskade och prövade som utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor. Här finns inte bara alla "slutkontrollerna" i form av tentamina, uppsatsgranskning, disputationer, diskussion kring vetenskapliga resultat etc. Omsorg om kvaliteten ligger också bakom formerna för tjänstetillsättning och medelsfördelning liksom besluten om utbildningsplaner och kursuppläggning etc. Därtill kommer, inte minst viktigt, vetenskapssamhällets starka normer, såväl generella som ämnesspecifika, för hur verksamheten skall bedrivas.

Trots detta blev det en livlig diskusson om riskerna för kvalitetsförsämring i samband med universitets- och högskolereformen. Det nya resurstilldelningssystemet med dess starka koppling till kvantitativa resultat uppfattades kunna vara en risk för kvalitetsnivån. Så påtaglig uppfattades denna risk vara att systemet ursprungligen – utöver studentpeng och prestationsersättning – tänktes ha en tredje komponent: kvalitetspremie. Fem procent av de totala utbildningsresurserna skulle tilldelas efter en bedömning av universitetens och högskolornas program för kvalitetsutveckling.

Efter att statsmakterna nu beslutat att inte införa denna del är resurstilldelningssystemet egentligen ofullständigt i den bemärkelsen att det bedömdes behöva en kvalitetskomponent, som det nu inte har. Kvalitetspremien förefaller emellertid samtidigt inte saknas av någon.

De två övriga reformkomponenterna för att värna om kvalitet i högskolans verksamheter kvarstår dock: Varje universitet och högskola har ansvar för kvaliteten i sin egen verksamhet samt för att ta fram ett eget program för kvalitetssäkring och -utveckling. Högskoleverket (och tidigare Kanslersämbetet) har till uppgift att vart tredje år granska högskolornas kvalitetsarbete samt att utföra utvärderingar av mer övergripande slag. Betydelsefulla för upprätthållande av kvaliteten är också Högskoleverkets och Kanslersämbetets kvalitetsbedömningar i samband med ärenden om examensrätt och om inrättande av professurer vid högskolor utan fakultet.

Vid alla universitet och högskolor pågår nu arbete med att komplettera och vidareutveckla redan existerande kvalitetsåtgärder. Särskilda kommittéer och grupper har ofta tillsatts för att driva denna utveckling. Seminarier, workshops och konferenser ägnas åt kvalitetsfrågor. Alltfler institutioner och enheter genomför självvärdering och inbjuder externa bedömare, åtgärder vidtas för att bättre ta hand om studenter och doktorander och systematiskt inhämta deras synpunkter på utbildningen. Dessa och andra slags åtgärder är avsedda att ytterligare stärka medvetenheten och omsorgen om kvalitet i verksamheten hos både anställda och studenter.

För att dessa ansträngningar skall leda till utveckling i riktning mot verksamhetens syften och mål krävs också att resultaten av uppföljning och utvärdering diskuteras och tillvaratas i samband med planering, arbets- och resursfördelning och redovisning. Högskoleverket genomför f.n. sin första granskningsomgång av kvalitetsomsorgen – omfattande ett universitet och fem högskolor – samt planerar för granskning av ytterligare sex högskolor under 1996.

Bland alla dessa insatser återfinns emellertid mycket litet av åtgärder för att möta just det som farhågorna i fråga om resurstilldelningssystemet faktiskt gällde: sänkta krav på studenterna av ekonomiska skäl. Ytterst få exempel finns således på användning av externa examinatorer, stickprovskontroller av skrivninger eller liknande åtgärder. Kvalitetsindikatorer och/eller kvalitetsarbete ingår i regel inte heller som kriterier för den interna resursfördelningen.

Det framhölls emellertid vid RUT-93:s intervjuer att det sannolikt aldrig tidigare varit så stor medvetenhet om angelägenheten av att upprätthålla kvalitetskraven. Den uppmärksamhet som kvalitetsfrågorna nu fått kan i sig bidraga till att garantera kvalitetsnivån eller t.o.m. höja den. I en intervju hävdades att kraven på studenterna höjts genom den ökade uppmärksamhet som nu allmänt ägnas utbildningen. Genom översyn och nyplanering av utbildningen preciseras kraven och då på en högre nivå än tidigare. Detta gäller i synnerhet de nya kraven på upp-

satser och självständiga arbeten för kandidat- och magisterexamina.

I kvalitetsbegreppet ligger inte bara att arbeta bra utan också att göra rätt saker. Det spelar inte så stor roll om en kurs får fullkomligt lysande omdömen i kursutvärderingen, om det ändå var något helt annat som studenterna borde ha fått lära sig. Utvärderingar av hela linjer eller program blir också allt vanligare. Detsamma gäller uppföljningar av hur det faktiskt går för studenterna efter avslutade studier. Några mindre högskolor gör ambitiösa uppföljningar av hur det går för deras studenter på arbetsmarknaden. Någon form av motsvarande uppföljning borde kunna göras oftare också för universiteten och de större högskolorna.

3.4.9 Effektivitet och produktivitet

Universitets- och högskolereformen förväntades öka produktiviteten och effektiviteten i högskoleutbildningen. Antalet studenter och doktorander som fullföljer sin utbildning skall öka. Verksamheten skall bedrivas mer effektivt: "Prestationsersättningen leder till att lärarstödet utformas på ett sådant sätt att studenterna ges rimliga förutsättningar att vara framgångsrika i sina studier." (prop. 1993/94:177,s. 39). Man skall få mer för pengarna: "Då lärosätenas resurstilldelning görs direkt beroende av antalet registrerade studenter och deras studieresultat och inte som tidigare av planerad verksamhet kommer 5-10 procent fler studenter att kunna utbildas till samma kostnad utan att kvaliteten i verksamheten påverkas negativt." (ibid.)

Även om kostnadsmedvetandet förefaller ha ökat starkt, syns än så länge inte några påtagliga effekter av detta slag. Det kommer också att vara svårt att urskilja eventuella effekter av just reformen från till exempel förändringar till följd av statsmakternas beslut om ändrad utbildningskapacitet och faktorer som kan påverka studenternas egna insatser, t.ex. det dåliga arbetsmarknadsläget.

Enligt VHS:s årsrapport var antalet helårsstudenter vid universitet och högskolor läsåret 1993/94 cirka 210 000, vilket innebar en ökning från närmast föregående år med uppskattningsvis 11 procent. Antalet fortsätter att öka och uppgick läsåret 1994/95 till 218 000. Hela antalet registrerade studenter var 256 400 läsåret 1993/94, en ökning med knappt 6 procent, och 269 815 läsåret 1994/95, dvs. en ytterligare ökning med 5 procent. Bakom ökningarna ligger såväl beslutad expansion som systemförändringarna.

Antalet helårsprestationer uppgick 1993/94 till totalt 172 500, dvs. 82 procent av antalet helårsstudenter. Då områdesindelningen inte stämmer överens med den som gällde tidigare går det inte att göra några

detaljerade jämförelser bakåt. VHS bedömer dock att prestationerna totalt sett ligger på samma nivå som läsåret 1992/93, året före reformen, dvs. de har inte ökat.

Enligt årsrapporten togs 33 500 examina ut under läsåret 1993/94 - en minskning med knappt 300 examina jämfört med läsåret 1992/93. VHS påpekar att det tidigare utfärdades många utbildningsbevis från påbyggnadsutbildningar, vilka inte längre registreras som examina. Detta innebär ett bortfall på uppskattningsvis 1 000 examina jämfört med läsåret 1992/93. Antalet examina ligger kvar på samma nivå även läsåret 1994/95.

Trots statsmakternas förhoppningar är det inte alldeles entydigt inbyggt i själva systemet att det leder till expansion och till ökad examination. Det kan finnas alternativ, som ger optimalt utbyte för berörda universitet och högskolor utan att samtidigt leda till ökad utbildningsvolym och examination. Universitet och högskolor skulle t.ex. kunna tänkas hålla antalet utbildningsplatser nere för att inte få in studerande med dåliga förutsättningar, som kan ge större kostnader än intäkter. Det finns också tendenser till att studerandeantalet begränsas under den senare delen av planeringsperioden, om man inledningsvis varit framgångsrik i fråga om helårsprestationer och har "överskott" av sådana.

Statsmakterna förefaller ha väntat sig att universitet och högskolor skall göra överintagningar för att vara säkra på att kunna åstadkomma erforderliga helårsprestationer. Av RUT-93:s intervjuer framgick att det inte var ovanligt att institutioner tagit emot fler studenter.

Om överintagningar också leder till "överexamination" och därmed till relativt sett billigare utbildning, är det ännu för tidigt att säga något om. Av RUT-93:s intervjuer framgick att i varje fall några institutioner tvärtom sett en viss nedgång i sin examinationsfrekvens just för att man varit för generös med att ta in studenter.

Ett exempel på hur man sett på och hanterat överinskrivningar kan hämtas från Konstfack: Överinskrivningar har gjorts för att man vill försäkra sig om att uppnå den stora ökning av antalet helårsstudenter, som satts som mål för treårsperioden. Överinskrivningarna har i första hand inneburit att utexaminerade studenter antagits till ett påbyggnadsår och att studenter antagits till individuella program. Antagningen till de ordinarie programmen, som leder till examen, har inte förändrats nämnvärt.

Omvittnat har intresset ökat för utbildningen, för undervisningsfrågor och utvecklingsinsatser och experiment av skilda slag. Det görs fler direkta insatser för att studenterna skall lyckas i sina studier. Större uppmärksamhet än tidigare ägnas åt hur studenterna klarar studierna. Dåliga skrivningsresultat kan leda till extrainsatser på ett mer systema-

tiskt sätt än tidigare. Engagemanget har ökat för att C-studenterna skall få fram sina uppsatser. Tidigare betraktades detta ofta som studentens ensak och studietiden blev lång. Enligt en intervjuad hade insatser inom institutionen lett till 75-80 procents genomströmning av C-studenterna med bibehållande av kvalitetskraven.

Insatser av detta slag skulle naturligtvis ha kunnat göras också inom tidigare system, men den nya uppmärksamheten på studieresultaten har otvivelaktigt spelat stor roll.

Det finns också exempel på att examinationsformerna ändrats. På sina håll har studieorganisationen ändrats så att moduler om 10 eller 20 poäng nu blivit det vanliga, mot tidigare moduler med lägre poängtal. Tentamina avser nu dessa större 10-poängsmoduler. Det innebär sannolikt i viss mån en annan typ av kunskapskontroll. Kortare kurser innebär naturligen att kunskaperna kontrolleras relativt detaljerat. Tentamina på större avsnitt måste göras mer översiktliga, vilket ibland kanske gör det enklare för studenten, men rätt utformade kan de också innebära en mer relevant kontroll av tillägnande och förståelse.

3.5 Förändringar i budget och resursanvändning

3.5.1 Budgeten

Budgetsystem

Hur universitet och högskolor lägger upp sitt interna arbete med verksamhetsplanering och budget har redan tidigare varit och är naturligtvis än mer efter en reform, som betonar friheten, deras egen sak. I vilken utsträckning arbetsformerna här faktiskt har ändrats har studerats såväl av Resursberedningen som av Riksrevisionsverket (RRV). Dessa uppmärksammade framför allt i vilken utsträckning lärosätena i sitt interna arbete tillämpade budgetering efter prestationer med användande av prislappar etc., dvs. en budgetteknik liknande statsmakternas. I dessa studier kan det nästintill förefalla som om själva syftet med reformen faktiskt var just att införa prestationsbudgetering lokalt. Något sådant syfte har emellertid inte angetts. Och det är heller inte självklart att universitet och högskolor måste arbeta på detta sätt för att uppnå bästa resultat. I praktiken kan inte synsätt och budgetteknik vara helt renodlade. Även i ett prestationsbudget/prislappssystem gör man undantag för att viss verksamhet bedöms nödvändig oavsett den aktuella situationen

med avseende på studerande och resultat. Och även där man inte har en intern prestationsbudget är man givetvis medveten om att resurserna totalt sett – och därmed också de egna resurserna – ytterst är beroende av prestationerna.

Flertalet universitet och högskolor tillämpar numera någon form av intern prestationsbudgetering, i många fall genom att statsmakternas budgeteringssystem används också för den vidare resursfördelningen lokalt. I dessa fall kan man konstatera att statsmakterna i realiteten nu styr mer än tidigare genom den påverkan man på så sätt utövar på den lokala resursfördelningen. Något motsvarande normerande inflytande på universitetens och högskolornas interna budgetering fanns inte före 1993.

Rent tekniskt har de lokala systemen utformats på olika sätt, t.ex. genom att man slår samman studentpeng och prognostiserad prestationsersättning till en ersättning. Statsmakternas prislappar kan också föras vidare i den interna budgetprocessen med eller utan avdrag för avsättningar till gemensamma ändamål som bibliotek och administration. Successivt förefaller dock den lokala prestationsbudgeteringen alltmer konsekvent omfatta alla utbildningskostnader, dvs. också kostnader för gemensamma ändamål och för lokaler.

Den ersättning som universitet och högskolor får för den grundläggande högskoleutbildningen är till skillnad mot tidigare inte kopplad till de faktiska utgifter eller kostnader som utbildningen medför. Om kostnaderna är lägre än ersättningen för studenter och prestationer går universitetet/högskolan med överskott och om motsatsen är fallet med underskott.

Det nya systemet innebär större osäkerhet i fråga om anslagens storlek. Många institutioner har därför underbudgeterat och varit mycket försiktiga med till exempel inköp av utrustning och genom att hålla tjänster vakanta. Det har i vissa fall lett till stora överskott på institutionsnivå. Både 1993/94 och 1994/95 hade flertalet universitet och högskolor överskott, huvudsakligen genererade på institutionsnivån.

Universitetet eller högskolan klassificerar själv till vilket område och vilken prisklass en viss prestation skall anses höra. I många fall är klassificeringen givetvis självklar. Andra faller inom en "gråzon", t.ex. mellan naturvetenskaplig och medicinsk utbildning – där ersättningsnivåerna är väsentligt olika. Olika klassificeringar kan innebära stora skillnader mellan lärosätena när det gäller ersättning för i princip likartade prestationer. Detta har påpekats av RRV i verkets årsrapport 1995.

Budgetens innehåll

Ersättningsnivån

Det nya systemet innebär en enhetlig resurstilldelning för likartad utbildning oavsett var i landet utbildningen genomförs. Tidigare anslagsnivåer var summan av en rad historiska beslut och de faktiska styckekostnaderna för en och samma utbildning kunde skilja sig avsevärt mellan olika orter.

Omfördelningar

Hur har den faktiska rörelsefriheten för universitet och högskolor med avseende på de ekonomiska resurserna utnyttjats?

Universitet och högskolor kan, när det gäller utbildningen, i princip göra två olika slag av omfördelningar av resurser. För det första kan man omfördela utbildningsplatser mellan områden men med bibehållen resursstandard för de olika utbildningsplatserna. Sådana omfördelningar har gjorts i mycket begränsad omfattning. För det andra kan man omfördela själva resursstandarden mellan olika utbildningar, dvs. ändra styckkostnaderna. Även detta har endast skett i begränsad omfattning, vanligen i form av att vissa ämnen med "laborativ" karaktär inom humaniora eller samhällsvetenskap fått en högre tilldelning än prislappen för området, t.ex. i nivå med den teknisk-naturvetenskapliga prislappen.

På något håll har man medvetet gått in för att få arbetsro genom att inte göra budgetfrågorna till uppslitande konflikter. Detta utesluter givetvis större omprioriteringar. Resurstilldelningen från statsmakterna, i form av prislappar och ersättningsgrundande helårsprestationer, blir styrande.

Men även där man inte uttryckligen avstått från omfördelningar är statsmakternas prislappar i regel mycket starkt styrande för den interna resursfördelningen. När det gäller de faktiska resursnivåerna, "standarden", för olika utbildningar har prislapparna ett helt avgörande inflytande.

Arbetet med budget och redovisning

Det nya systemet ställer nya krav på arbetet med verksamhetsplanering och budget. De omfattande redovisningar, som skall lämnas, medför en hel del arbete, inte minst på institutionsnivå. Sammantaget uppfattas det nya systemet – i varje fall inledningsvis – kräva större administrativa

insatser än det tidigare. Kostnaderna för det administrativa arbetet har nu blivit mer synliga än tidigare, vilket också kan ha bidragit till att arbetsinsatsernas omfattning uppmärksammas.

Ett omfattande arbete har lagts ner lokalt på att utforma de administrativa systemen så att begärda uppgifter kan redovisas. Samtidigt med universitets- och högskolereformen har nya datorstödda system för ekonomiadministration (AGRESSO) och uppföljning, t.ex. studiedokumentationssystemet LADOK, införts. Detta har krävt stora inskolnings- och inkörningsinsatser. Det har samtidigt inneburit att man inte alltid kunnat ha fullständig överblick över verksamheten. De studieadministrativa systemen är beroende av systemutveckling gemensamt för universitet och högskolor. Förseningar i detta arbete har lett till svårigheter lokalt.

Universitet och högskolor har i vissa fall grupperat om de tidigare administrativa resurserna. I regel har det då skett genom att delar av den centrala administrationen ställts till fakultetsnämndernas förfogande. Inom institutionerna menar man att det administrativa arbetet ökat väsentligt, men institutionerna har normalt inte fått något direkt tillskott till de administrativa resurserna. Större institutioner har inte sällan prioriterat viss administrativ förstärkning inom ramen för de resurser som man förfogar över.

Redovisning

Det nya systemet innebär inte bara omfattande redovisningskrav med avseende på verksamheten vid universitet och högskolor. Den ekonomiska redovisningen skall nu också, liksom för andra statliga myndigheter, utformas på ett sätt som mer liknar vad som gäller för företagen. Det innebär bland annat att redovisningen ger en tydligare bild av myndigheternas förmögenhetsställning utifrån en sedvanlig balansräkning. Däremot förefaller det svårt att ur den reguljära redovisningen utläsa vad till exempel olika utbildningar faktiskt kostar. Vill man veta det – t.ex. för att göra jämförelser mellan lärosätena eller för att se över prislapparna – måste man göra särskilda undersökningar.

Några universitet och högskolor har när det gäller den ekonomiska redovisningen inte klarat RRV:s krav utan fått s.k. oren revisionsberättelse.

Verksamhetsberättelser och årsredovisningar är i sig ingen nyhet. Universitet och högskolor har successivt tagit fram alltmer genomarbetade och påkostade dokument av detta slag. UHÄ gjorde samlade verksamhetsberättelser för alla universitet och högskolor, en uppgift som

sedan togs över av VHS och nu Högskoleverket.

Dokumenten har sannolikt kunnat förbättras över åren. Fortfarande är det dock skillnader i utformningen, vilket gör att direkta jämförelser mellan lärosätena eller samlade bedömningar inte till alla delar kan göras.

Mycket av det som angivits som syften med 1993 års universitets- och högskolereform är kvantifierbart. Det gäller t.ex. mångfalden i utbildningutbudet, anpassningen till studentefterfrågan och effektiviteten i resursutnyttjandet. Trots det, kan noteras, har statsmakterna inte krävt in någon direkt belysning av utvecklingen i dessa avseenden. Årsredovisningarna är i regel inte heller relaterade till interna måldokument.

3.5.2 Resursanvändningen

Sedan mitten av 1970-talet har universitet och högskolor själva avgjort för vilka slag av resurser anslagen skall användas. (Dessförinnan angav statsmakterna hur mycket som skulle användas till löner och hur mycket till andra driftkostnader, med en rad underuppdelningar och öronmärkningar.) Besluten i dessa frågor är normalt också decentraliserade långt ner i organisationen.

Undantag har fram till 1993 gällt för professurer, som inrättats av statsmakterna, och lokalkostnader, för vilka en särskild beslutsordning gällt. Även dessa undantag är nu upphävda. Universitet och högskolor inrättar numera – och tillsätter – tjänster som professor. I vilken utsträckning detta utnyttjas behandlas under avsnittet Forskning och forskarutbildning. Fr.o.m. budgetåret 1994/95 förfogar universitet och högskolor också själva över medlen för lokalkostnader.

Lokalkostnader

Lokalkostnaderna svarar för en stor del av de samlade kostnaderna och har hittills varit en "fri resurs" för såväl institutionen som universitetet/-högskolan i den bemärkelsen att man där inte behövt prioritera dessa kostnader mot andra. Det blir i det perspektivet intressant att se hur den nya lokala beslutanderätten kommer att utnyttjas, när den blir reell, vilket den kan sägas bli först när de direkt verksamhetsansvariga får möjlighet att väga olika resurser mot varandra.

Universitet och högskolor har ännu i regel inte fört friheten att förfoga över lokalkostnadmedlen fullt ut vidare ner i sin organisation. Även om lokalkostnaderna redovisningsmässigt kan vara utlagda på olika verksamheter och delar av organisationen har det inledningsvis varit

universitetet/högskolan centralt som ansvarat för lokalerna.

Planering och förberedelser pågår dock för en reell decentralisering inom universiteten/högskolorna också av besluten i dessa frågor, ibland efter en kortare eller längre övergångsperiod med successiva förändringar. Decentraliseringen förefaller bli begränsad till att huvudsakligen avse omfattningen av lokalerna, inte belägenheten av dem, i varje fall inte i form av möjlighet att flytta ut från "campus". En fakultetsnämnd/institution kan således få besluta att minska sina lokaler och använda pengarna till annat och vice versa, men man kan inte besluta att flytta sin verksamhet till helt andra lokaler utanför universitets/högskoleområdet.

Vid RUT-93:s intervjuer nämndes bland annat att den snabba anpassningen av resurstilldelningen till studenterna och deras aktiviteter kan bli problematisk med avseende på lokalkostnaderna, som är långvariga åtaganden. För t.ex. studerande inom vissa konstnärliga områden är hyrespengen mer än 100 000 kronor per student och år. Förändringar slår då väldigt hårt. (Detta bör dock ses i perspektiv av de ofta än mer långsiktiga bindningarna i personal.) Den synpunkten framfördes också att för mycket av lokalkostnaderna innefattas i prislapparna för grundutbildningen. Vid universiteten och högskolorna med fakultetsorganisation borde mer ha lagts på fakultetsanslagen.

4 Forskning och forskarutbildning

Forskning och forskarutbildning har endast i begränsad utsträckning berörts av annat än de institutionellt-organisatoriska delarna av universitets- och högskolereformen. RUT 93:s redovisning görs därför här mer kortfattat och översiktligt.

4.1 Utformningen av systemet

Universitet och högskolor med fakultetsorganisation

I den nya statliga budget- och styrfilosofin ligger att statsmakterna i stället för att ge föreskrifter för verksamheten skall sätta upp mål och beställa vissa prestationer och resultat från myndigheterna. I regleringsbreven för budgetåren 1993/94 och 1994/95 angavs följande för forskning och forskarutbildning:

"Universitet och högskolor skall bedriva effektiv verksamhet på hög internationell nivå.

Universitet och högskolor skall, med beaktande av förutsättningarna inom varje fakultetsområde (motsv.)

- öka antalet doktorsexamina
- öka andelen disputerade lärare
- öka omfattningen av externt finansierad verksamhet
- förbättra informationen om forskning och forskningsresultat bidra till att antalet artiklar av svenska forskare publicerade i internationella vetenskapliga tidskrifter ökar
- vidga det internationella forskningssamarbetet."

Inför budgetåret 1995/96 utökades den sista punkten med "särskilt genom att utnyttja de möjligheter som deltagandet i EU:s forskningsprogram erbjuder".

Enligt förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (SFS 1993:1153) skall universitetens och högskolornas resultatredovisning omfatta bl.a. följande uppgifter: antal nyantagna doktorander, hur stor del av examensfordringarna som doktoranderna har klarat av, avlagda examina samt doktorandernas studiefinansiering. För

forskning skall redovisas forskningsvolymen uttryckt i antal personår. (4 kap. 3 och 4 §§)

Mål och resultatkrav av den angivna innebörden måste i princip också ha gällt tidigare, även om de då inte formellt skrevs in i regleringsbreven utan var mer eller mindre underförstådda. Naturligtvis ville statsmakterna också före 1993 att universitet och högskolor skulle examinera så många doktorer som möjligt, ha så kvalificerade lärare som möjligt, ha en forskning på hög internationell nivå etc. Själva det faktum att detta fästs på pränt kan dock möjligen innebära en viss skärpning.

Formellt har universitet och högskolor, oavsett vilket planerings- och anslagssystem som gällt, haft stor frihet i fråga om inriktning, uppläggning och genomförande av verksamhet inom området forskning och forskarutbildning. I praktiken har det naturligtvis funnits en rad hinder för den "totala friheten". Inte minst har tillgången till – eller bristen på - resurser satt och sätter gränser. Anslagstilldelningen har varit och är det viktigaste styrmedlet inom forskning och forskarutbildning.

I fråga om forskarutbildningen har inga föreskrifter givits om hur många som skall antas eller examineras. Omkring år 1990 angavs dock målet att examinationen inom forskarutbildningen skulle fördubblas fram till år 2000. Antalet årligen avlagda doktorsexamina var då cirka ett tusen. En fördubbling innebär alltså cirka två tusen examina per år vid sekelskiftet.

Anslagsstrukturen för forskning och forskarutbildning har ändrats i anslutning till universitets- och högskolereformen, men innebär i sak fortfarande, sett ur det enskilda universitetets eller högskolans perspektiv, att såväl de totala resurserna för forskning och forskarutbildning som fördelningen av dessa mellan fakultetsområden är givna genom beslut av statsmakterna.

Varje universitet/högskola får numera ett anslag till forskning och forskarutbildning med anslagsposter för vart och ett av fakultetsområdena. Tidigare anvisades ett anslag till varje fakultetsområde med anslagsposter för vart och ett av de berörda lärosätena. Eftersom det är riksdagen som beslutar om anslagen och regeringen om anslagsposterna innebär detta, strikt formellt, att riksdagen numera svarar för besluten om forskningsresursernas lokalisering och regeringen för besluten om fördelningen mellan olika forskningsområden. Redan i propositionerna anges dock hur fakultetsfördelningen är tänkt. Den ligger således implicit i riksdagsbeslutet. Med hänsyn till den lokala planeringen är det också nödvändigt att information om fakultetsfördelningen ges redan i budgetpropositionen (motsv.) och inte först i regleringsbrevet.

Fakultetsanslagen och fakultetsorganisationen är i regel gemensamma

för flera lärosäten, dels det universitet, dit fakultetsnämnden är knuten, dels en eller flera mindre och medelstora högskolor. De mindre och medelstora högskolorna skall framför allt ha tillgång till en del av de s.k. rörliga resurserna vars syfte är att ge forskningsmöjligheter åt innehavare av lektorstjänst.

Statsmakternas fakultetsfördelning är inte helt bindande. Universitet och högskolor får göra omfördelningar mellan anslagsposterna till de olika fakultetsområdena motsvarande tre procent av var och en av dessa poster. Detta kan förefalla blygsamt, men tre procent av hela anslagsposten kan vara en betydande del av det belopp som i realiteten är rörligt och påverkansbart ett enskilt budgetår.

En viktig förändring är att tjänster som professor numera inrättas av universitet och högskolor och inte som tidigare kräver beslut på statsmaktsnivå.

Även för forskarutbildningen har resurserna avgörande betydelse för verksamhetens omfattning och inriktning. Ett förslag till viss, begränsad, resultatrelaterad resurstilldelning för forskarutbildningen presenterades av den borgerliga regeringen och godkändes då av riksdagen, men genomfördes sedan inte. Den socialdemokratiska regeringen föreslog i 1995 års budgetproposition att detta system inte skulle införas, vilket sedan också blev riksdagens beslut.

De mindre och medelstora högskolorna

Frågan om forskning och forskarutbildning vid de mindre och medelstora högskolorna har diskuterats länge. Successivt har resurserna för olika närliggande ändamål – forskningsstödjande åtgärder, forskarutbildning av lärare, forskningsanknytning etc. – vid dessa högskolor byggts ut, men de har inte fått egna fasta resurser för forskning i form av fakultetsanslag. Med tiden har beloppen till dessa olika ändamål blivit betydande. Åtminstone vissa av högskolorna förfogar nu över belopp för sådana ändamål av en storleksordning som motsvarar de belopp som anvisas för vissa fakultetsområden vid ett universitet.

Regeringen har numera också beslutat att, efter bedömning av Högskoleverket, professurer skall kunna inrättas vid dessa högskolor.

Fakultetsorganisationen omfattar också de mindre och medelstora högskolorna. Lärare vid dessa högskolor ingår i fakulteterna. Lärare vid dessa högskolor tilldelas också medel för forskningstid ur de s.k. rörliga resurserna inom fakultetsanslagen.

4.2 Statsmakterna och forskningen vid universitet och högskolor

Den samordnade forskningspolitiken

De politiska organen i Sverige har haft stora ambitioner att föra en aktiv forskningspolitik. Detta har bland annat kommit till uttryck i vart tredje år återkommande forskningspolitiska propositioner. I dessa har universitetens och högskolornas resurser behandlats tillsammans med inte bara forskningsrådens utan också resurserna för den statligt finansierade sektorsforskningen.

Den nya ordning för behandling av budgetfrågor på statsmaktsnivå som skall gälla fr.o.m. hösten 1996 förefaller leda såväl till att anslagen till forskning kommer att behandlas i det reguljära budgetsammanhanget både i regeringskansliet och i riksdagen som till att forskarutbildning och grundforskning – genom grupperingen i utgiftsområden – framför allt skall behandlas tillsammans med andra utbildningsdepartementala frågor, inte tillsammans med sektorsforskning inom andra departement. Det kan noteras att det inom den nuvarande regeringen inte finns något statsråd som är utsett att ansvara för samordning av forskningspolitiken.

Uppdelningen grundläggande högskoleutbildning – forskning och forskarutbildning

De största statliga forskningsinsatserna görs genom anslagen till universitet och högskolor. Det förefaller vara svårt för statsmakterna att hävda att de bedriver forskningspolitik om omfattningen av dessa resurser skulle vara utanför deras kontroll. Det har dock varit och är, av diskussionen att döma, långt ifrån självklart att universitets- och högskoleanslagen uttryckligen skall behandlas i termer av hur mycket som skall gå till forskning respektive till utbildning. I praktiken har emellertid uppdelningen av universitetens och högskolornas resurser mellan utbildning och forskning, oavsett anslagsstrukturen, länge varit föremål för politiska beslut.

Före högskolereformen 1977 anvisades medel till universitet och högskolor under fakultetsvisa anslag: två anslag för varje fakultetsområde – ett till avlöningar till lärarpersonal och ett till driftkostnader. Det angavs inte uttryckligen hur mycket av dessa anslag som skulle avse grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning. Men samtidigt svarade regering och riksdag för en rad beslut

som gällde verksamheten. I regleringsbrev gavs ingående bestämmelser för hur anslagen skulle disponeras. Tjänster långt ner i organisationen inrättades genom beslut på statsmaktsnivå. Detaljerade föreskrifter angav hur tjänsteinnehavarnas arbetstid skulle fördelas på olika arbetsuppgifter. Sammantaget innebar denna detaljerade reglering att resurstilldelningen till de olika verksamheterna och villkoren för dem i hög grad bestämdes av statsmakterna, även om anslagen inte var uppdelade på forskning respektive utbildning.

Från 1977/78 har anslagen varit uppdelade i anslag till grundläggande utbildning respektive till forskning och forskarutbildning.

Denna uppdelning har inte varit okontroversiell. Ett sammanförande av anslagen till ett enda skulle emellertid innebära att basanslagen för forskning och forskarutbildning exempelvis inräknades som en komponent i ersättningsbeloppen för den grundläggande högskoleutbildningen. Därmed skulle universitets- och högskolestyrelserna göra de resursmässiga avvägningar som nu ligger på statsmakterna.

I dagens system är en viktig skillnad gentemot tidigare att inrättandet av professurer nu i princip är en fråga för lokala beslut. Inrättandet av professurer är ett centralt instrument för att åstadkomma såväl bredd som specialisering inom basorganisationen och – genom att ämnena för professurerna oftast blir forskarutbildningsämnen – för att bygga upp en forskarutbildningsorganisation. Tidigare system innebar således att dessa för verksamheten mycket centrala frågor var statsmakternas beslut.

Fakultetsindelningen

Statsmakternas övergripande prioriteringar för forskarutbildningen och forskningen vid universitet och högskolor görs nu mellan fakultetsområdena. Denna sedan lång tid etablerade indelning av den vetenskapliga verksamheten är indelningsgrund inte bara för de forskningspolitiska besluten utan också för den lokala organisationen.

Fakultetsuppdelningen innebär att det för medelsanvisningen till universiteten används en mer preciserad fördelning än för forskningsrådsorganisationen.

Har då de politiska avvägningarna verkligen gjorts i termer av forsknings/fakultetsområden? Det förefaller, av texterna i de olika forskningspropositionerna att döma, trots allt ha varit lättare för politikerna att tänka i termer av olika resursslag. Förslagen har ofta haft formen av ”fler forskarassistenttjänster”, ”mer pengar till lektorers forskning”, ”förstärkta basresurser”, ”utbyggd studiefinansiering inom forskarutbildningen” etc. Besluten om resurser till de olika fakultetsområdena har

varit summan av ställningstaganden i en rad delfrågor av detta slag. Av anslagstekniska skäl har statsmakterna gjort en uppdelning mellan fakultetsanslagen, men detta har snarare kommit in som ett andra led. Motiveringar i propositioner har i regel primärt relaterats till olika typer av resursinsatser. Trots att beslutsstrukturen utformats för att politiska avvägningar mellan de olika forskningsområdena, har diskussionen således egentligen inte förts i dessa termer.

Statsmakternas styrning av fakultetsanslagen

Under fakultetsanslagen till forskning och forskarutbildning finns i regleringsbreven fortfarande en rad direkta öronmärkningar av gammalt slag, dvs. direkta beloppsangivelser för olika ändamål. Den viktigaste är öronmärkningarna för studiefinansiering inom forskarutbildning. Av de samlade fakultetsanslagen tar medlen för studiefinansieringen cirka femton procent, men andelen varierar väsentligt mellan de olika enheterna och mellan fakultetsområdena.

Därtill fanns i regleringsbreven för alla tre åren under perioden 1993/94 - 1995/96 ett stort antal andra öronmärkningar avseende medlen till forskning och forskarutbildning. Många av dessa innebar verkställande av statsmaktsbeslut i samband med den senaste forskningspropositionen.

Fakultetsanslagen är också i realiteten för lång tid framåt intecknade till följd av *tidigare* beslut av statsmakterna. Framför allt innebär de ordinarie professurerna omfattande och långsiktiga bindningar. Det senaste beslutet – i det gamla systemet – av regeringen om vilka tjänster som professor som skulle finnas inrättade vid universitet och högskolor upptar cirka 1 600 tjänster. Med en – lågt räknad – genomsnittlig kostnad per tjänst av en miljon kronor för lön och andra kostnader innebär det att cirka 1,6 miljarder kronor av fakultetsanslagen är styrda av dessa tjänster. Det är mer än en tredjedel av de samlade fakultetsanslagen.

Sammantaget styrs således runt hälften av fakultetsanslagens närmare användning direkt eller indirekt av statsmakternas beslut. Om man därtill beaktar den andel av anslagen som avsätts för lokalkostnader och för gemensamma ändamål som administration och bibliotek m.m. återstår för fakultetsnämndernas årliga budgetbeslut knappast med än en fjärdedel av anslagen. Även denna del är ofta relativt bunden i ett kortare perspektiv.

4.3 Förändringar i verksamhet, budget och resursanvändning

4.3.1 Verksamheten

Universitet och högskolor som forskningsinstitut

Fristående forskningsinstitut finns knappast i Sverige. Tanken är att universitet och högskolor skall svara inte bara för sin egen verksamhet utan också utföra forskning som finansieras av andra statliga myndigheter eller av näringslivet.

Forskningen vid universitet och högskolor tillförs omfattande resurser via externa finansiärer. Dessa inte bara påverkar verksamhetens omfattning och inriktning direkt. De har också i varierande grad indirekt inflytande på fördelningen av universitetens och högskolornas egna medel för forskning och forskarutbildning. Därtill påverkas tjänsteorganisationen och arbetsvillkoren för lärarna. Stora forskningsfinansiärer som t.ex. de nyinrättade forskningsstiftelserna ställer också krav på särskild utformning av organisation och ledningsfunktioner för den verksamhet som de stödjer.

Universitet och högskolor kan nu bilda bolag för att i en från lärosätet fristående juridisk person bedriva forskning på externa uppdrag. Även om dessa möjligheter i och för sig inte infördes som en del av universitets- och högskolereformen, ligger de i linje med intentionerna i denna och tillkom samtidigt med reformen. Bolagsbildningen ökar, men bolagen svarar ännu inte för någon kvantitativt sett betydande verksamhet.

En särskild utredning behandlar den samlade statliga forskningsfinansieringen i Sverige. Frågor som hänger samman med den omfattande externfinansieringen av verksamhet vid universitet och högskolor är primärt en fråga för denna utredning. RUT-93 kan dock konstatera att universitet och högskolor belastas med allt mer omfattande verksamhet, som ställer stora och inte sällan motstridande krav.

Forskarutbildningen

Att verksamheten inom forskning och forskarutbildning är i ständig utveckling, oavsett vilka planerings- och styrsystem statsmakterna väljer att använda, kan exemplifieras med utvecklingen av antalet forskarutbildningsämnen.

Med hjälp av SCB har RUT-93 tagit fram uppgifter om utvecklingen av antalet forskarutbildningsämnen. Här visar sig en mycket kraftig ökning ha ägt rum sedan 1970-talet. Under den period som SCB studerat – 1974/75-1994/95 – har tre skilda planerings- och budgetsystem tillämpats centralt för verksamheten vid universitet och högskolor. Förnyelsen inom forskning och forskarutbildning, som den kommer till uttryck i nya forskarutbildningsämnen, har fortgått oberoende av system.

Läsåret 1974/75 bedrevs forskarutbildning i sammanlagt 342 ämnen. Tjugo år senare, läsåret 1994/95, var antalet forskarutbildningsämnen 549, dvs. en ökning med drygt 60 procent. Kraftigast var ökningen i början av 90-talet. Antalet ämnen ökar inom alla fakulteter, men ökningen är störst inom samhällsvetenskaplig (där antalet forskarutbildningsämnen fördubblats), medicinsk och matematisk-naturvetenskaplig fakultet. I särklass flest forskarutbildningsämnen (cirka 200) finns inom teknisk fakultet.

Årligen antas ungefär 2 500 studerande till forskarutbildningen. Med vissa variationer har antalet varit i stort sett detsamma under de senaste tjugo åren. Antalet ökar något när man kommer fram till mitten av 90-talet.

Antalet avlagda doktorsexamina och licentiatexamina ökar successivt, vilket är i överensstämmelse med målet att under 1990-talet fördubbla examinationen inom forskarutbildningen.

Antalet forskarstuderande vid de mindre och medelstora högskolorna ökar och uppgick läsåret 1993/94 till omkring 600. Nära 70 procent av dessa var lärare vid högskolorna som ägnade en del av sin arbetstid åt egen forskarutbildningen. De flesta studerar inom det samhällsvetenskapliga området.

Den ökade intagningen till den grundläggande högskoleutbildningen har inneburit att doktorander i ökad utsträckning används i undervisning och examination, vilket kan komma att få negativa konsekvenser för effektiviteten i forskarutbildningen. (Naturligtvis kan det inte heller vara bra för grundutbildningen med alltför oerfarna lärare.)

I prop. 1992/93:1 (s. 62) framhölls att det som inte uttryckligen är reglerat står det varje universitet och högskola fritt att besluta om själv. Principen, att allt som inte är uttryckligen förbjudet är tillåtet, har utnyttjats i varje fall med avseende på forskarutbildningen. Vid ett universitet har man tagit fasta på att det inte är förbjudet att avstänga doktorander som inte anses ha tillfredsställande studieaktivitet och resultat. Protester mot detta beslut har dock framförts. Frågan är nu föremål för rättslig prövning.

4.3.2 Budget och resursanvändning

Paradoxalt nog har resultatrelaterad budgetering tillämpats på lokal nivå för större eller mindre delar av fakultetsanslagen långt innan statsmakterna började använda sådan budgeteringsteknik för grundutbildningen, där det däremot tidigare inte funnits någon motsvarande lokal praxis.

Den prestationsrelaterade fördelningen av fakultetsanslagen har i regel gällt studiefinansieringsmedlen, men ofta också en större eller mindre del av medlen i övrigt. På något håll tillämpar man nu den fördelningsmodell som togs fram för den förra regeringen, men som ratats för fördelning på statsmaktsnivå.

Den tidigare regeringen införde en möjlighet att lokalt besluta om någon form av examenspremie i forskarutbildningen. Denna möjlighet förefaller utnyttjas ytterst begränsat.

Den formellt tillåtna omfördelningen mellan fakulteterna på tre procent av anslagsposterna har så vitt kan bedömas inte utnyttjats maximalt av något universitet eller högskola. De omfördelningar som gjorts har normalt inte haft formen av direkta överföringar från ett ändamål till ett annat. Tekniken har i stället varit att sätta av belopp till en eller flera potter för fördelning över fakultetsgränserna. På något håll har en procent av anslagsposterna tagits till detta, vanligare har varit mindre belopp.

Redovisning

Ända sedan systemet med skilda anslag för grundläggande högskoleutbildning respektive forskning och forskarutbildning infördes för tjugo år sedan har kritik riktats mot den redovisningsmässiga aspekten av detta.

Stora delar av fakultetsanslagen avser ändamål som i sin helhet hänför sig till forskning och forskarutbildning och således inte bör föranleda några redovisningsproblem. Det gäller studiefinansieringen inom forskarutbildningen, lektorers forskning m.m.

Anslagen bekostar också resurser, som kan användas såväl inom forskning/forskarutbildning som inom grundutbildningen. I vilken utsträckning dessa resurser skall utnyttjas för olika verksamheter avgörs i samband med budgetering och planering och om inte dessa beslut ändras av de budget- och planeringsansvariga, skall detta ligga till grund för verksamheten och redovisningen. Problem förefaller uppstå genom att man inom institutionerna inte alltid betraktar planering och budgetering som bindande beslut, som skall avspeglas i verksamheten och i arbetsuppgifterna för de enskilda lärarna. I stället menar man att verk-

samheten bör kunna utformas mer eller mindre oberoende av fördelningar i budget och andra beslut, bara pengarna räcker totalt. Då uppfattas redovisningen av den faktiska resursanvändningen som problematisk: dels skulle den, för att bli korrekt, kräva ett särskilt rapporteringssystem, dels riskerar den att inte stämma med anslagen till olika ändamål.

Vid RUT-93:s intervjuer togs problemen upp med att få en helt rättvisande redovisning av kostnadsfördelningen mellan grundutbildning och forskning/forskarutbildning. Några större, systematiska fel ansågs dock i regel inte föreligga. Det nämndes att strävan att engagera professorerna i grundutbildningen skulle kunna innebära en viss resursöverföring från forskning till utbildning, eftersom professorerna normalt budgeteras under fakultetsanslagen och deras undervisningsinsater inte alltid kompenseras budgetmässigt.

Till saken hör att universitetens och högskolornas redovisning ofta inte heller fungerar tillfredsställande, när det gäller att hålla i sär kostnaderna för externt finansierad verksamhet. Kraven från externa finansiärer kommer sannolikt att öka i detta avseende. Som nämnts i det föregående är det också svårt att direkt ur redovisningen få fram kostnaderna för olika delar av grundutbildningen. Det finns således flera skäl att se över den ekonomiska redovisningen utifrån såväl universitetens och högskolornas egna som omvärldens informationsbehov.

Resursanvändning

Nya professurer

Rätten att inrätta nya professurer har hittills utnyttjats relativt sparsamt. Resursläget är naturligtvis en viktig faktor här. Antalet professurer ökade budgetåret 1993/94 med 2 procent (45 tjänster) jämfört med året före. Uppsala Universitet svarade för mer än hälften av ökningen. Elva av de ny professurerna inrättades för verksamhet vid någon av de mindre och medelstora högskolorna.

Befordran till biträdande professor

Högskoleförordningen 4 kap. 17 § ger möjlighet att befordra lektorer: ”Den som i tjänst som lektor visat särskild skicklighet får av högskolan, inom ramen för sin lektorstjänst, ges ställning som biträdande professor.” Även denna nya möjlighet har utnyttjats sparsamt såväl vid universiteten som vid de mindre och medelstora högskolorna.

Varje universitet och högskola har egna regler för vad som krävs av

en biträdande professor. Generellt torde gälla att lektorn skall ha en vetenskaplig kompetens långt över docentnivån. Ett annat kriterium är ofta särskild pedagogisk skicklighet. Därtill finns också andra kriterier. Benämningen "biträdande professor" är i de flesta fall en ren hederstitel.

Andra tjänsteorganisatoriska förändringar

Den ökade friheten i tjänsteorganisatoriska frågor har lett till vissa lokala nykonstruktioner, t.ex. i form av tidsbegränsade postdoktorala forskartjänster.

4.4 Samverkan med näringslivet

En viktig del i universitets- och högskolereformen var att utveckla universitetens och högskolornas s.k. tredje uppgift bl.a. innefattande samverkan med näringslivet. Bland annat har regeringen 1994 inrättat Teknikbrostiftelser på sju högskoleorter i syfte att effektivisera och stimulera överföringen av forskningsresultat m.m. från universiteten till näringslivet. Härutöver har det bildats ett antal "holding"-bolag för att bedriva tjänsteproduktion samt kommersialisera forskningsprojekt inom högskolans ram. Regeringen uttalade sig för att på olika sätt förstärka universitetens och högskolornas intresse för att medverka vid tekniköverföring till näringslivet och att bidra till exploatering av forskarnas resultat. Lokalt har flera universitet och högskolor sedan 1970-talets början haft särskilda kontaktsekretariat inrättade i detta syfte.

På uppdrag av RUT-93 har Deputy Managing Director Stuart Bosworth, Salford University, belyst denna samverkan i Sverige och jämfört den med motsvarande funktioner i främst Storbritannien. Denna utvärdering visar på en rad kritiska frågor för den framtida utvecklingen av universitetens och högskolornas kontakter med näringslivet. Framförallt uppmärksammar Bosworth det förhållandet att lärare och forskare inom högskolan är undantagna i den lag som gäller för arbetstagares uppfinningar. De har således full rätt att exploatera sina i tjänsten gjorda uppfinningar utan hinder från universitetet eller högskolan såsom arbetsgivare. Detta s.k. lärarundantag har sin grund i synen på högskolan som organisation. Den skulle inte överhuvudtaget vara inbegripen i kommersiell verksamhet. Om nu denna syn har förändrats och statsmakternas förväntningar på högskoleledningarna numera är den, att man önskar sig ett större engagemang i dessa frågor, måste nog incitamentsstrukturen och eventuellt även lagstiftningen ändras härvidlag. Bosworth anser att

statsmakternas riktlinjer till universitet och högskolor bör förtydligas liksom att universitets- och högskoleförbundet har en viktig uppgift inom detta område bl.a. genom att ta initiativ till en "handbok" med rekommendationer för hur dessa frågor bör hanteras. Universitets- och högskoleledningarna borde, enligt studien, ta ett större ansvar för att bl.a. utveckla de lokala regelsystemen för avtal, kontrakt, patenträttigheter m.m. Resultatet av studien i sin helhet redovisas i RUT-93:s Arbetsrapport nr 6 University-Industry Relationships.

5 Ur studenternas och lärarnas perspektiv

Ett universitet eller en högskola må utåt representeras av sin styrelse och rektor, men det är lärarna och studenterna som utgör universitetet eller högskolan och det centrala är deras arbete inom utbildning och forskning.

Vad har då 1993 års universitets- och högskolereform inneburit för de mer än 15 000 lärare och de cirka 260 000 studenter som finns vid svenska universitet och högskolor?

5.1 Studenterna

Den som utan närmare preciseringar ges upplysningen att en universitets- och högskolereform i första hand syftar till att öka friheten skulle sannolikt förmoda att den ökade friheten gällde studenterna – att det handlade om ökad frihet att välja vad, var, när och hur man vill studera. Den ökade friheten var emellertid i första hand en frihet för universiteten och högskolorna att organisera utbildningen.

Att öka studentinflytandet var samtidigt ett viktigt led i 1993 års universitets- och högskolereform. Temat hade två grundvariationer:

– Utbildningsutbudet skulle utformas utifrån studenternas önskemål och efterfrågan.

– Studentpengen i resurstilldelningssystemet skulle göra det möjligt för studenterna att "rösta med fötterna", vilket skulle ge de enskilda studenterna ett mer direkt inflytande. Detta skulle t.o.m. kunna ersätta det formaliserade inflytandet för studenterna kollektivt – det obligatoriska medlemskapet i studentkår skulle kunna avskaffas.

RUT-93 har diskuterat frågorna om studenternas situation i det nya systemet bland annat vid ett seminarium med företrädare för studenterna vid flertalet lärosäten.

Studenterna och utbildningsutbudet

RUT-93 har tidigare i betänkandet behandlat utbildningsutbudets anpassning till studentefterfrågan och kunnat konstatera att några mer väsentliga anpassningar inte ägt rum.

Variationerna har i viss mån ökat när det gäller specialinriktningar och profileringar av olika utbildningar och framför allt, delvis sammanhängande därmed, när det gäller behörighets- och urvalsregler. De nya tillträdesreglerna har blivit synnerligen mångfasetterade, vilket inte bara har gjort systemet mer svåröverskådligt utan också, genom preciseringen och variationerna i tillträdeskraven, kan ha minskat de faktiska valmöjligheterna för många studenter. Skilda, mer eller mindre starkt profilerade, utbildningsinriktningar på olika orter gör det också svårare för studenterna att byta studieort under studietiden.

Vid RUT-93:s studentseminarium ifrågasattes om inte decentraliseringen gått för långt och därigenom skillnaderna mellan utbildningar med samma syfte men på olika orter blivit alltför stora. Inte bara försvåras tillgodoräknande av utbildning som genomförts på olika orter och därmed byte av studieort under utbildningstiden. Variationerna kan vara så stora att de blir problematiska också för kommande arbetsgivare. Som ett exempel nämndes lärarutbildningen, där skillnaderna i uppläggning inte ansågs vara rimliga. Beroende på vid vilket lärosäte utbildningen bedrivs kan den, enligt studenternas uppgifter, innehålla allt mellan åtta och trettio poäng i pedagogik. Utbildningen bedrivs såväl i form av sammanhållna lärarprogram som i form av fristående kurser avslutade med ett års särskild lärarutbildning. Olika betygsskalor används vid de olika lärosätena. Hur skall arbetsgivaren kunna bedöma allt detta, var den retoriska frågan från studenterna.

Studenterna som deltog i RUT-93:s seminarium befarade att arbetsmarknadssituationen och den stora konkurrensen om jobben kommer att göra magisterexamen till den reguljära examen. Rimligheten av detta ville man definitivt ifrågasätta. Både samhället och individerna riskerar stora kostnader för vad som i realiteten kan vara överutbildning. Möjligheterna att garantera kvaliteten, om även magisterutbildningen blir en massutbildning, ifrågasattes också.

En förändring med klara konsekvenser för de enskilda studenterna är den ökade omfattningen av studier utanför linjer och program. Även om studenterna ofta har vissa garantier att få fortsatta inledda studier i ett ämne på B- och C-nivå, löper de stora risker att inte kunna genomföra en kontinuerlig studiegång och få en rimlig och önskad kombination av kurser. Någon form av platsgaranti borde ges. Lösningar måste finnas på de konflikter mellan programstuderande och kursstuderande, som en

sådan eventuellt skulle kunna innebära.

De farhågor för utbildningskvaliteteten, som framförts i diskussionen om reformen, måste givetvis vara oroande ur studentperspektiv. De satsar mycket tid och pengar och vill självfallet vara säkra på att de får bästa tänkbara utbildning. Det räcker inte med att veta att utbildningarna kanske utvärderas i efterhand. För den enskilde är det knappast tillfredsställande att efter genomgången utbildning få veta hur utbildningen bedöms kvalitetsmässigt. Den löpande, interna kvalitetskontrollen måste fungera och därmed skapa förtroende för utbildningen såväl hos studenterna som på arbetsmarknaden.

Studenterna och beslutsorganisationen

Liksom för lärarna gäller att studenternas formella medverkan i beslutande organ inom universitet och högskolor i huvudsak är densamma som före 1993 års reform. Studenterna deltar i styrelsearbetet och har därtill rätt att vara representerade i alla övriga organ som beslutar i frågor om utbildningen. Det innebär framför allt fakultetsnämnd (motsv.) och institutionsstyrelse.

I RUT-93:s intervjuer har studenterna pekat på det stora antal beredande organ som inrättats, mer permanent eller i samband med reformgenomförandet. Normalt får studentrepresentanter delta också i dessa, men uppenbarligen inte alltid. Man upplever en oklar ansvarsfördelning mellan olika organ inom lärosätena och kan ha svårt att följa och aktivt delta i allt som man bedömer önskvärt. Till den, som man uppfattar, förvirrade situationen bidrar också att andra aktörer ofta är lika osäkra som studenterna på vad som skall gälla i fråga om beslutsfattandet.

Vid det nämnda studentseminariet framfördes önskemål om att lärosätena skulle ansvara för utbildning av studeranderepresentanterna i olika organ. Det påpekades också att kårerna kan behöva se över sin egen organisation.

De enskilda studenternas inflytande

Kårobligatoriet blev kvar. Studentkårerna och de studentföreträdare de utser är fortfarande kanalen för studenternas inflytande över verksamheten vid universitet och högskolor.

Det inflytande, som var tänkt att ligga i att den student som inte var nöjd skulle kunna flytta någon annanstans med sin studentpeng, är i

realiteten inte mycket värt. Det förefaller, för det första, ha blivit svårare för studenterna att byta studieort. Det finns inte plats för sådana som kommer utifrån och vill börja mer eller mindre långt in på en studiegång. Det har också blivit svårare att få tillgodoräkna poäng från studier på en annan ort. Och, för det andra, innebär den väldiga efterfrågan på högskoleutbildning att det lärosäte som eventuellt skulle drabbas av flyttningar har goda möjligheter att fylla på med nya studenter.

Decentraliseringen av beslut från nationell till lokalnivå innebar att flera frågor som direkt berör studenten inte längre fanns reglerade. Från studenterna har det framförts att de enskilda högskolorna brustit i att anta lokala regelverk som ersättning. För studenterna har detta blivit ett stort problem då godtyckligheten har ökat då det har uppkommit olika praxis inom samma högskola.

5.2 Lärarna

1993 års universitets- och högskolereform hade inga uttryckliga mål med avseende på lärarnas vare sig arbetsvillkor och anställningsförhållanden eller ställning i organisationen.

Lärarna och beslutsorganisationen

Lärarnas rätt och möjligheter att som grupp vara företrädda och medverka i olika organ inom universitetet eller högskolan är i huvudsak oförändrade jämfört med vad som gällde före 1993. Företrädare för lärarna deltar i styrelsearbetet. Flertalet av ledamöterna i fakultetsnämnderna skall hämtas bland lärarna vid berört lärosäte. Motsvarande gäller för institutionsstyrelser eller andra icke föreskrivna ledningsorgan som inrättas.

Den traditionella rätten för universitetslärarna att utse sina "förmän", dekaner och prefekter, förändrades genom reformen. Dekanerna valdes tidigare av respektive fakultet. De utses nu av rektor. Det sker dock efter förslag från berörda lärargrupper. I fråga om prefekterna finns nu inga föreskrifter alls, eftersom någon reglering av institutionsnivån inte längre förekommer. Tidigare fanns föreskriven en förslagsrätt för den berörda institutionen. Som påpekats tidigare förefaller dekaner och prefekter än mer än tidigare uppleva sina roller som konfliktfyllda. De slits mellan lojalitet med de kolleger som föreslagit dem och lojalitet med den universitetsledning som utsett dem.

Systemet med kollegiala val måste ses bland annat i perspektiv av

arbetssituationen och framför allt arbetsledningssituationen vid universitet och högskolor förr och nu. Lärarna har själva ansvaret för den närmare uppläggningen och genomförandet av sina arbetsuppgifter. Tidigare gav en relativt detaljerad central reglering av lärarnas skyldigheter och en centralt beslutad planering av utbildningen de ramar för verksamheten för vilka annars skulle krävts lokala prioriteringar och direkt arbetsledning. Successivt har nu en rad beslut decentraliserats, uppgifterna för den lokala organisationen starkt förändrats och tydligare arbetsledningsroller skapats vid universitet och högskolor.

Att de anställda får välja sin chef är en på arbetsmarknaden i övrigt ovanlig, för att inte säga i det närmaste obefintlig, rättighet. Förändringen i samband med universitets- och högskolereformen kan i så måtto sägas vara ett steg mot en normalisering. I vad mån förändringen innebär en reell förlust för universitetslärarna är svårt att bedöma.

Tjänsteorganisationen

Högskoleförordningens bestämmelser om lärartjänsterna vid universitet och högskolor lämnades oförändrade i samband med 1993 års reform. Det innebär att lärartjänsterna, jämfört med vad som gäller för andra statliga tjänster, fortfarande är föremål för relativt ingående föreskrifter från statsmakternas sida. Föreskrifterna gäller inrättande av lärartjänster, behörighet, befordringsgrunder, tillsättning, möjligheter till tidsbegränsning av anställningen, tjänstgöringens innehåll m.m. Särskilt utförliga är föreskrifterna som rör tillsättningen av lärartjänster. Här finns bl.a. föreskrifter om en ordning med tjänsteförslagsnämnd.

Det kan förefalla paradoxalt att så skenbart byråkratiska föreskrifter som detaljerade regler för tjänster och tjänstetillsättning inte avskaffas i en reform där "friheten" är honnörsordet. Dessa föreskrifter, som framför allt syftar till att garantera en inledande hård kvalitetsprövning av blivande universitetslärare, måste emellertid ses i perspektiv av den stora frihet som innehavarna av tjänster som avser forskning har att själva avgöra det närmare arbetsinnehållet i sin tjänst och själva förfoga över sin arbetstid.

Genom lärartjänstreformen i mitten av 1980-talet utformades den dominerande tjänstetypen, högskolelektorstjänsten, som en generell lärartjänst avsedd för såväl undervisning som forskning och andra förekommande uppgifter. Det närmare arbetsinnehållet i varje enskild tjänst bestäms dels i samband med ledigförklarandet, dels löpande genom arbetsfördelningsbeslut inom institutionen eller genom vissa beslut av fakultetsnämnderna om tilldelning av forskningstid. En sådan konstruk-

tion ger inte samma principiella grund för detaljerade centrala föreskrifter som de tjänster som generellt har ett i förväg garanterat forskningsutrymme.

Vid RUT-93:s intervjuer uttrycktes bland annat åsikten att den syn på universitet och högskolor, som kommit till uttryck i universitets- och högskolereformen, borde leda till att valet av medarbetare blev en helt lokal fråga. I varje fall bland beslutsfattarna vid universitet och högskolor finns ett visst intresse att ytterligare öka friheten när det gäller att inrätta och tillsätta tjänster, bland annat för att kunna få fler tidsbegränsade tjänster och lättare kunnna handplocka de personer som bedöms bäst passa för arbetsuppgifterna och i arbetsmiljön. Det är naturligtvis långtifrån säkert att motsvarande intresse finns hos de anställda inom universitet och högskolor och bland dem som är intresserade av anställning där.

RUT-93 har erfarit att en särskild utredare kommer att tillkallas för att se över organisationen av lärartjänster vid universitet och högskolor och utgår från att här berörda frågor behandlas i det sammanhanget.

Lärarnas arbete

Gruppen lärare vid universitet och högskolor är stor och spännvidden mellan arbetsuppgifterna för enskilda individer kan vara betydande, även om grunduppgifterna är desamma: utbildning och forskning eller konstnärligt utvecklingsarbete.

I avtal anges undervisningstak för de olika lärartjänsterna. De är formellt sett just tak och inte undervisningsskyldigheter. Det förefaller dock som skillnaden mellan dessa begrepp ännu inte, i det närmaste ett decennium efter lärartjänstreformen, är helt klar i den lokala tillämpningen. Ett äldre synsätt, som utgår från att angivna timtal är undervisningsskyldigheter, förefaller leva kvar på sina håll.

Det nya resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen har omvittnat medfört ökad uppmärksamhet åt undervisningsinsatser. Detta uppfattas allmänt positivt. Det ger också ökad uppskattning och självkänsla åt de många lärare som i övervägande utsträckning arbetar inom den grundläggande högskoleutbildningen. Men samtidigt ligger det i systemet dels större inslag av övervakning och kontroll, dels större krav på mätbara prestationer. I den studie av lärarna och reformen, som RUT-93 låtit göra (Arbetsrapport Nr 7), redovisas bl.a. att man på några håll uttrycker direkt oro över den hårda arbetssituationen i samband med att kraven ökar. Man pekar på att det finns tecken på utbrändhet bland de anställda.

Successivt förefaller det bli allt vanligare inom de flesta områden att alla lärare – även professorer – i någon utsträckning medverkar i den grundläggande högskoleutbildningen. När man studerar arbetsinsatserna inom olika verksamhetsområden är det emellertid viktigt att komma ihåg att forskning och forskarutbildning är de dominerande verksamheterna vid samtliga universitet och vid de större högskolorna. Vid t.ex. Sveriges Lantbruksuniversitet och vid Karolinska institutet svarar forskningen för omkring tre fjärdedelar av den ekonomiska omslutningen. Huvuddelen av arbetsuppgifterna finns således inom forskningen. Det är då, med hänsyn också till de höga professionella kraven och den därmed sammanhängade specialiseringen, inte onaturligt att vissa lärargrupper huvudsakligen arbetar inom forskning och forskarutbildning.

I det nya planerings- och budgetsystemet ligger inbyggt krav på ökad rapportering av verksamhet och resultat. Arbetet med detta liksom med många administrativa arbetsuppgifter ligger i mycket på institutionsnivå, där de särskilda administrativa resurserna är begränsade. Detta har lett till att många lärare i ökad utsträckning får svara för uppgifter av detta slag. Vissa uppgifter inom planering och administration kan självfallet ses som led i arbetet med utbildning och forskning. Andra administrativa arbetsuppgifter är dock av ett sådant slag att det innebär såväl dålig hushållning med lärarresuserna som risk för bristande professionalitet i hanteringen att lägga dem på institutionens lärare.

Lärarnas uppfattning om reformen

RUT-93 har, som nämnts, låtit göra en studie av lärarna och universitets- och högskolereformen (Arbetsrapport Nr 7). Studien redovisar både positiva och negativa omdömen. I en mer allmän mening är de flesta lärare positiva till decentralisering och ökad frihet. Man upplever dock den konkreta arbetssituationen som kringskuren av ekonomiska och organisatoriska ramar.

Många inslag i reformen uppfattas inte ha resulterat i några förändringar av betydelse på institutionsnivån. Knappast någon har dock undgått att märka effekter av att ansvar för personal och ekonomifrågor i allmänhet delegerats till institutionerna, vilket lett till starkt ökad arbetsbelastning på prefekter, studierektorer, institutionssekreterare m.fl. och indirekt även på lärarna.

Det nya resurstilldelningssystemet och dess effekter på institutionens ekonomi har naturligtvis ägnats stor uppmärksamhet. Systemet har på sina håll lett till överintag av studenter och därmed också givit upphov till merarbete. Många lärare är kritiska till det nya resurstilldelnings-

systemet. En del uttrycker farhågor för att kvaliteten i grundutbildningen skall sjunka, men andra menar tvärtom att systemet är gynnsamt för kvaliteten genom att det leder till större betoning av grundutbildning och mera uppmärksamhet åt studenterna. Till de positiva hör företrädesvis de med någon form av ledningsansvar.

En hel del lärare menar att kvalitetsarbetet är fel eller dåligt och att det inte är rätt frågor som uppmärksammas. Det finns ännu inte någon större förståelse för kraven på ett mer systematiskt kvalitetsarbete. I stället, menar man, är det de enskilda lärarna som, i samtal med kolleger och på eget initiativ, utvecklar sin praktik. Men många lärare, och inte minst prefekter och studierektorer, anser att reformens fokusering på kvalitet varit nyttig och stimulerande och lett till utveckling och åtgärder som annars inte skulle ha kommit till stånd.

6 RUT-93:s bedömningar och förslag

6.1 Vissa övergripande bedömningar

6.1.1 1993 års universitets- och högskolereform

Från slutet av 1980-talet genomfördes en rad generella förändringar i budget- och styrsystemen inom det statliga området. Universitets- och högskolereformen är i mycket en tillämpning på högre utbildning och forskning av dessa generella förändringar. De skulle således sannolikt till stora delar kommit till stånd under alla omständigheter. Den konkreta utformningen av vissa förändringar – till exempel systemet för resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen – följer dock naturligtvis inte i sig av de generella reformerna utan får, i den mån det inte gäller rent tekniska frågor, ses som uttryck för utbildningspolitiken och som en väsentlig del av reformen.

Oavsett om universitet och högskolor blev "fria" just genom 1993 års reform, har lärosätenas möjligheter nu blivit tydliggjorda och detta har alldeles påtagligt inspirerat till diskussioner och, om än ännu inte i överväldigande omfattning genomförda, förändringar. Liksom på statsmaktsnivå har också på den lokala nivån stor uppmärksamhet ägnats de organisatoriska frågorna. Det är naturligt att så är fallet i inledningsskedet.

Inom universitet och högskolor är inställningen till reformen i stort sett positiv. Som mest värdefullt framhålls ofta det ökade engagemanget för grundutbildningen och för studenterna. En allmän uppfattning är att grundutbildningens ställning stärkts – bland annat genom att det har blivit tydligare vilken betydelse för universitetets/högskolans ekonomi, som en välfungerade utbildning har. Intresset för pedagogiskt och annat utvecklingsarbete har ökat och det arbetas mer systematiskt med dessa frågor.

"Reformtröttheten" är samtidigt stor. Universitet och högskolor har mer eller mindre kontinuerligt varit föremål för reformer av skilda slag sedan 1960-talet. Det finns en klar förhoppning att det inte ska finnas så mycket mer att reformera nu, så att man kan slippa ytterligare reformer. Även små, kanske i och för sig rent tekniska förändringar tar

mycket tid och kraft. ”Det finns viktigare uppgifter än att finjustera systemet”, framhölls bland annat vid RUT-93:s intervjuer.

6.1.2 Har verksamheten förändrats i enlighet med syftena med reformen?

I direktiven till RUT-93 anges de viktigaste målen för universitets- och högskolereformen. De var, utöver ”att väsentligt öka universitetens och högskolornas frihet i förhållande till regering och riksdag” (till vilket RUT-93 återkommer i det följande)

”att stimulera till mångfald i fråga om såväl innehåll i som organisation av verksamheten
att höja kvaliteten i verksamheten
att utnyttja resurserna effektivt
att öka antalet studenter och doktorander som fullföljer sin utbildning
att anpassa utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen till studenternas efterfrågan”.

Universitets- och högskolesystemet har stor spännvidd. Det omfattar lärosäten med månghundraårig historia och sådana som inrättades för bara några år sedan. Det omfattar lärosäten, som även vid en internationell jämförelse är stora och som bedriver verksamhet inom en mängd områden. Det omfattar också lärosäten som är små, för att inte säga mycket små, med några tiotal studenter inom ett snävt avgränsat område. Det omfattar lärosäten med och lärosäten utan fasta resurser för forskning och forskarutbildning. Det omfattar universitet och högskolor över hela landet med de betydande skillnader i verksamhetsförutsättningar som därigenom ges i fråga om till exempel rekrytering av lärare och studenter och närsamverkan med företag och samhälle i övrigt.

Förändringar av rambetingelserna får givetvis olika stor betydelse och olika konsekvenser för aktörerna inom detta mångskiftande område. RUT-93 kan endast mycket översiktligt peka på vissa av dessa förändringar. Det är närmast självklart att mönstret vid ett enskilt lärosäte kan vara ett helt annat än det övergripande mönster som RUT-93 försöker urskilja.

Till detta kommer utredningsarbetets korta tidsperspektiv. Även om inriktningen av de förändringar som genomfördes år 1993 i mycket var känd tidigare, och i varje fall vid några lärosäten låg till grund för internt planerings- och förberedelsearbete redan före det formella ikraftträdandet, är det inte rimligt att vänta sig dramatiska förändringar under

den korta period i direkt anslutning till reformen, som RUT-93:s uppdrag omfattar.

Mångfald i utbildningsutbudet

Förändringar i utbildningsutbudet har förvisso gjorts sedan 1993. I relation till den sammanlagda utbildningsverksamheten vid universitet och högskolor är dock ännu de nya examina, de nya utbildningsprogrammen och de nya kurserna få, både om man ser till antalet utbildningar och till studerandeantalet.

En viss förnyelse äger självfallet alltid rum. I vilken utsträckning förändringarna i utbildningsutbudet är direkt hänförliga till reformen eller skulle ha gjorts ändå, är givetvis svårt att avgöra. Ett möjligt samband med reformen kan ses i det faktum att de nya inslagen ofta finns vid de mindre och medelstora högskolorna, som relativt sett har större handlingsfrihet än universiteten och de större högskolorna.

Anpassning till studentefterfrågan

Även om anpassning till studenternas efterfrågan är det planeringskriterium som framhålls, så är detta i praktiken långt ifrån avgörande för utbildningsutbudet.

Genom beställningar av olika examina, genom restriktioner i fråga om ersättningsbara helårsprestationer m.m. styr statsmakterna en betydande del av utbildningsutbudet. Statsmakterna grundar sina beslut på en rad faktorer där naturligtvis studentefterfrågan är en, men där bedömningar av arbetsmarknadsbehov, regionala hänsyn etc. spelar väl så stor roll. Systematiskt underlag för sådana bedömningar saknas samtidigt i nuvarande ordning och de bedömningar som görs är outtalade och inte tillgängliga för en mer allmän diskussion.

Inom de ramar som följer av statsmakternas beslut gör lärosätena, i regel också outtalat, någon form av rimlighetsbedömning av utbildningsutbudet med hänsyn till arbetsmarknadsmöjligheter m.m.

Att utbildningsresurserna i mycket är långsiktigt bundna till olika områden ger starka restriktioner för förändringar oavsett av vilka skäl sådana skulle göras.

Universitet och högskolor har givetvis en god bild av det historiska sökandetrycket till olika utbildningar. Erfarenhetsmässigt är också variationerna inte stora mellan läsåren. Detta ger en allmän bakgrund för besluten om utbildningsutbudet. Den aktuella studentefterfrågan kommer

emellertid inte på något mer systematiskt sätt, t.ex. genom föranmälningar, in i planeringen för kommande läsår.

Några större omprioriteringar till utbildningsområden där sökandetrycket är mycket stort har inte gjorts. Den samhällsvetenskapliga utbildningen har expanderat något, vilket svarar mot studentintresset.

Den största förändringen inom den grundläggande högskoleutbildningen är den kraftiga ökningen av kursstudier utanför utbildningsprogram.

I formell mening kan kursstudierna sägas vara anpassade till studentefterfrågan, eftersom de innebär att studiegången utformas successivt utifrån studenternas val. Samtidigt är det inte säkert att studenterna läser kurser för att just dessa skulle vara deras högst prioriterade alternativ. För att kursstudier ska kunna sägas innebära en reell anpassning till studentefterfrågan måste studenterna kunna läsa de kurser de prioriterar och få ihop de kurskombinationer de önskar, inte vara hänvisade till de kurser där det finns plats. Några av de mindre och medelstora högskolorna ger antagna studenter garantier för studier i alla eller vida grupper av ämnen vid respektive högskola. I övrigt uppfyller lärosätena inte dessa villkor.

En kursstuderande har inte garantier för någon annan utbildning än just den kurs han eller hon antagits till. Redan nu ser man en stor ansvällning av ansökningar till fortsatt utbildning från kursstuderande. Det finns uppenbara risker att situationen blir ohanterlig såväl för studenterna som för universitet och högskolor.

Senast universiteten hade ett stort antal kursstuderande – på 1960-talet – var förutsättningarna helt andra. Utbildningsutbudet vid de s.k. filosofiska fakulteterna var i stor utsträckning ospärrat. En student hade således alltid möjligheter att läsa vidare i den omfattning som han eller hon önskade. Institutionerna fick genom det s.k. automatiksystemet resurstilldelning efter hur många studenter som faktiskt infunnit sig. Det är sannolikt omöjligt att återskapa dessa förutsättningar, men med ett fortsatt ökat antal studenter, som genom att studera i kursform ideligen utsätts för risken att inte få fortsätta sin utbildning eller tvingas välja ämnen och ämneskombinationer efter var det visar sig möjligt att komma in, är det nödvändigt att fundera över alternativ.

En viktig aspekt av studenternas val – för många kanske den viktigaste – nämligen önskemål i fråga om studieort, kan universitet och högskolor inte själva tillgodose fullt ut. Fördelningen av utbildningsresurser mellan universitet och högskolor, och därmed också mellan olika delar av landet, avgörs av statsmakterna.

Själva utgångspunkten, att utbildningen primärt ska anpassas till studentefterfrågan, måste dock, enligt RUT-93:s mening, ifrågasättas.

Statsmakterna har ett övergripande ansvar för att landets offentligfinansierade utbildningsresurser får en sådan inriktning att arbetsmarknadens och samhällets behov så långt möjligt kan tillgodoses – och att de enskilda studenterna har rimliga utsikter att få arbete efter sin utbildning. Ansvaret för att ta fram underlag för de nationella bedömningar detta kräver och för att göra övergripande sådana bedömningar kan inte överlämnas till vare sig de enskilda studenterna eller de enskilda lärosätena.

Det är ännu för tidigt att analysera vad den lokala utbildningsplaneringen kan få för effekter på utbudet av högskoleutbildade med olika inriktningar. Men man kan inte utgå från att lärosätenas planering sammantagen leder till ett för landet totalt sett optimalt utbildningsutbud. Utan att för den skull återgå till en detaljerad central utbildningsplanering måste statsmakterna ta ett tydligare ansvar för den övergripande inriktningen av utbildningsutbudet och också tydligare ange vilka beslutskriterier som ska gälla för den lokala planeringen.

Kvaliteten

Farhågor för verksamhetens kvalitet har varit ett återkommande inslag i debatten kring universitets- och högskolereformen. Inget tyder på att svenska universitet och högskolor inte skulle bedriva en verksamhet som normalt håller rimlig och inte sällan hög kvalitet sett i ett internationellt perspektiv. Det är slutsatsen av de översikter över utvärderingar och kvalitetsbedömningar som gjorts av Kanslersämbetet och Högskoleverket liksom av de utvärderingar som genomförs i forskningsrådens regi.

De "gamla" kvalitetsmekanismerna, som ligger i formerna för tjänstetillsättning, medelstilldelning etc. och inte minst i de egna normerna hos lärare och forskare, finns kvar, även om de inte uppmärksammats i den kvalitetsdiskussion som förts i anslutning till reformen.

Fortfarande – och under överblickbar tid – har universitet och högskolor en så god tillströmning av studenter att det säkerligen inte är svårt att upprätthålla prestationskraven med rimlig kvalitet. Allt fler studenter läser också på högre nivåer, vilket också kan ses som ett uttryck för höjd kvalitet.

Medvetenheten om kvalitetsfrågorna är mycket stor och i sig ett skydd mot kvalitetssänkningar. Kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor har klart stimulerats av reformens krav på deras ökade ansvar för att säkra och utveckla kvalitet i sina verksamheter och då i synnerhet i grundutbildningen.

De åtgärder och det utvecklingsarbete i olika former inom högskolorna som kortfattat antytts i avsnitt 3.4.8 bör uppmärksammas och främ-

jas. Därvid har Högskoleverket viktiga funktioner att fylla när det gäller att både granska och stödja detta arbete. Resultatet av Högskoleverkets första granskningsomgång, som f.n. pågår, bör kunna ge några första indikationer på hur det lokala kvalitetsarbetet fungerar och i vilken utsträckning resultaten faktiskt tillvaratas och utnyttjas för planering och utveckling och andra förändringar i verksamheten. Högskoleverket kommer också att stimulera till erfarenhetsutbyte mellan högskolorna och till att goda exempel och idéer får spridning.

Ännu har dock har mycket litet gjorts för att direkt möta de risker för sänkt kvalitet i form av lägre krav i utbildning och examination, som hävdats ligga i ett system med resurstilldelning i relation till kvantitativa prestationer. Det är angeläget med både metodutveckling och konkreta åtgärder för att kontrollera den faktiska nivån i den grundläggande utbildningen. Ökade insatser bör här göras vid alla universitet och högskolor. Det kan inte uteslutas att mer resurser än i dag bör avsättas för examination såväl i form av lärartid m.m. internt som i form av externa kontroller av skilda slag.

Effektivt resursutnyttjande och ökad examination

Ibland hävdas att resursutnyttjandet närmast definitionsmässigt blir effektivare, om besluten överlåts till dem som direkt bedriver verksamheten. Så behöver naturligtvis inte alltid vara fallet. Hos de direkt berörda kan till exempel finnas bindningar, som en mer avlägsen beslutsfattare kan sätta sig över.

Det är ännu för tidigt att konstatera om några påtagliga effektivitetsvinster, i form av fler helårsprestationer och fler examina för de pengar som går till universitet och högskolor, har uppnåtts till följd av reformen. RUT-93 utgår från att effektiviteten i systemet fortsättningsvis kommer att följas av främst Högskoleverket.

I detta sammanhang är det viktigt att konstatera att redovisningssystemet vid universitet och högskolor inte är utformat så att det går att direkt avläsa de faktiska kostnaderna per helårsprestation eller t.ex. examen. Det går därför inte att utan särskilda undersökningar se om verksamheten blivit effektivare i så måtto att "styckkostnaderna" minskat.

Redovisningssystemet vid universitet och högskolor har över huvud taget varit problematiskt länge. En del av svårigheterna har legat i att man försökt använda generella system, som utformats i första hand för traditionell myndighetsverksamhet. Detta har visat sig mindre väl ägnat för verksamheten vid universitet och högskolor, som bedrivs i form av

tiotusentals kurser och forskningsprojekt med finansiering från ett mycket stort antal källor.

Hög prioritet måste ges åt förbättringar i universitetens och högskolornas ekonomi-administrativa system, så att de kan fungera rimligt sett ur såväl lärosätenas som statsmakternas och externa intressenters perspektiv. Detta är långtifrån en så trivial fråga som det kan verka. Om inte instrument för uppföljning och kontroll finns, blir de riktlinjer för verksamheten som ligger i statsmakternas resurstilldelning och i anslagsbeslut av olika slag mer eller mindre meningslösa. Det är angeläget att ett arbete snarast inleds i syfte att få ett för universitet och högskolor lämpat och fungerande redovisningssystem. Med tanke på den spänning som otivelaktigt finns mellan de för statsförvaltningen generella redovisningskraven och de för högskoleverksamheten speciella kraven bör, enligt RUT-93:s mening, detta göras i särskild ordning men självfallet i samverkan med såväl RRV som Högskoleverket och företrädare för universitet och högskolor.

Den institutionella organisationen

Universiteten har en lång tradition av kollegial självförvaltning. Även om denna successivt har fått ge vika för andra ledningsprinciper är universitet och högskolor ändå fortfarande unika i fråga om de anställdas – och studenternas – rättigheter att delta i det interna beslutsfattandet. Till särdragen hör inte bara att verksamheten i mycket utformas av kollegialt valda organ utan också att "arbetsledarna" väljs direkt eller indirekt av dem de ska leda.

Det kan konstateras att statsmakterna, trots den starka betoningen av lärosätenas frihet, fortfarande ger en rad föreskrifter om den institutionella organisationen vid universitet och högskolor. Föreskrifterna gäller såväl den högsta ledningen, styrelse och rektor, som organisationen på nivån därunder, fakultetsnämnd och dekanus. Statsmakterna ger också vissa generella föreskrifter i fråga om olika gruppers – studenter och lärare – medverkan i beslutsfattandet. Vidare utser regeringen ledamöterna i styrelserna samt rektorerna. Sammanfattningsvis har statsmakterna således fortfarande ett betydande inflytande över den interna organisationen.

Tidigare föreskrifter om organisationen på den lägsta nivån, institutionerna, har tagits bort i 1993 års Högskoleförordning. I sak var detta emellertid inte en fullt så stor förändring som det kan förefalla. Redan före 1993 beslutade lärosätena själva om indelningen i institutioner och andra arbetsenheter. Man valde också lokalt om institutionerna skulle

ledas av en styrelse eller endast av en prefekt. Föreskrifterna om lärares och studenters medverkan i institutionsstyrelserna kan nu sägas ha en motsvarighet i föreskrifterna att företrädare för dessa grupper ska ingå i alla organ som behandlar utbildningsfrågor.

I anslutning till reformen har lärosätena ofta genomfört mer eller mindre genomgripande organisatoriska översyner. I flera fall har dock dessa inletts redan före reformen – i vetskap om denna men också utifrån den frihet att inom av statsmakterna givna ramar utforma den interna organisationen, som redan då fanns.

Genom reformen har universitetens och högskolornas organisation blivit en blandning av två ledningsprinciper (man skulle också kunna kalla dem kulturer), den kollegiala och en mer "managementinriktad". Den managementinriktade har en "top-down"-karaktär och leder från styrelsen till verksamheten, från rektor till dekaner och vidare till prefekter. Den "kollegiala" är "bottom-up"-inriktad och kommer till uttryck i val av ledamöter i instutionsstyrelser och fakultetsnämnder, men också i de kollegiala förslagen till innehavare av posterna som rektor, dekanus och prefekt. Mötet – och konflikten – mellan de båda principerna kommer till uttryck bland annat i att många dekaner och prefekter anser att de i första hand representerar sina akademiska kolleger och har till uppgift att företräda sitt verksamhetsområde och bevaka dess intressen. Samtidigt kan rektor uppfatta dem som sina redskap i den interna verksamhetsledningen och förvänta sig att de i första hand lojalt ska verkställa universitets/högskoleledningens beslut.

6.1.3 Rollfördelningen mellan statsmakter och universitet/högskolor

Universitet och högskolor i myndighetsform

Universitet och högskolor är till formen statliga myndigheter, underställda regeringen och riksdagen, och lyder under samma generella regelverk som gäller för andra statliga myndigheter.

I det s.k. universitetens Magna Charta, som undertecknades av Europas universitetsrektorer när universitetet i Bologna firade sitt 900-årsjubileum år 1988, anges som en grundläggande princip att universitetet skall vara en autonom institution. Ingen torde heller i Sverige ifrågasätta detta. Det är och bör vara en utgångspunkt för regleringen av universitet och högskolor. Samtidigt måste det finnas lämpliga former för statsmakternas utbildnings- och forskningspolitik.

Ordet "frihet" har använts flitigt i anslutning till 1993 års universi-

tets- och högskolereform, ofta på ett sådant sätt att det kan tolkas som om universiteten och högskolorna uppfattas som något som är eller bör vara skilt från "staten". Motsvarande språkbruk förekommer normalt inte när det gäller relationerna mellan regeringen/riksdagen och myndigheter – oavsett hur decentraliserat beslutsfattandet inom ett område kan vara.

Ett par av universiteten hör till de allra äldsta delarna av den statliga organisationen och hade funnits i århundraden, när flertalet andra myndigheter kom till. Bilden av universiteten och högskolorna är likväl i dag mera den av självständiga "motparter" till regering och riksdag än den av delar av "staten", ytterst ledda av de politiskt valda organen. Detta synsätt kommer till uttryck inte bara i ordval utan också t.ex. i bildandet av ett Sveriges universitets- och högskoleförbund, som skedde under 1995.

Olof Petersson och Lena Marcusson har i samband med arbetet inom Maktutredningen uppställt följande sju kriterier för bedömning av om en organisation skall betraktas som myndighet eller inte:

- förekomst av myndighetsutövning
- offentlighetsprincipen skall tillämpas
- Riksrevisionsverket har rätt att granska verksamheten
- förvaltningslagen gäller i sin helhet
- beslut kan överklagas
- anställningen är statligt reglerad
- finansieringen sker genom anslag beslutade av riksdag och regering.

(Rapport 29, Maktutredningen)

För närvarande är alla dessa kriterier tillämpliga på universitet och högskolor. Myndighetsformen medger samtidigt mycket stora variationer i fråga om utformning av såväl relationerna till statsmakterna som den interna organisationen och verksamheten.

Universitetens och högskolornas frihet i förhållande till regering och riksdag

"Den nya högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100, senast ändrad 1993:1080 respektive 1993:221 för Sveriges lantbruksuniversitet) samt det nya resurstilldelningssystem för grundutbildning, som delvis infördes den 1 juli 1993 innebär att statsmakterna övergivit den direkta styrning av landets lärosäten för högre utbildning och forskning som tillämpats under lång tid. I stället har ansvaret för mycket stora resurser och en väsentlig del av den långsiktiga kompetensutveck-

lingen i landet lämnats över till universiteten och högskolorna.", står det i direktiven till RUT-93.

Själva kärnan i förändringarna har således varit ändrad rollfördelning mellan de politiska organen och myndigheterna. Politikerna i riksdag och regering skall besluta om mål och precisera resultatkrav. Universitet och högskolor skall svara för att verksamheten genomförs på bästa sätt.

Förändringarna gentemot tidigare system är emellertid i realiteten inte alltid så stora som de framställts och friheten för universiteten och högskolorna fortfarande långt ifrån så total som den beskrivits. Universitet och högskolor hade stor frihet både när det gäller verksamhet och ekonomi redan före den 1 juli 1993. Och statsmakterna har efter detta datum i realiteten fortfarande ett större inflytande än vad de officiella dokumenten och uttalandena ger intryck av.

Reformen har presenterats som en stor "frihetsreform". Så har den också uppfattats vid universitet och högskolor. Detta har lett till att man nu är mer medveten om och utnyttjar sina befogenheter, såväl nytillkomna som dem man redan hade. Det fanns tidigare ofta en stor omedvetenhet om vad universitet och högskolor faktiskt hade rätt att besluta om. Utvecklingen skulle kunna sammanfattas som att universitet och högskolor före reformen hade större frihet än vad de faktiskt uppfattade och utnyttjade, medan de efter reformen – trots utvidgningarna – ändå har något mindre frihet än vad som hävdas, men utnyttjar denna mer. Samtidigt kan reformen sägas ha inneburit att såväl statsmakternas som myndigheternas ansvar och roller i praktiken blivit oklarare.

Det nya systemet för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning har i huvudsak beskrivits som en reform för anslagsmottagarna, universitet och högskolor. Den principiella förändringen var dock stor också för anslagsbeviljarna, regering och riksdag. Det var här man i princip band sig för att dela ut pengar enligt ett i förväg fastställt system i stället för genom regelbundet återkommande politiska bedömningar och beslut.

Statsmakternas "skyldigheter" skulle således i någon bemärkelse kunna sägas ha ökat, men "rättigheterna" för mottagarna ökade egentligen inte i motsvarande mån. Ur universitetens och högskolornas perspektiv har "rättighetsrelationen" till statsmakterna inte förändrats så mycket som det kan förefalla. Även i tidigare anslagssystem hade lärosätena "rätt" till sina anslag när de väl var fastställda. (Man kunde snarare vara än mer säker på sina resurser än för närvarande, när studenternas prestationsmöjligheter innebär en osäkerhetsfaktor.) Även i det nya systemet kan statsmakterna avgörande ändra förutsättningarna – mellan treårsperioderna definitivt, men också, har det visat sig, under löpande period.

Trots att uppföljningsintresset främst riktats mot konsekvenser för lärosätena är konsekvenserna för statsmakterna själva av det nya systemet kanske än viktigare.

Det kan konstateras att statsmakterna inte lever som de lär med avseende på den högre utbildningen. "Universitetens frihet" och "anpassning till studentefterfrågan" hävdas vara avgörande. I praktiken fattar statsmakterna, främst genom utbildningsuppdragen, viktiga beslut om den högre utbildningens omfattning och inriktning. Därtill har statsmakterna, även när de inte givit bindande föreskrifter, stort inflytande på systemet. Men det principiella hävdandet av universitetens och studenternas frihet bidrar till att statsmakternas beslut och faktiska inflytande inte alltid ges de tydliga motiveringar som vore rimliga eller att de sätts in i och presenteras som delar av en klart formulerad utbildningspolitik. Det är enligt RUT-93:s mening en klar brist i den nuvarande ordningen att de bedömningar som ligger till grund för utbildningsuppdragen inte redovisas tydligare och följaktligen inte heller kan bli föremål för någon mer ingående allmän debatt.

6.1.4 Utbildnings- och forskningspolitik

Utbildning och forskning framhålls alltmer som centrala, strategiska verksamheter, mer eller mindre avgörande för såväl ekonomisk som social och kulturell utveckling. I Sverige finansieras dessa verksamheter till stor del av skattemedel.

Både utbildning och forskning är således viktiga delar – kanske bland de viktigaste – av den offentliga verksamheten, den verksamhet som politikerna ansvarar för. Trots det är avståndstagandet från politiska beslut det kanske mest utmärkande för 1993 års universitets- och högskolereform. Den förefaller syfta till en mer eller mindre total avpolitisering av dessa områden genom att undandra dem prioriteringar och innehållsliga beslut från statsmakternas sida. En önskan förefaller ha varit att få ett system som kan löpa mer eller mindre automatiskt utan ingrepp från politiska beslutsfattare. Detta gäller inte bara för en löpande treårsperiod. Själva utformningen av treårsuppdragen till universitet och högskolor tänks, när systemet väl kommit i gång, också ske mer eller mindre "automatiskt" och göras utifrån lärosätenas prestationer (jfr. prop. 1992/93:1, s. 70) och inte primärt utifrån de demokratiskt valda beslutsfattarnas bedömningar och prioriteringar.

Det är emellertid inte bara i fråga om den aktuella systemkonstruktionen som det finns vissa egenheter i fråga om utbildnings- och forskningspolitiken som politikområden.

En sådan egenhet är att politiken och diskussionen här i regel inte förefaller rikta sig till medborgarna utan till yrkesutövarna inom området. Detta är särskilt uppseendeväckande när det gäller utbildningen. Den grundläggande högskoleutbildningen har nu vuxit till en betydande omfattning och berör allt större andel av medborgarna. En uttalad målsättning är att inom en nära framtid ungefär hälften av en årskull skall gå igenom universitets/högskoleutbildning. Redan i dag motsvarar det antal, som årligen tas in, en tredjedel av en normal svensk årskull. Hela antalet universitets- och högskolestuderande är lika stort som antalet elever i gymnasieskolan. Ändå behandlas högskolefrågorna huvudsakligen internt inom den berörda sektorn på ett sätt som inte har sin motsvarighet för frågor inom andra sektorer, heller inte i fråga om andra delar av utbildningssystemet.

Utmärkande för högre utbildning och forskning är också att både diskussioner och reformbeslut i mycket har gällt de institutionella, organisatoriska ramarna för verksamheten i stället för verksamhetens innehåll. I viss mån ligger fokuseringen på organisationen i sakens natur. Framför allt forskning, men också högre utbildning, kan inte ingående planeras och innehållsligt regleras uppifrån. Decentraliseringen av många sakfrågor leder till fokusering på ramarna för det lokala beslutsfattandet. De politiska besluten får då i viss mån karaktär av "metabeslut" om utformningen av den organisation som i sin tur ska stå för de egentliga verksamhetsbesluten. Men utbildnings- och forskningspolitken har dock – och måste ha – ett innehåll. Intresset för organisationsfrågor kan ha tenderat att skymma de viktiga frågorna om själva verksamheten och kan kanske också ha bidragit till att debatten om utbildnings- och forskningsfrågor i ett brett samhällsperspektiv inte blivit så konstruktiv som den skulle kunna vara. Med detta är definitivt inte sagt att riksdag och regering ska ägna sig åt ingående detaljstyrning av verksamheten. Men det måste finnas utrymme både för en utbildnings- och forskningspolitik värd namnet och för en betydande handlingsfrihet för universitet och högskolor.

6.2 Förslag

De förändringar, som 1993 års universitets- och högskolereform innebar, har ännu gällt bara under en begränsad tid. De har, så långt det nu låter sig bedömas, medverkat till ett positivt klimat för vidareutvecklingen av universitet och högskolor. Det finns anledning att vara försiktig med ytterligare systemförändringar. Vad universitet och högskolor behöver är framför allt möjlighet att få koncentrera sig på sina uppgifter inom

utbildning och forskning. Fortsatt utveckling av systemen bör utformas i kontinuerlig samverkan och dialog mellan såväl statsmakter och lärosäten som andra aktörer som Högskoleverket och Sveriges Universitets- och Högskoleförbund.

I detta sammanhang vill RUT-93 också uppmärksamma att, som redovisats i det föregående, det nu pågår också annat utredningsarbete i skilda former rörande en rad av de frågor som ingår i regeringens direktiv till RUT-93 eller som nära berör dessa frågor (jfr 1.4).

Det är med detta som utgångspunkt som RUT-93 i det följande endast för fram vissa begränsade förslag till förändringar och då förslag som framför allt gäller de delar av verksamheten – forskning och forskarutbildning – där rambetingelserna i mycket fortfarande härrör från ett tidigare system. RUT-93 vill också särskilt framhålla behovet av fortsatt uppföljning och studier av utbildning och forskning som underlag för utbildnings- och forskningspolitik och för beslutsfattande på olika nivåer men också för en vidare allmän debatt om utbildnings- och forskningsfrågor. RUT-93 återkommer till detta i det följande.

Det nuvarande anslagssystemet innebär att statsmakterna anvisar medel till forskning och forskarutbildning respektive till grundläggande högskoleutbildning. Det går knappast att tala om en utbildnings- eller en forskningspolitik, om inte statsmakterna har möjlighet att garantera resurser för det ena eller andra ändamålet. Från tid till annan är än grundutbildningen, med studenterna som pådrivare, än forskningen, med forskarna själva men också externa intressenter som pådrivare, dominerande. Tillfälliga förskjutningar i lokal maktbalans bör inte vara avgörande för storleken av vare sig landets utbildningsresurser eller dess forskningsbas. Statsmakterna bör således, enligt RUT-93:s mening, även fortsättningsvis fatta beslut om resurserna för grundläggande högskoleutbildning respektive för forskning och forskarutbildning.

Grundläggande högskoleutbildning

Utbildningsresurserna är viktiga både ur landets och ur de berörda individernas perspektiv. Ur båda perspektiven är det angeläget att så långt möjligt undvika felinvesteringar. Statsmakternas övergripande ansvar för att så sker måste komma till tydligare uttryck. Det kan inte ersättas av lokala beslut och de studerandes egna önskningar.

RUT-93:s huvudsynpunkt är att statsmakternas utbildningspolitiska beslut behöver utvecklas och förtydligas. Både formellt och reellt har statsmakterna – trots allt som sägs om universitetens och högskolornas frihet och studenternas inflytande – ett avgörande inflytande över ut-

bildningsutbudet, såväl totalt som med avseende på olika utbildningsinriktningar. Detta är förvisso inte orimligt med hänsyn till att omfattningen och inriktningen av den högre utbildningen; de prioriteringsfrågor som ligger häri, är för framtiden oerhört viktiga frågor. Statsmakternas utbildningspolitiska beslut bör emellertid utformas så att bedömningar och prioriteringar redovisas mer systematiskt än vad som skett i nuvarande ordning. Samtidigt behöver utbildningsfrågorna diskuteras i betydligt större omfattning och i vidare sammanhang än vad som hittills skett och sker.

Resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen har ännu varit i bruk för kort tid för att omprövas. RUT-93 föreslår att en systematisk utvärdering av systemet genomförs när det varit i kraft ytterligare några år.

Systemet står bara för de formella ramarna, de termer i vilka utbildningspolitiken skall uttryckas. Statsmakterna har stora möjligheter att inom de ramar systemet ger formulera en aktiv utbildningspolitik och ge innehållsliga riktlinjer för verksamheten.

De utbildningspolitiska besluten kräver tillgång till relevant faktamaterial och kvalificerade utredningar och analyser. Utöver det material som tas fram av universiteten och högskolorna själva i årsredovisningar och i andra underlag för budgetdialogen bör regelbundet göras en övergripande analys av situationen för svensk högre utbildning. En sådan analys tas naturligen fram av Högskoleverket och kopplas – med början inför nästkommande period – till beredningsproceduren inför fastställande av flerårsbudget. Analysen bör belysa såväl utbud och efterfrågan – både från studenter och arbetsmarknad – som resurser, möjligheter och begränsningar, allt i perspektiv av förhållandena både i Sverige och internationellt. Ett sådant material blir ett värdefullt underlag såväl för allmänna utbildningspolitiska diskussioner som för universitetens och högskolornas bedömningar och för strategiska beslut av statsmakterna.

RUT-93 vill vidare framföra följande förslag.

1993 års universitets- och högskolereform har lett till en kraftig ökning av antalet studenter som läser fristående kurser. Detta blir ett allt vanligare mönster för fortbildning och vidareutbildning men också bland ungdomar som läser för att få sin första yrkesutbildning. För överblickbar framtid förefaller ansökningarna till de flesta kurser överstiga utbildningsmöjligheterna. Det innebär reella risker för stora grupper av studenter att en tänkt studiegång inte kan genomföras. Någon form av garanti för fortsatta studier till alla de ungdomar som bedriver heltidsstudier med successiva val av fristående kurser bör ges.

Ett omfattande kvalitetsutvecklingsarbete har kommit i gång vid universitet och högskolor. Som RUT-93 kunnat konstatera gäller detta

i regel mer långsiktiga insatser och berör inte direkt kontrollen av kravnivån i utbildning och examination, där en del iakttagare befarade kvalitetssänkningar till följd av det nya resurstilldelningssystemet. Högskoleverket har, enligt sin instruktion, till uppgift att stödja och främja arbetet vid universitet och högskolor med att förbättra verksamhetens kvalitet. Verket bör som ett led i detta regelbundet samla in uppgifter inte bara om utvecklingsarbete utan också om vilka särskilda, direkta kvalitetskontroller av utbildningsnivå och examination som genomförs. RUT-93 har erfarit att ett projekt pågår inom Högskoleverket med inriktning på denna fråga och annan problematik rörande examinationen.

Prislapparna för resurstilldelning till den grundläggande högskoleutbildningen avspeglar i viss mån historiska förhållanden och kan, genom den styrande effekt som de bevisligen har, starkt bidra till att konservera dessa. Former för regelbunden omprövning av prislapparna i resurstilldelningssystemet måste enligt RUT-93:s mening etableras.

I den mån särskilda uppgifter, utöver utbildningsuppdragen, ges till universitet och högskolor bör det berörda lärosätet konsekvent få kostnaderna för dessa täckta utan att behöva använda sina reguljära anslag.

Universitetens och högskolornas resurser bör i så stor utsträckning som möjligt kanaliseras via respektive lärosätes anslag på statsbudgeten. Det är inte rimligt att regeringen svarar för den närmare fördelningen av väsentliga belopp.

Universitet och högskolor har ännu endast i begränsad utsträckning integrerat lokalfrågor och lokalkostnader i de lokala planerings- och budgetsystemen. För- och nackdelar med att lokalkostnaderna ingår i resurstilldelningssystemet bör analyseras särskilt, när mer direkta erfarenheter av lokalt beslutsfattande föreligger. En översyn av formerna för finansiering av lokalkostnader för statlig verksamhet generellt görs för närvarande.

Forskning och forskarutbildning

Planerings- och styrsystem för statlig verksamhet skall utformas utifrån vilka beslut som de politiska organen själva vill ansvara för respektive vad de menar skall överlåtas till myndigheterna. Systemen skall vara svar på frågan om vilka former som behövs för att uttrycka politiken inom området i fråga. Den diskussion som tidvis förevarit om anslagssystemet för forskning vid universitet och högskolor är exempel på att detta inte är så självklart som det kan förefalla. Man har här ofta hävdat att lärosätena vill ha det på det ena eller andra sättet i stället för att bedöma vad forskningspolitiken förutsätter att politikerna direkt beslutar

om respektive vad statsmakterna skall ha ett mer övergripande ansvar för.

Om de politiska organen, regering och riksdag, inte vill avgöra hur mycket av resurserna vid universitet och högskolor som skall gå till forskning eller hur mycket forskningsresurser som skall avdelas för olika områden, så skall styr- och anslagssystemet naturligtvis utformas utifrån detta. Det innebär givetvis inte att avvägningarna i dessa frågor försvinner. De kommer i stället att göras av andra: styrelser, fakultetsnämnder eller ytterst genom hur enskilda institutioner utnyttjar lärarresurserna eller hur enskilda lärare disponerar sin arbetstid. Om redovisningssystemet utformas för det, kan man då i efterhand konstatera forskningsresursernas storlek, totalt och för olika ändamål, men man kan knappast hävda att det finns någon forskningspolitik.

Forskningen finansieras med de offentliga medel som regering och riksdag ansvarar för. RUT-93 har utgått från att statsmakterna även fortsättningsvis kommer att vilja fatta övergripande forskningspolitiska beslut och att medelsanvisning och planering skall utformas med utgångspunkt i detta.

Här kan citeras ur den vitbok om en nationell forskningsstrategi, som togs fram av det danska forskningsministeriet 1995: "Der er megen selvforvaltning i forskningen, og den skal bevares. Men graenserna for selvforvaltningen skal fastlaegges gennem forskningspolitikken, og selvforvaltningen kan ikke traede i stedet for forskningspolitik. Forskerna i den offentlige sektor får deres bevillinger fra det offentlige og må naturligtvis som alle andre vaere underlagt de vilkår, som fastlaegges at lovgivningsmagten. Forskningen kan ikke vaere en stat i staten." (Forskning i perspektiv. Forskningsministeriet Danmark 1995, s. 30)

Statsmakterna svarar också för en vidare uppdelning av forskningsresurserna vid universitet och högskolor mellan de traditionella fakultetsområdena.

Det är rimligt att statsmakterna beslutar om den övergripande fördelningen av forskningsresurserna mellan olika områden. Sådana beslut måste grundas på allmänna värderingar och på bedömningar av behov och utvecklingsmöjligheter också utanför vetenskapssamhället.

Statsmakternas avvägningar mellan forskningsområden borde dock kunna göras i vidare termer än för närvarande, när fördelningen görs mellan nio fakultetsområden, varav några mycket små. Områdena skulle i stället kunna vara förslagsvis teknik, naturvetenskap, medicin (inklusive odontologi och farmaci) samt kulturvetenskaper (dvs. humaniora, juridik, samhällsvetenskap och teologi). Med en sådan gruppering framstår skillnaderna mellan de olika områdena tydligare än i en mer finfördelad, vilket också klargör innebörden av prioriteringarna mellan om-

rådena. RUT-93 kommer i det följande att föreslå att indelningen i fakulteter frikopplas från den indelning som används för medelsanvisningen.

Liksom i fråga om den grundläggande högskoleutbildningen bör inför de övergripande forskningspolitiska besluten statsmakternas beslutsunderlag i form av årsredovisningar och anslagsframställningar m.m. från myndigheterna kompletteras med fristående, övergripande analyser av situationen för forskarutbildningen och forskningen i Sverige.

Universitet och högskolor med och utan egna resurser för forskning och forskarutbildning

Fakultetsanslagen skall finansiera verksamhet såväl vid universiteten som vid de mindre och medelstora högskolorna. Fakultetsnämnderna ansvarar för den närmare anslagsfördelningen.

Enligt RUT-93:s mening fungerar nuvarande ordning inte tillfredsställande. Medelstilldelningen till lärare vid de mindre och medelstora högskolorna får i regel endast en summarisk behandling av fakultetsnämnden. Samtidigt finns vid de mindre och medelstora högskolorna inga organ som kan ansvara för den vetenskapliga kvalitetsprövning som måste ägnas användningen av alla forskningsmedel.

Forskningen vid de mindre och medelstora högskolorna ökar hela tiden i omfattning. Möjligheter har öppnats för att inrätta professurer vid dessa högskolor, vilket givetvis kommer att ha betydelse i detta sammanhang.

Vilka lärosäten som bör tilldelas fakultetsanslag och forskarutbildningsansvar måste vara en fråga för statsmakternas forskningspolitiska bedömningar. RUT-93 utgår dock från att det för överblickbar tid inte kommer att vara möjligt att ge alla lärosäten ansvar för fasta forskningsresurser i form av fakultetsanslag. Det är då nödvändigt att ansvarsfördelningen i fråga om fördelningen och användningen av fakultetsmedlen förtydligas och att en adekvat beslutsorganisation kan etableras.

De frågor som det här gäller är centrala forskningspolitiska frågor, som faller utanför RUT-93:s uppdrag att följa upp 1993 års universitets- och högskolereform

Forskarutbildningen

Forskarutbildningen växer snabbt till en verksamhet av betydande omfattning. Redan nu är antalet doktorander större än t.ex. antalet gym-

nasister på femtiotalet. Även denna expansion har, liksom utbyggnaden av den grundläggande högskoleutbildningen, skett mycket i skymundan och dess omfattning och inriktning egentligen aldrig blivit föremål för diskussion utanför kretsen av direkt berörda.

Forskarutbildningen bedrivs normalt nära integrerad med forskningen. Det gör att de samlade kostnaderna för forskarutbildningen är svårurskiljbara. I dag öronmärker statsmakterna minimibelopp för studiefinansiering. Någon form av "garantier" för doktoranderna är sannolikt nödvändig också i fortsättningen. Konkurrensen om resurserna är hård och doktoranderna hör inte till de starkaste grupperna i de lokala budgetdiskussionerna.

Ett tidigare utarbetat system för viss prestationsrelaterad budgetering av fakultetsanslagen som i huvudsak relaterades till forskarutbildningen har inte kommit till användning. Det tillämpas dock på sina håll vid den lokala medelsfördelningen.

Med hänsyn till expansionen av forskarutbildningen och till att denna blir en alltmer betydande del av universitetens och högskolornas verksamhet, finns det anledning att se över formerna för medelstilldelning till forskarutbildningen. Forskarutbildningens omfattning och inriktning är i dag direkt relaterade till omfattningen och inriktningen av forskningsresurserna vid universitet och högskolor. Så länge forskarutbildningen huvudsakligen leder till fortsatt verksamhet vid universitet och högskolor är detta inte orimligt. Personer med forskarutbildning bör dock i ökande utsträckning utnyttjas inom en vidare del av arbetsmarknaden. Det gör det naturligt att forskarutbildningen planeras och budgeteras mer oberoende av lärosätenas interna verksamhet. I detta sammanhang bör bland annat möjligheterna prövas att finna ett system som liknar det som används för grundutbildningen. Det faller dock utanför RUT-93:s uppdrag att närmare studera förutsättningarna för och utformningen av en sådan resurstilldelning.

"Forskningsuppdrag"

Den nuvarande anslagsstyrningen av universitetens forskning och forskarutbildning kan naturligtvis inte sägas vara något renodlat uttryck för mål- och resultatstyrning. Full parallellitet är inte möjlig att uppnå mellan forskningen och verksamhetsområden, där resultaten på ett rimligare sätt låter sig kvantifieras. Däremot borde det inte vara omöjligt att ge de forskningspolitiska besluten ett tydligare innehåll.

Universitet och högskolor skulle, i stället för dagens system, vid sidan av utbildningsuppdragen kunna få av statsmakterna beställd verk-

samhet inom forskning och forskarutbildning preciserade i fleråriga "forskningsuppdrag".

Dessa skulle kunna omfatta krav på viss minsta forskningsvolym, mätt i kostnaderna för forskningen inom vissa områden, förslagsvis de fyra områden som angivits ovan: teknik, naturvetenskap, medicin och kulturvetenskaper. Samtidigt skulle uppdragen kunna omfatta åtaganden i form av specialisering inom respektive lärosätes profilområden. Särskilda insatser som prioriteras av statsmakterna skulle kunna skrivas in i uppdragen. RUT-93 utgår från att statsmakterna endast mycket restriktivt kommer att engagera sig i frågor om inrättande av professurer inom särskilda områden. I den mån så sker bör uppdrag kunna ges till berörd läroanstalt inom ramen för forskningsuppdraget.

Uppdragen skulle vidare precisera respektive lärosätes åtagande inom forskarutbildningen. I den mån universiteten också ansvarar för viss medelsfördelning avseende forskningsinsatser vid de mindre och medelstora högskolorna bör även detta komma till uttryck i forskningsuppdragen. Uppdragen skulle också kunna ange krav på fördelningen av delar av resurserna för forskning, t.ex. att en viss minsta del skall fördelas i forskningsrådsliknande former.

Universitetens och högskolornas egna resurser skall i första hand användas för att finansiera en basorganisation för forskning och forskarutbildning. Det är dock både rimligt och angeläget att här finns utrymme också för egenfinansierad projektforskning i viss omfattning. Alla forskningsprojekt skall inte i sin helhet behöva vara beroende av extern finansiering.

Forskningsfinansieringsutredningen har i samråd med RUT-93 studerat användningen av de särskilda resurser – sammanlagt 50 miljoner kronor årligen – som genom 1990 års forskningsproposition ställdes till förfogande för de humanistiska och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna. Syftet var att dessa fakulteters ledningsorgan skulle arbeta med fördelning av forskningsresurser utifrån samma typ av kvalitetsbedömning som forskningsråden tillämpar och att göra det möjligt att finansiera högskolelektorers forskning på i huvudsak de villkor som gäller för forskningsrådsfinansierade tjänster. Ett viktigt motiv var också att förstärka universitetens egenfinansierade verksamhet i ett läge när den externfinansierade forskningen vid lärosäten blir allt mer omfattande. Medlen avsåg en försöksperiod fram till den 30 juni 1997. Erfarenheterna, som skiljer sig något mellan de båda fakultetsområdena, är övervägande goda. Enligt RUT-93:s mening har dessa resurser varit av stor betydelse för att stärka den oberoende universitetsforskningen. RUT-93 föreslår därför att, efter försöksperiodens utgång, dessa medel ställs till de berörda universitetens förfogande för motsvarande insatser

inom samtliga forskningsområden.

En del av de uppgifter, som skulle ingå i forskningsuppdragen, finns i dag uttryckta i regleringsbrevens bestämmelser för anslagen till forskning och forskarutbildning eller i andra statsmaktsbeslut. Forskningsuppdragen skulle dock innebära ett mer samlat och systematiskt uttryck för statsmakternas krav. Uppdragen skulle bygga på förslag/"offerter" från universiteten och högskolorna, där pågående verksamhet presenteras med angivande av starka och svaga sidor och där planer och önskemål för förestående planeringsperiod anges. Uppdragsförslagen/"offerterna" skulle också kunna tydliggöra verksamheten inom forskningen och kunna fungera som underlag för en vidare forskningspolitisk diskussion.

Med statsmakternas krav uttryckta i dels utbildningsuppdrag, dels forskningsuppdrag blir formen för själva medelsanvisningen inte någon central fråga. Medel borde kunna anvisas under ett *samlat* anslag till var och en av läroanstalterna. Redovisningen måste dock självfallet även i ett sådant system utformas så att uppföljning kan göras separat för var och en av de skilda verksamheterna.

Den institutionella organisationen

Universitet och högskolor – särart och särorganisation

Som RUT-93 tidigare redovisat är universitet och högskolor formellt sett statliga myndigheter. Universitet och högskolor skiljer sig dock vad avser både uppbyggnad och verksamhet på många sätt från vad som traditionellt förknippas med myndigheter och varit utgångspunkten för den reglering som utformats med avseende på myndigheterna. I Högskoleförordningen anges till exempel ett inte obetydligt antal paragrafer i Verksförordningen, som inte skall tillämpas på universitet och högskolor.

Enligt RUT-93:s mening är det motiverat med en egen offentligrättslig form för de statliga universiteten och högskolorna. Det kan i detta sammanhang nämnas att inom privaträttens område de vetenskapliga akademierna betraktas som självständiga rättssubjekt utan att ansluta till någon annan juridisk form. Universitetens och högskolornas särart och traditionella självförvaltning måste kunna hävdas utan att deras ställning som statliga ifrågasätts. RUT-93 förordar att regeringen låter göra en systematisk genomgång och prövning av vad av den generella regleringen med avseende på statliga myndigheter som bör gälla för universitet och högskolor samt vilka regler i övrigt som bör gälla för dessa som rättsliga enheter.

Samverkan med näringslivet

Sedan tillkomsten av de första kontaktsekretariaten vid universitet och högskolor har flera nya samverkansformer skapats mellan å ena sidan högskolan och å andra sidan näringslivet och samhället i övrigt i syfte att vidareutveckla och kommersialisera forskningsresultat.

Eftersom regeringen i olika sammanhang, nu senast i den s.k. tillväxtpropositionen (prop. 1995/96:25), uttalat sig för att effektiviteten i de olika systemen för teknik-, kunskaps- och kompetensutbyte mellan å ena sidan högskolan och å andra sidan näringsliv och samhälle behöver ökas ter det sig angeläget att åtgärder vidtas såväl av statsmakterna som av universiteten och högskolorna själva.

Till följd av att regeringen nyligen tillkallat en särskild utredare för att överväga om de system, bl.a. den rättsliga regleringen, och resurser som skapats för samverkan högskola – näringsliv kan behöva ändras i någon riktning (Dir. 1995:139), avstår RUT-93 från att presentera några förslag som innebär förändringar i lag och förordning. Däremot förmedlar RUT-93 med utgångspunkt i den rapport som utarbetats av Deputy Managing Director Stuart Bosworth vid Salford University på uppdrag av RUT-93, Arbetsrapport nr 6 University-Industry Relationships, följande synpunkter:

– Varje universitet och högskola bör utveckla en policy för hur man i förekommande fall skall utforma avtal med externa anslagsgivare rörande nyttiggörande av forskningsresultat i kommersiella syften.

– Resultaten av kontaktsekretariatens arbete bör kontinuerligt utvärderas, såväl kvalitativt som kvantitativt.

– Informationen om verksamheten vid universitet och högskolor bör förbättras i syfte att underlätta kontakter och samarbete med näringslivet. Det kan vara en lämplig uppgift för Sveriges universitets- och Högskoleförbund att samordna detta arbete, t.ex. i form av en ”handbok”.

Den interna organisationen vid universitet och högskolor

En förutsättning för att universitet och högskolor skall kunna fullgöra sina uppgifter är en ändamålsenligt utformad intern organisation, där ansvar och befogenheter följs åt. RUT-93:s undersökningar har visat att det här återstår en del för det lokala organisationsarbetet. En rad synpunkter i dessa frågor har redovisats i RUT-93:s arbetsrapporter, framför

allt nr 1 och nr 5. RUT-93 vill hänvisa till dessa som underlag för det fortsatta arbetet vid universitet och högskolor.

Statsmakterna bör också klarare ange vad som är uppgifterna för och syftet med olika delar av organisationen. RUT-93 vill här framför allt peka på några frågor rörande styrelsen och fakultetsorganisationen.

Universitets/högskolestyrelsen

Styrelsens roll är en central fråga, där det definitivt inte bör få finnas några oklarheter. Tyvärr kan det i dag inte sägas råda någon ovedersäglig klarhet i fråga om vad styrelsen egentligen skall göra och vilket ansvar den egentligen har. Är det statsmakternas avsikt att styrelsen aktivt och direkt skall medverka i ledningen av verksamheten, eller är dess uppgift i första hand att vara granskande och kontrollerande, en garant för att verksamheten uppfyller formella och lämplighetskrav? Statsmakterna måste tydligare markera vad som skall vara styrelsens viktigaste funktion. Denna måste självfallet också komma till uttryck i valet av styrelseledamöter och, lika självfallet, förmedlas till dessa ledamöter.

Antalet ledamöter är nu relativt stort i många av universitets- och högskolestyrelserna, upp emot femton personer. Eftersom många föredragande kan vara engagerade i ärendena till ett styrelsesammanträde, blir sammanträdena ofta ganska folkrika tillställningar. Detta har uppmärksammats – och kritiserats – i de intervjuer som gjorts med styrelseledamöter. Uppläggningen av sammanträdena och deltagandet i detta av icke-ledamöter är givetvis en fråga som bör lösas lokalt. RUT-93 föreslår dock att regeringen, med utgångspunkt i klargöranden av styrelsens roll, inför nästa mandatperiod överväger en ordning med ett mindre antal ledamöter.

Enligt Högskolelagen (2 kap. 4 §) bör regeringen som ledamöter i styrelsen "välja personer med bakgrund i sådan verksamhet som är av betydelse för högskolans utbildnings- och forskningsuppdrag". Vad detta konkret skall innebära är inte alldeles klart. Utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor anknyter på olika sätt till alla delar av samhället. Inför förordnande av nya ledamöter är det viktigt att regeringskansliet med de berörda lärosätena diskuterar vilka erfarenheter och vilken kompetens som i första hand bör finnas hos de ledamöter som skall ingå i styrelsen.

I likhet med vad som gäller för andra statliga myndigheter bör regeringen även fortsättningsvis utse styrelsen och dess ordförande. Enligt RUT -93:s mening kan det dock ifrågasättas om rektor skall vara styrelsens ordförande. Visserligen är det vanligaste för statliga myndigheter

att verkschefen också är ordförande i verksstyrelsen, men från den regeln finns flera undantag – t.ex. Sveriges Lantbruksuniversitet. Här kan också nämnas vissa i förhållande till universitet och högskolor närliggande exempel: Forskningsrådens huvudsekreterare är inte ordförande i sina respektive forskningsråd. Vid det nyligen inrättade Högskoleverket är heller inte generaldirektören ordförande i styrelsen. Flertalet lärosäten har i yttranden över Arbetsrapport Nr 1 från RUT-93 instämt i att rektors roll som styrelseordförande kan ifrågasättas.

En kvalificerad och erfaren extern ordförande i universitets/högskolestyrelsen, gärna med erfarenhet av akademiskt ledarskap, skulle kunna tillföra lärosätet mycket i form av kunskaper, erfarenheter och kontakter. Samtidigt skulle rektors roll och ansvar kunna bli klarare. RUT-93 förordar därför att rektor fortsättningsvis inte skall vara styrelsens ordförande. RUT-93 vill dock betona vikten av att styrelseordföranden liksom övriga ledamöter i styrelsen utses i nära dialog med ledningen för respektive universitet och högskola.

Med en extern styrelseordförande kan rektor ges en mer renodlad och tydlig roll som verksamhetens chef. Rektor skulle givetvis även i detta fall kunna utses av regeringen. RUT-93 föreslår dock i stället att styrelsen vid respektive universitet/högskola ges rätt att utse rektor. Ordningen med en valförsamling för att få fram ett lokalt förankrat förslag till rektor bör kunna behållas av de lärosäten som så önskar. Ett valförfarande bör dock inte hindra att man söker lämpliga kandidater i vidare kretsar än lärarkåren vid det egna lärosätet och då också använder sig av i varje fall hittills mer ovanliga metoder, t.ex. särskilda "search committees" etc. Oavsett hur beslutet i övrigt förbereds bör samråd med lärarna, övriga anställda och studenterna vid lärosätet vara ett obligatoriskt inslag i proceduren.

Generellt gäller att större hänsyn, såväl vid utformningen av den institutionella organisationen som i andra sammanhang, måste tas till de stora olikheterna mellan universiteten och högskolorna. Om statsmakterna väljer att förtydliga styrelsens uppdrag så att det avser att huvudsakligen på ett mer övergripande plan behandla lärosätets uppgifter och verksamhet kan det, i varje fall vid universiteten och de större högskolorna, finnas behov av ett för hela lärosätet gemensamt organ som mer direkt beslutar i interna planeringsfrågor och viktigare frågor, som inte hör till något enskilt verksamhetsområde. Sådana organ är inte ovanliga vid utländska universitet, t.ex. under benämningen "senat". Detta organ skulle självfallet ledas av rektor och förslagsvis bestå av dekaner (motsv.) och andra valda företrädare för grupper inom universitetet/-högskolan.

Fakultetsindelningen och fakultetsnämnderna

Statsmakterna beslutar i dag om vilka fakulteter som skall finnas. Enligt högskolelagen skall för varje fakultet finnas en eller flera fakultetsnämnder. För två eller flera fakulteter gemensam fakultetsnämnd får bara inrättas efter medgivande från regeringen.

Den lokala fakultetsorganisationen överensstämmer med fakultetsindelningen i statsmakternas anslagssystem. (Inom vissa områden har en lokal vidareuppdelning gjorts.)

Det är naturligtvis inget absolut samband mellan de termer i vilka statsmakterna väljer att anvisa medel och indelningen av den lokala organisationen. Däremot bör det vara ett oavvisligt krav att vetenskapligt kompetenta organ ansvarar för planeringen och ledningen av verksamheten. Fakultetsnämnder bör således vara obligatoriska vid de lärosäten som förfogar över anslag till forskning och forskarutbildning.

RUT-93 föreslår att de universitet och högskolor, som anvisas anslag för forskning och forskarutbildning, får rätt att själva besluta om indelningen i fakulteter och därmed om hur uppsättningen av fakultetsnämnder skall se ut. I indelningsbeslutet måste då ingå att ange till vilka fakulteter vetenskapligt kompetenta lärare vid berörda lärosäten skall höra. Organisationen och verksamheten måste självfallet utformas så att statsmakternas övergripande medelsfördelning kan förverkligas och följas upp. RUT-93 ser det som självklart att besluten om fakultetsindelning kommer att fattas med beaktande av vetenskapssamhällets sätt att organisera sig i andra länder.

Rollfördelningen mellan fakultetsnämnder och forskningsråd diskuteras ofta. Önskemål förs också fram att fakultetsnämnderna skulle arbeta mer "rådslikt". RUT-93 vill framhålla att fakultetsnämndernas uppgifter är betydligt vidare – och möjligen svårare – än forskningsrådens. De skall svara för såväl bredd som fördjupning, såväl forskarutbildning och rekrytering av unga forskare som forskningsmöjligheter för etablerade forskare, såväl grundforskning på hög internationell nivå som uppdragsforskning av skilda slag. Därtill kommer att man numera ofta inte har någon separat nämndorganisation för den grundläggande högskoleutbildningen, utan också frågor om utbildning handhas av fakultetsnämnderna.

Fakultetsnämndernas beslutskriterier kan inte på samma entydiga sätt som för forskningsråden vara enbart den inomvetenskapliga kvaliteten. För beslut inom delar av nämnderna ansvarsområde är det självklart att inomvetenskaplig kvalitetsbedömning är avgörande, t.ex. fördelning av vissa resurser uttryckligen avsedda för kvalificerade forskningsinsatser. Nämndernas jämfört med forskningsråden väsentligt mer komplicerade

beslutssituation kräver emellertid hänsynstagande till en rad faktorer som inte enbart är av vetenskaplig art. Det finns mot den bakgrunden ingen anledning att framställa det "rådslika" beslutsfattandet som i någon absolut bemärkelse finare och bättre än fakultetsnämndernas på vidare bedömningar grundade beslut.

Huvuddelen av ledamöterna i fakultetsnämnden skall ha vetenskaplig kompetens och på samma sätt som i dag utses av lärarna/forskarna inom området vid det eller de berörda lärosätena.

Institut för studier av högre utbildning och forskning

En nödvändig förutsättning för kvalificerat beslutsfattande såväl på politisk som på andra nivåer inom utbildnings- och forskningsområdet är tillgång till underlag av hög kvalitet i form av såväl fakta och kartläggningar som utredningar och analyser. Någon *heltäckande* information om utvecklingen inom området tas för närvarande inte fram. Informationen och analyserna av såväl övergripande som mer avgränsade problem är splittrade och osystematiska. Inom några få områden är materialet så omfattande att det kan vara svåröverskådligt och svårtolkat, inom många andra saknas väsentlig information.

En rad aktörer svarar för information och analys inom mer eller mindre snävt avgränsade delar av verksamhetsområdet. Flertalet av dessa svarar samtidigt själva för verksamhet inom området. Det gäller universiteten och högskolorna själva, forskningsråden och flera centrala myndigheter, som Statistiska Centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen, Högskoleverket och Skolverket.

Utbildningens och forskningens roll i samhällsutvecklingen, liksom samspelet mellan dessa verksamheter inbördes och mellan dem och olika samhällssektorer, har blivit betydligt mera svårgripbar och därmed svåröverskådlig. Ingen myndighet eller annan organisation har ansvar för eller bedriver tvärsgående och övergripande analyser av utvecklingen inom utbildningsväsendet och inom forskningen, organisatoriska och andra förändringars konsekvenser för landets kompetensutveckling och den enskilde individens möjligheter att utveckla sin begåvning, förändringar i kunskapssyn inom olika delar av utbildningsväsendet etc. Sådana analyser är likväl av central betydelse för såväl statsmakterna och de politiska beslutsfattarna som alla andra aktörer inom utbildnings- och forskningsområdet och naturligtvis också för avnämare av olika slag inom näringsliv och andra samhällssektorer.

RUT-93 har i betänkandet Ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153) pekat på behovet att regelbundet – inför statsmakternas fleråriga beslut

om högskoleutbildning och forskning – på ett mer systematiskt sätt ta fram underlag för utbildnings- och forskningspolitiken. Men insatserna behöver förstärkas ytterligare med kvalificerade analyser och bedömningar av såväl utbildnings- som forskningsfrågor.

RUT- 93 föreslår att det inrättas ett institut för kvalificerade utredningar och studier av högre utbildning och forskning. Institutets verksamhetsområde bör i princip inte utesluta någon del av kunskaps- och kompetensutvecklingen. Det är viktigt att institutet samverkar med men samtidigt ges en *fristående* ställning i förhållande till berörda myndigheter inom området. Med hänsyn till det omfattande faktamaterial som sammanställs inom olika delar av utbildnings- och forskningssystemet torde institutet självt normalt inte behöva svara för någon mer omfattande insamling av primärmaterial. Omfattningen av institutet bör med hänsyn därtill kunna bli relativt begränsad.

Enligt RUT-93:s mening är Kungl. Vetenskapsakademien en lämplig huvudman för ett institut av detta slag. Vid underhandskontakter mellan RUT-93 och Akademien har också framkommit att Akademien är beredd att ta upp en diskussion om hur ett institut för studier av högre utbildning och forskning skulle kunna organiseras.

7 Sammanfattning

1993 års universitets- och högskolereformen är i mycket en tillämpning på högre utbildning och forskning av generella förändringar i budget- och styrsystemen inom det statliga området. Reformen har dock tydliggjort lärosätenas handlingsmöjligheter och påtagligt inspirerat till diskussioner och förändringsarbete. Inom universitet och högskolor är inställningen till reformen i stort sett positiv.

RUT-93 har studerat förändringar i relation till de mål som angivits för universitets- och högskolereformen.

Mångfald i utbildningsutbudet

Många förändringar har gjorts i utbildningsutbudet. I relation till hela verksamheten vid universitet och högskolor är dock ännu de nya examina, de nya utbildningsprogrammen och de nya kurserna få, både om man ser till antalet utbildningar och till studerandeantalet. Det är också svårt att avgöra i vad mån förändringarna är föranledda av reformen.

Anpassning till studentefterfrågan

Den aktuella studentefterfrågan kommer inte på något mer systematiskt sätt, t.ex. genom föranmälningar, in i lärosätenas planering för kommande läsår. Några större omprioriteringar till utbildningsområden där sökandetrycket är mycket stort har inte gjorts.

Den största förändringen inom den grundläggande högskoleutbildningen är den kraftiga ökningen av kursstudier utanför utbildningsprogram.

Kvaliteten

Inget tyder på att svenska universitet och högskolor inte skulle bedriva en verksamhet som normalt håller rimlig och inte sällan hög kvalitet sett

i ett internationellt perspektiv.

Mycket litet har emellertid gjorts för att direkt möta de risker för sänkt kvalitet i form av lägre krav i utbildning och examination, som hävdats ligga i ett system med resurstilldelning i relation till kvantitativa prestationer.

Effektivt resursutnyttjande och ökad examination

Det är ännu för tidigt att konstatera om några påtagliga effektivitetsvinster, i form av fler helårsprestationer och fler examina i förhållande till insatta resurser, har uppnåtts till följd av reformen.

Universitetens och högskolornas ekonomi-administrativa system fungerar ännu inte tillfredsställande. Hög prioritet måste ges åt förbättringar i dessa, så att de kan fungera rimligt sett ur såväl lärosätenas som statsmakternas och externa intressenters perspektiv.

Den institutionella organisationen

Genom reformen har universitetens och högskolornas organisation blivit en blandning av två ledningsprinciper, den kollegiala och en mer "managementinriktad".

Statsmakterna har, trots uttalanden om motsatsen, fortfarande ett betydande inflytande över den interna organisationen.

Rollfördelningen mellan statsmakter och universitet/högskolor

Själva kärnan i 1993 års universitets- och högskolereform har varit ändrad rollfördelning mellan de politiska organen och myndigheterna. Politikerna i riksdag och regering skall besluta om mål och precisera resultatkrav. Universitet och högskolor skall svara för att verksamheten genomförs på bästa sätt.

Förändringarna gentemot tidigare system är emellertid i realiteten inte alltid så stora som de framställts och friheten för universiteten och högskolorna fortfarande långt ifrån så total som den beskrivits. Universitet och högskolor hade stor frihet både när det gäller verksamhet och ekonomi redan före den 1 juli 1993. Och statsmakterna har efter detta datum i realiteten fortfarande ett större inflytande än vad de officiella dokumenten och uttalandena ger intryck av.

Förslag

RUT-93 anbefaller försiktighet med ytterligare systemförändringar. Vad universitet och högskolor behöver är framför allt möjlighet att få koncentrera sig på sina uppgifter inom utbildning och forskning.

Grundläggande högskoleutbildning

RUT-93:s huvudsynpunkt är att statsmakternas beslut behöver utvecklas och förtydligas. Underlag, bedömningar och prioriteringar måste redovisas mer systematiskt än vad som hittills skett i nuvarande ordning.

Utöver det material som tas fram av universiteten och högskolorna själva i årsredovisningar och anslagsframställningar bör Högskoleverket regelbundet – inför fastställande av treårsbudget – göra övergripande analyser av situationen för svensk högre utbildning.

Resurstilldelningssystemet för den grundläggande högskoleutbildningen har ännu varit i bruk för kort tid för att omprövas. RUT-93 föreslår att en systematisk utvärdering av systemet genomförs när det varit i kraft ytterligare några år.

1993 års universitets- och högskolereform har lett till en kraftig ökning av antalet studenter som läser fristående kurser. Någon form av garanti för fortsatta studier bör ges till alla de ungdomar som bedriver heltidsstudier genom successiva val av fristående kurser.

Ett omfattande kvalitetsutvecklingsarbete har kommit i gång vid universitet och högskolor. Som RUT-93 kunnat konstatera gäller detta i regel mer långsiktiga insatser och berör inte direkt kontrollen av kravnivån i utbildning och examination, där det funnits farhågor för kvalitetssänkningar till följd av det nya resurstilldelningssystemet. Högskoleverket bör regelbundet samla in uppgifter om vilka särskilda, direkta kvalitetskontroller av utbildningsnivå och examination som genomförs.

Former för regelbunden omprövning av prislapparna i resurstilldelningssystemet måste enligt RUT-93:s mening etableras.

I den mån särskilda åtaganden, utöver utbildningsuppdragen, ges till universitet och högskolor bör det berörda lärosätet få kostnaderna för detta täckta utan att behöva använda sina reguljära anslag.

Universitet och högskolor har ännu endast i begränsad utsträckning integrerat lokalfrågor och lokalkostnader i de lokala planerings- och budgetsystemen. För- och nackdelar med att lokalkostnaderna ingår i resurstilldelningssystemet bör analyseras särskilt, när mer direkta erfarenheter av lokalt beslutsfattande föreligger.

Det är angeläget att ett arbete snarast inleds i syfte att få ett för universitet och högskolor lämpat redovisningssystem. Detta bör göras i särskild ordning men självfallet i samverkan med såväl RRV som Högskoleverket och företrädare för universitet och högskolor.

Forskning och forskarutbildning

Statsmakternas avvägningar mellan forskningsområden bör, enligt RUT-93:s mening, kunna göras i vidare termer än för närvarande, när fördelningen görs mellan nio fakultetsområden, varav några mycket små. Områdena skulle i stället kunna vara förslagsvis teknik, naturvetenskap, medicin (inklusive odontologi och farmaci) samt kulturvetenskaper (dvs. humaniora, juridik, samhällsvetenskap och teologi). Med en sådan gruppering framstår skillnaderna mellan de olika områdena tydligare än i en mer finfördelad, vilket också klargör innebörden av prioriteringarna mellan områdena.

Liksom i fråga om den grundläggande högskoleutbildningen bör inför de övergripande forskningspolitiska besluten statsmakternas beslutsunderlag i form av årsredovisningar och anslagsframställningar m.m. från myndigheterna kompletteras med fristående, övergripande analyser av situationen för forskarutbildningen och forskningen i Sverige.

RUT-93 har utgått från att det för överblickbar tid inte kommer att vara möjligt att ge alla lärosäten ansvar för fasta forskningsresurser i form av fakultetsanslag. Enligt RUT-93 måste ansvaret för resursfördelningen till lärare vid lärosäten utan fakultet förtydligas. Det är viktigt att alla lärare behandlas lika vid fördelningen av forskningsresurser, oavsett till vilket lärosäte de är knutna.

RUT-93 förordar att medel motsvarande de särskilda resurser som under en femårsperiod försöksvis ställts till förfogande för särskilda insatser inom de humanistiska och matematisk-naturvetenskapliga fakulteterna efter denna periods utgång ställs till de berörda universitetens förfogande för motsvarande insatser inom samtliga forskningsområden.

Forskarutbildningen

Enligt RUT-93:s mening finns det skäl att se över formerna för medelstilldelning till forskarutbildningen i syfte att planering och budgetering av forskarutbildning skall kunna göras mer oberoende av lärosätenas resurser för andra ändamål.

"Forskningsuppdrag"

Universitet och högskolor föreslås få av statsmakterna beställd verksamhet inom forskning och forskarutbildning preciserade i treåriga "forskningsuppdrag".

Dessa skulle kunna omfatta krav på viss minsta forskningsvolym, mätt i kostnaderna för forskningen inom vissa områden, förslagsvis de fyra områden som angivits ovan: teknik, naturvetenskap, medicin och kulturvetenskaper. Samtidigt skulle uppdragen kunna omfatta åtaganden i form av specialisering inom respektive lärosätes profilområden. Särskilda insatser som prioriteras av statsmakterna skulle kunna skrivas in i uppdragen, t.ex. inrättande av professurer inom särskilda områden. Uppdragen skulle vidare precisera respektive lärosätes åtagande inom forskarutbildningen.

Forskningsuppdragen skulle innebära ett mer samlat och systematiskt uttryck för statsmakternas krav än dagens system. Uppdragen skulle bygga på förslag/"offerter" vart tredje år från universiteten och högskolorna, där pågående verksamhet presenteras med angivande av starka och svaga sidor och där planer och önskemål för förestående treårsperiod anges.

Med statsmakternas krav uttryckta i dels utbildningsuppdrag, dels forskningsuppdrag blir formen för själva medelsanvisningen inte någon central fråga. Medel borde kunna anvisas under ett samlat anslag till var och en av läroanstalterna. Redovisningen måste dock självfallet även i ett sådant system utformas så att uppföljning kan göras separat för var och en av de skilda verksamheterna.

Samverkan med näringslivet

Eftersom synen på universitetens och högskolornas roll vid tekniköverföring till närigsliv och samhälle väsentligen förändrats under senare år måste både statsmakterna och högskolan tydliggöra sin policy för nyttiggörandet av forskningsresultat.

Universitet och högskolor – särart och särorganisation

Enligt RUT-93:s mening finns starka skäl för en egen offentligrättslig form för de statliga universiteten och högskolorna. RUT-93 förordar att regeringen låter göra en systematisk genomgång och prövning av vad av den generella regleringen med avseende på statliga myndigheter som

bör gälla för universitet och högskolor samt vilka regler i övrigt som bör gälla när det gäller deras offentligrättsliga ställning.

Den interna organisationen vid universitet och högskolor

Universitets/högskolestyrelsen

Statsmakterna måste tydligare markera vad som skall vara styrelsens viktigaste funktion. Denna måste självfallet också komma till uttryck i valet av styrelseledamöter och förmedlas till dessa ledamöter.

Regeringen bör, med utgångspunkt i klargöranden av styrelsens roll, inför nästa mandatperiod överväga en ordning med ett mindre antal styrelseledamöter än för närvarande.

I likhet med vad som gäller för andra statliga myndigheter bör regeringen även fortsättningsvis utse styrelsen och dess ordförande.

RUT-93 förordar att rektor fortsättningsvis inte skall vara styrelsens ordförande.

Styrelsen vid respektive universitet/högskola bör ges rätt att utse rektor. Ordningen med en valförsamling för att få fram ett lokalt förankrat förslag till rektor bör kunna behållas av de lärosäten som så önskar. Samråd med lärare, andra anställda och studerande skall i vart fall vara obligatoriskt.

Fakultetsindelningen och fakultetsnämnderna

RUT-93 föreslår att de universitet och högskolor, som anvisas anslag för forskning och forskarutbildning, får rätt att själva besluta om indelningen i fakulteter och därmed om hur uppsättningen av fakultetsnämnder skall se ut. Organisationen och verksamheten måste självfallet utformas så att statsmakternas övergripande medelsfördelning kan förverkligas och följas upp.

Huvuddelen av ledamöterna i fakultetsnämnden skall ha vetenskaplig kompetens och på samma sätt som i dag utses av lärarna/forskarna inom området vid det eller de berörda lärosätena.

Institut för studier av högre utbildning och forskning

RUT-93 föreslår att det inrättas ett institut för kvalificerade utredningar och studier av högre utbildning och forskning. Enligt RUT-93:s mening

är Kungl. Vetenskapsakademien en lämplig huvudman för ett sådant institut. Institutets verksamhetsområde bör i princip inte utesluta någon del av kunskaps- och kompetensutvecklingen. Det är viktigt att institutet samverkar med men samtidigt ges en fristående ställning i förhållande till myndigheterna inom området.

8 Författningsförslag

Högskolelagen (SFS 1992:1434)

2 kap. De statliga högskolornas organisation

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
5 § För forskning och forskarutbildning skall det, vid de högskolor som riksdagen beslutar finnas fakulteter, var och en för ett särskilt vetenskapsområde. För fakultetens uppgifter svarar det eller de organ som högskolestyrelsen bestämmer (fakultetsnämnder). Gemensam fakultetsnämnd för två eller flera fakuleter får dock inrättas endast efter medgivande från regeringen.	5 § För forskning och forskarutbildning skall det, vid de högskolor som riksdagen beslutar, finnas en eller flera fakulteter *enligt beslut av högskolestyrelsen*. För fakultetens uppgifter svarar det eller de organ som högskolestyrelsen bestämmer (fakultetsnämnder).
Flertalet ledamöter i fakutetsnämnderna skall vara vetenskapligt kompetenta lärare inom fakulteten. De skall utses genom val inom fakulteten. Studenterna vid de högskolor där fakulteten skall verka har rätt att vara representerade i fakultetsnämnderna.	Flertalet ledamöter i fakultetsnämnderna skall vara vetenskapligt kompetenta lärare inom fakulteten. De skall utses genom val inom fakulteten. Studenterna vid de högskolor där fakulteten skall verka har rätt att vara representerade i fakultetsnämnderna.

Högskoleförordningen (SFS 1993:100)

2 kap. Styrelse och rektor

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
1 § Styrelsen för en högskola består, förutom av rektor, av högst fjorton ledamöter. Rektor är styrelsens ordförande. Vid förfall för rektor är rektors ställföreträdare ordförande. En sådan ställföreträdare har alltid rätt att närvara vid styrelsens sammanträden	1 § Styrelsen för en högskola består *av ordförande, rektor samt övriga ledamöter till det antal regeringen bestämmer.*
8 § Rektor förordnas av regeringen för högst sex år efter förslag av styrelsen för högskolan. Innan styrelsen avger sitt förslag skall förslag inhämtas från en valförsamling.	8 § Rektor *utses av styrelsen för högskolan* för högst sex år. *Beslutet skall föregås av samråd med lärare, övriga anställda och studenter vid högskolan.*
14 § I den valförsamling som föreslår rektor eller prorektor skall flertalet ledamöter vara lärare. Studenterna har rätt att vara representerade i valförsamlingen. Styrelsen skall meddela närmare föreskrifter om valförfarandet.	*Paragrafen utgår.*

Kommittédirektiv

Dir. 1993:143

Uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform

Dir. 1993:143

Beslut vid regeringssammanträde 1993–12–22.

Statsrådet Ask anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. Avsikten är att studera hur den nya friheten och det ökade ansvaret som kännetecknar reformen utnyttjats av universiteten och högskolorna under treårsperioden 1993/94–1995/96.

Arbetet bör inledas omgående och pågå t.o.m. den 1 mars 1996.

Ansvaret ligger på universitet och högskolor

I proposition 1992/93:1 Universitet och högskolor – frihet för kvalitet föreslogs långtgående förändringar i regelverket för de statliga universiteten och högskolorna. De grundläggande principerna bakom dessa förändringar var att skapa frihet för universitet och högskolor att besluta om innehåll i och institutionella ramar för verksamheten. Dessa principer godkändes av riksdagen i december 1992 (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

Den nya högskolelag (1992:1434) och högskoleförordning (1993:100, senast ändrad 1993:1080 respektive 1993:221 för Sveriges lantbruksuniversitet) samt det nya resurstilldelningssystem för grundutbildning, som delvis infördes den 1 juli 1993, innebär att statsmakterna övergivit den direkta styrning av landets lärosäten för högre utbildning och forskning som tillämpats under lång tid. I stället har

ansvaret för mycket stora resurser och en väsentlig del av den långsiktiga kompetensutvecklingen i landet lämnats över till universiteten och högskolorna. (Jfr prop. 1992/93:169, bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363.)

Två av de statliga högskolorna, nämligen Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping, förs fr.o.m. den 1 juli 1994 över till stiftelseform för att ytterligare öka mångfalden (prop. 1992/93:321, bet. 1992/93:UbU18, rskr. 1992/93:405).

Den väsentligt ökade självständigheten för universiteten och högskolorna har kombinerats med en ordning som innefattar kraftfulla incitament för att utveckla kvaliteten i verksamheten och öka effektiviteten i resursutnyttjandet. Universitetskanslern har givits ansvar för nationell utvärdering och kvalitetsbedömning. Sålunda svarar två nya myndigheter, Kanslersämbetet och Rådet för grundläggande högskoleutbildning, för att stimulera och stödja universiteten och högskolorna i deras ansträngningar att utveckla kvaliteten. Vidare införs successivt nya resurstilldelningssystem såväl för grundutbildning som för forskning och forskarutbildning under treårsperioden. Ett uppföljningsansvar har lagts på Verket för högskoleservice (VHS).

Reformen har genomförts parallellt med att ökade resurser tillförts universitet och högskolor för att möjliggöra en kraftig ökning av antalet studenter i grundläggande högskoleutbildning.

Uppdraget

De viktigaste målen för 1993 års universitets- och högskolereform är

att väsentligt öka universitetens och högskolornas frihet i förhållande till regering och riksdag,

att stimulera till mångfald i fråga om såväl innehåll i som organisation av verksamheten,

att höja kvaliteten i verksamheten,

att utnyttja resurserna effektivt,

att öka antalet studenter och doktorander som fullföljer sin utbildning, och

att anpassa utbildningsutbudet inom den grundläggande högskoleutbildningen till studenternas efterfrågan.

Utredaren bör studera hur dessa grundläggande mål förverkligas vid universiteten och högskolorna under den första treårsperioden. Utredaren bör även studera hur den nya högskolelagen och den nya högskoleförordningen tillämpas. Utredaren bör särskilt belysa i vilken utsträckning reformens intentioner trängt igenom till dem som ytterst

svarar för verksamheten, nämligen lärarna och studenterna.

Utredaren bör också särskilt belysa hur följande aspekter utvecklats:

- Studentinflytandet i olika beslutsorgan
- Behörighetsvillkor och urvalsregler
- Antagningssystem och information till studenterna
- Den högre utbildningens internationalisering
- Relationerna mellan styrelse–fakultet och institutioner
- Ansvaret för den interna utvärderingen.

Vidare bör tillgängligheten till högre utbildning i olika delar av landet belysas liksom eventuella förändringar vad gäller den sociala, könsmässiga och regionala rekryteringen till högre utbildning.

Ramar för utredarens arbete

För den särskilda utredarens arbete gäller kommittédirektiven (dir. 1984:5 samt dir. 1992:50) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning respektive redovisning av regionalpolitiska konsekvenser.

Utredaren skall samråda med Arbetsgruppen (U 1992:E) för jämställdhet i högre utbildning och forskning, den s.k. JÄST-gruppen, vilken tagit initiativ till en samlad utvärdering av de projekt som bedrivits på senare tid inom universitet och högskolor med sikte på ökad jämställdhet.

Utredaren skall vidare från Utredningen om nytt resurstilldelningssystem för universitet och högskolor (1992:05), den s.k. Resursberedningen, hämta erfarenheter av i första hand det nya resurstilldelningssystemet.

Utredaren skall slutligen samråda med Kanslersämbetet vad gäller arbetet med att utveckla kvaliteten och med Verket för högskoleservice vad gäller uppföljningen av verksamheten.

Arbetet skall fortlöpande redovisas översiktligt. Utbildningsdepartementet avser att i särskild ordning bereda företrädare för riksdagspartier, organisationer och andra intresserade möjlighet att ta del av dessa redovisningar. Den första redovisningen bör göras i september 1994.

Utredningsarbetet skall slutredovisas den 1 mars 1996.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Utbildningsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen

(1976:119) – med uppdrag att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv

Dir. 1995:28

Tilläggsdirektiv till utredningen om uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (U 1994:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 mars 1995

Sammanfattning av uppdragetDen särskilde utredare som tillkallats för att följa upp 1993 års universitets- och högskolereform (dir. 1993:143) ges i uppdrag att
- analysera effekterna av det nya systemet för resurstilldelning till grundutbildning,
- analysera formerna för resurstilldelning till forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor, och
- lämna förslag till de förändringar som analysen kan ge anledning till.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 december 1993 har chefen för Utbildningsdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT 93).

Enligt de direktiv som givits till utredaren genom regeringsbeslut den 22 december 1993 och den 27 oktober 1994 (dir. 1994:126) omfattar uppdraget framför allt att analysera hur målen för reformen har förverkligats vid universitet och högskolor under den första treårsperioden samt att föreslå förändringar i de formella regler som gäller för verksamheten vid universitet och högskolor.

Verksamheten vid universitet och högskolor styrs inte bara genom lagar och förordningar. Ramar för verksamheten ges också genom de resurser som ställs till förfogande samt de villkor som gäller för användningen av dessa enligt bestämmelser i regleringsbrev.

Enligt beslut av riksdagen (prop. 1987/88:150 bil. 1, bet. 1987/88:FiU30, rskr. 1987/88:394) är den ekonomiska styrningen inom statsförvaltningen mål- och resultatorienterad. Det innebär att regering och riksdag beslutar om inriktningen av verksamheten genom att

formulera mål. Besluten om inriktning fattas på grundval av dokumenterade resultat som följs upp och utvärderas. 1993 års universitets- och högskolereform innebär en långtgående anpassning av resurstilldelningssystemet för universitet och högskolor till dessa principer. Tilldelning av resurser för grundutbildning sker i förhållande till uppnådda resultat.

Det nya resurstilldelningssystemet för grundutbildning är en del av 1993 års universitets- och högskolereform. Samtidigt utgör det ett led i avregleringen och delegeringen av ansvar för verksamhet och ekonomi inom statsförvaltningen som helhet och bör ses i detta sammanhang.

Uppdraget

Den särskilde utredaren för uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform (RUT 93) skall följa upp resurstilldelningssystemet mot bakgrund av målen för reformen.

Utredaren skall analysera hur det förändrade resurstilldelningssystemet påverkat universitet och högskolor. Konsekvenserna med avseende på rekrytering av studerande, studieorganisation samt utbud av kurser skall belysas, framför allt med avseende på de vuxen- och deltidsstuderandes möjligheter att studera vid universitet och högskolor. I detta sammanhang skall de åtgärder som lärosätena vidtar för att stimulera återkommande utbildning redovisas. Utredaren skall vidare analysera hur systemet påverkar kvaliteten i utbildningen.

Ett av målen med reformen är att delegera rätten att besluta om resursernas användning till universitet och högskolor och därmed öka deras handlingsfrihet i resursanvändningen. Utredaren skall undersöka hur fördelningen av resurser mellan olika ändamål har påverkats.

Formerna för resurstilldelning till forskning och forskarutbildning och dess relation till den grundläggande högre utbildningen skall analyseras.

Uppdraget skall även i denna del översiktligt redovisas fortlöpande. Utredningen skall slutredovisas senast den 1 mars 1996.

(Utbildningsdepartementet)

Sammanställning av synpunkter över RUT-93:s Arbetsrapport nr 1 Ledningen, makten och vetenskapen.

Rapport nr 1 är en sammanställning av RUT-93:s iakttagelser ett år efter reformen och har inriktats på att kartlägga och analysera attityder till reformen samt hur friheten har utnyttjats vad gäller de institutionella ramarna, fördelning av ansvar och befogenheter, ledarskap mm. Rapporten riktar sig till dem som är verksamma inom universitet och högskolor som ett diskussionsunderlag om förutsättningarna för universitet och högskolor i reformens anda kunna utveckla attraktiva, kvalitativa och effektiva utbildnings- och forskningsmiljöer. Rapporten överlämnades till universitet- och högskolor i mars 1994. Möjligheter gavs till berörda att inkomma med synpunkter till oktober 1995. Totalt har 25 yttranden inkommit till RUT-93. Nedan ges en sammanfattning av yttranden rörande rapportens huvudfrågor.

Allmänna synpunkter

I stort sett samtliga universitet och högskolor samt SFS, ställer sig bakom RUT-93:s iakttagelser avseende utvecklingen efter reformens ikraftträdande den 1 juli 1993. Särskilt betonas vikten av att ledningsfrågorna lyfts fram och analyserats. Detta ger universitet och högskolor ett underlag som kan användas i den fortsatta lokala utvecklingen av ansvars- och befogenheter samt ledarskapet. Uppsala universitet poängterar dock att det ännu är för tidig att dra slutsatser och utvärdera en reform efter två år. Göteborgs universitet, KTH och Högskolan i Borås påpekar att förändringarna i denna önskvärda inriktning tar betydligt längre tid än ett par år att genomföra men att alla involverade parter nu har en mycket bättre insikt om reformens intentioner än vad som var fallet den 1 juli 1993. Högskolan i Borås påpekar att det i många fall krävs en grundläggande förändring av vanor, tankesätt och värderingar för att genomföra sådana radikala förändringar som det här är frågan om.

Både Lantbruksuniversitetet, Umeå och Lunds universitet samt Mitthögskolan anser att med beaktande av problemområdets storlek och komplexitet samt den begränsade tid som varit tillgänglig har RUT-93

inte bara presenterat ett förtjänstfullt underlag för den fortsatta diskussionen utan också åstadkommit ett dokument som kan användas i den ledarskapsutveckling som äger rum som en följd av högskolans avreglering. Däremot för både UU och LU fram en rädsla för att statsmakterna kan komma att vidta generella åtgärder som kan vara skadliga för verksamheten till följd av att man anser att RUT-93 beskriver utvecklingen så att högskoleenheterna uppfattas mer likartade än vad de egentligen är.

Oroande är de signaler om återgång till ökad centralstyrning som kommit till uttryck i uttalanden och åtgärder från utbildningsdepartementet anser såväl Lunds som Göteborgs universitet och

SFS lyfter fram reformen som en frihetsreform – frihet för högskolorna att själva besluta om utbildningsutbud, antagningsregler och organisationsstruktur. SFS anser dock att högskolorna i sin frihetsyra inte fullt ut förstått att reformen även innebär ett krav på att varje enskild högskola skall ta ställning i de frågor som inte längre är reglerade på nationell nivå. SFS menar att avsaknaden av lokala regelverk är stor, vilket inte kan anses acceptabelt. En majoritet av universitet och högskolor har emellertid i sina yttranden medgivit denna brist och påpekat att man arbetar med att utveckla lokala regler och förnyade ansvars- och befogenhetsordningar.

Flera universitet och högskolor anser att det vore utomordentligt olyckligt om det öppna klimat för utveckling som skapats under senare år skulle drabbas av en likriktning av det slag som karaktäriserade tidigare decenniers högskolepolitik. KI, KTH och Högskolan i Luleå betonar särskilt vikten av en fortsatt förtroendefull dialog mellan statsmakternas företrädare och företrädare för universitet och högskolor. SLU menar att ytterligare snabba förändringar kan göra att osäkerheten ökar och att nödvändig fortsatt utveckling lokalt inte kan genomföras på önskat sätt.

Ledarskapsfrågor

Samtliga universitet och högskolor, SFS och Högskoleverket delar uppfattningen om ledarskapets ökade betydelse. Däremot råder i viss mån delade meningar om huruvida RUT-93:s beskrivning av de olika ledningsstrukturer som möts vållar problem eller inte.

SLU, GU, Umeå universitet, KI, Högskolorna i Luleå, Karlstad, Trollhättan/Uddevalla samt SFS och Högskoleverket delar helt synen på de problem som analyseras i rapporten. SFS menar att högskolorna som organisationer måste intensifiera sitt arbete med att finna och utbilda

skickliga ledare för att komma tillrätta med de lojalitetskonflikter som uppstår till följd av kollegiala val av ledare. KI anser att kapitlet om ledarskapsfrågorna tillhör rapportens bästa.

UU anser däremot att de problem och spänningar som beskrivs i rapporten är överdrivna.

Lunds universitet framhåller i sitt yttrande att det är uppenbart att dagens högskola ställer krav på målinriktning, medvetet och kraftfullt handlande samt uppföljning och utvärdering som inte så lätt låter sig förenas med den gamla kollegiala ledningsstrukturen. Men samtidigt som man erkänner att det finns brister i ledningen av universiteten och högskolorna måste det slås fast att problemen inte löses genom ett enkelt övertagande av näringslivets modeller utvecklade för andra behov. Slutsatsen är istället, enligt Lund, att det inom universiteten bör byggas upp en ny slags kollegialitet, där det fria intellektuella samtalet kombineras med effektiva former för ledning och administration. Det är viktigt, menar man, att sträva efter att skapa ett aktivt ledarskap, som får acceptans även för kontroversiella åtgärder.

Doktoranders och Forskares Förbund DoFF vänder sig mot RUT-93:s redovisning om ett mer aktivt och tydligt ledarskap. DoFF förespråkar istället ett självständigt, starkt och demokratiskt universitet som skall stå fritt från styrning och vara en plats för intellektuell mognad och kritiskt tänkande och med tillräckliga resurser för grundforskning via statsanslagen.

Styrelserna och dess ordförande

Flera universitet och de nya högskolorna i synnerhet betonar styrelsens roll i utvecklingen, särskilt mot bakgrund av de nya förhållanden som råder efter reformen.

En majoritet av de nya högskolorna och några universitet (Göteborg och Linköping) samt SFS och Landstingsförbundet stöder RUT-93:s ifrågasättande av om rektor skall vara ordförande i styrelsen. Linköping menar dock att frågan egentligen är relativt ointressant. Borås anser att nuvarande ordning skapar en viss oklarhet när det gäller möjligheterna för styrelsen att utkräva ansvar från rektor. KI menar att det finns för- och nackdelar och tar därför inte slutlig ställning. Flera andra enheter menar att relationen styrelse – rektor bör analyseras ytterligare och klargöras (Teaterhögskolan, Karlstad, Trollhättan/Uddevalla)

Universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund framhåller däremot att för ordförandens legitimitet inom universitetet och i kontakterna utåt är nödvändigt att rektor bekläder ordförandeposten. Samtliga menar dock

att förhållandena kan vara annorlunda utanför de stora universiteten och ställer därför inte krav på enhetlighet inom hela universitets- och högskolesystemet. Stockholms universitet påpekar härutöver att övervägande skäl talar för att rektor borde tillsättas direkt av universitetet. Regeringens inblandning i tillsättningsförfarandet uppfattas endast som formellt.

Studentkåren i Uppsala framför förslaget att ordförande i styrelsen väljs bland de av regeringen utsedda allmänföreträdarna. Därmed skulle rektors roll inför styrelsen klargöras.

SLU´s styrelse har alltid haft en extern ordförande vilket fungerar väl och undviker, menar man, säkert en del av de problem som RUT-93 pekat på. Linköpings universitet och Högskolan i Skövde anser däremot att högskoleledningen och styrelsen i mycket liten utsträckning kan ha synpunkter på innehållet i högskolans verksamhet. Kraften ligger istället enligt Skövde i generell normbildning, föreskrifter samt viss styrning via medelstilldelning. Linköping betonar att universitet och större högskolor i princip inte bör styras av sina styrelser annat än genom mål- och ramformuleringar och prioriteringar samt genom legitimering av beslut som de facto växt fram inom andra delar av universitetet även om man samtidigt betonar att styrelserna inte saknar betydelse.

Institutionsnivån

Flera universitet och högskolor samt SFS, DoFF och studentkåren i Uppsala anser att behovet av att tydliggöra ledarskapet på fakultets- och institutionsnivå är stort. SLU, KI, ULi UU framhåller behovet av ett starkt ledarskap på institutionsnivå.

SLU anser att prefektstyrning istället för institutionsstyrelse förmodligen skulle vara att föredra. KI har konsekvent redan genomfört prefektstyrning. Även Linköpings universitet påpekar vikten av starka institutioner och framhåller vikten av att prefekterna har en direktkontakt med rektor i vad som kallas managementfrågor.

Universitetet i Uppsala menar att för att en positiv utveckling skall kunna förverkligas krävs emellertid att institutionsstrukturen förändras och nuvarande många små enheter slås samman till större och slagkraftigare enheter. Endast institutioner av viss storlek kan ekonomiskt bära inrättandet av administrativa tjänster för att underlätta prefektens arbete. KI beskriver i sitt yttrande att en sådan utveckling genomförts inom KI.

SFS och Studentkåren i Uppsala stöder RUT-93:s betoning av att universitet och högskolor klargör ansvar och befogenheter inom sina organisationer och förnyar delegationsordningar.

Fakultetsindelningen

Fakulteternas ställning i organisationen har utformats olika vid olika lärosäten. Det är därför naturligt att synen på fakultetsnämnderna och dekanus uppgifter och ställning är skiftande. Det råder däremot närmast en total enighet om att regleringen av indelningen i fakulteter bör få beslutas lokalt av respektive universitet.

Endast Uppsala studentkår anser att en avreglering av fakultetsorganisationen vore olycklig.

Göteborgs universitet anser att fakultetsindelningen såsom den nu är reglerad är föråldrad och inte helt ändamålsenlig speciellt mot bakgrund av att en stor mängd forskning bedrivs i gränsområdena mellan de traditionella fakulteterna. Man bör, enligt Göteborgs universitet, överväga att låta styrelserna få bemyndigande att själva få besluta om lokal fakultetsindelning. En anslagsteknisk konsekvens blir att varje universitet får ett fakultetsanslag som inte är fördelat på anslagsposter, vilket skulle innebära ökade möjligheter till förnyelse genom nödvändiga omprioriteringar. Med allt snävare resursramar, framhåller man, utgör traditionell fakultetsindelning och resurstilldelning en hämmande faktor.

Vad gäller formerna för utseende av dekanus skiftar uppfattningarna. Lund anser att nuvarande ordning skall behållas medan Göteborg anser att alternativa sätt att utse dekaner bör prövas t.ex. genom att universitets styrelse får detta uppdrag och att rektor anförtros uppgiften att utarbeta förslag till dekanus. GU anser inte att Högskoleförordningens regler med valförsamling och en bekräftelse av rektor är bra.

Studentinflytandet

SFS påpekar att kontakten mellan ledningen och studenterna är naturligare och närmare på högskolorna än vid universiteten vilket också framgår av RUT-93:s iakttagelser. Uppsala studentkår påpekar det olyckliga i att studentrepresentationen minskat och kräver att studenternas antal i styrelser och nämnder regleras centralt.

Studenterna delar RUT-93:s farhågor om att de många beredningsorgan som inrättats lokalt bidrar till att skapa oklarheter om vem som egentligen ansvarar för beslut och var de i praktiken fattas.

DoFF framhåller att rättssäkerheten för studenter och framförallt doktorander dramatiskt har minskat genom 93 års reform och att det nu att fritt fram för "allsköns tolkningar" och föreslår att Högskoleverket ges i uppdrag att göra en översyn av de regler som idag tillämpas när

det gäller förlängning av doktorandtjänster.

Vad gäller studentmedverkan så menar SLU att det ställs allt större krav på studenternas medverkan samtidigt som det blir allt svårare att hitta studenter som är villiga att sätta av tillräckligt med tid för arbetet. Man menar att man måste utveckla nya former för att göra det möjligt för studenterna att deltaga i arbetet.

Utbildningsutbudet

Några större förändringar i utbildningsutbud har inte noterats av RUT-93 – dock tycks förnyelsebenägenheten vara större vid de nyare högskolorna än vid universiteten. Mot denna beskrivning vänder sig flera universitet (Uppsala och Lund) som i särskilda bilagor redovisar förnyelse- och förändringsarbete avseende grundläggande utbildning. Högskoleverket däremot verifierar att några större förändringar ännu inte gjorts – de tidigare linjerna har översatts mer eller mindre oförändrade till program. Högskolan i Borås framhåller att framförallt har antalet studenter på 60 poäng och 80 poängnivå och därmed antalet examensarbeten ökat mycket kraftigt vilket förtjänar större uppmärksamhet än hittills.

Uppsala studentkår framhåller att det är beklagligt att förändringstakten och förnyelsen är större när det gäller ledningsstrukturerna än när det gäller utbildningsutbudet och studieorganisationen. Samtidigt betonas att en kontinuerlig förnyelse och anpassning till samhället med en ökning av antalet kurser och utbildningar inte under några omständigheter får ske med avkall på utbildningens kvalitet.

Administration

En majoritet av remissinstanserna stöder RUT-93:s iakttagelser om att behovet av en kvalificerad och effektiv administration inte tillräckligt har uppmärksammats av universitet och högskolor i samband med reformförändringarna. Många (t.ex. Göteborg, KI, SLU, Karlstad, Borås) framhåller att konsekvensen blir som RUT-93 påpekat att dekaner och prefekter upplever att deras arbetstid i alltför stor utsträckning upptas av administrativa göromål. Trots brister framförallt i redovisnings- och ekonomisystemen, som erkännes av flertalet högskoleledningar, menar många att en imponerande utveckling skett från i huvudsak manuella rutiner till tämligen väl fungerande datoriserade system med många gånger sena, otydliga och rentav motsägelsefulla krav och föreskrifter

från centrala organ.

Reformen innebar en långtgående decentralisering av befogenheter och ansvar, och en sådan förutsätter högt ställda krav på uppföljning och utvärdering på både lokal och central nivå. Högskoleverket understryker betydelsen av RUT-93:s påpekande om att uppföljnings-, utvärderings- och kvalitetsutvecklingsarbetet på ett bättre sätt bör inordnas i verksamhetens infrastruktur vid universitet och högskolor. En systematisk granskning av kvalitetsarbetet vid universitet och högskolor tar nu sin början inom Högskoleverket- ett initiativ, som enligt verkets uppfattning, mottagits positivt och intresserat av de berörda.

Övrigt

Universitetet som statlig myndighet

Flera remissinstanser berör frågan om det allt mer orimliga i att universitet betraktas och jämställs med "statliga myndigheter under regeringen". T.ex. framför Stockholms universitet att statsmakternas styrning av och krav på myndigheterna utgår normalt från organisationer med högst några hundra anställda och med relativt renodlade myndighets- eller serviceuppgifter. Universiteten är , menar man, både till sin storlek och karaktär helt annorlunda organisationer.

Mot denna bakgrund vore det av värde om RUT-93 kunde analysera och komma med förslag om en ny form av statlig organisation mera lämpad för universitet och högskolor.

Lärarnas intresse för grundutbildningen

Av Arbetsrapporten framgår att prestationernas koppling till resultat och resurstilldelning förmodligen bidragit till att ställa grundutbildningen i mer centrum men att befordringssystemen för lärare fortfarande huvudsakligen prioriterar forskningsverksamhet. Högskoleverket delar denna uppfattning och hänvisar till Grundutbildningsrådets årsrapport 1993/94 där en studie visar att Sverige är ett av de länder där de akademiska lärarnas intresse är mest fokuserat mot forskning. Av 14 undersökta länder var det bara i Nederländerna och Japan där lärarna var mindre intresserade av undervisning. Det ökande intresset för grundutbildning som RUT-93 noterat är glädjande menar Högskoleverket, och pekar på vikten av att dessa frågor noga följes framöver.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.

KUNGL. BIBL.
1996 -03- 25
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]

FRITZES

Beställningar: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 91 90