

YTTRANDE

Avdelning
Analysavdelningen

Handläggare
Martin Söderhäll
+46 8 563 088 72
martin.soderhall@uka.se

Inspel till forskningspolitiska propositionen

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har inbjudits att inkomma med synpunkter på regeringens forskningspolitik. UKÄ:s uppdrag omfattar kvalitetssäkring, granskning av effektivitet, uppföljning, tillsyn och chefsutveckling inom högskoleväsendet.

Arbetet med inspelet har utgått från myndighetens uppdrag, den föregående forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan (prop. 2016/17:50), Utbildningsdepartementets inbjudan att inkomma med synpunkter samt erfarenheter från relevant arbete vid UKÄ. Vi har identifierat sex punkter som är särskilt viktiga för att fortsatt kunna säkra och stärka kvaliteten på och utvecklingen av de svenska högskolornas forskning.

1. UKÄ:s ansvar för granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning
2. UKÄ som en central kunskapsnod för högskolans hela verksamhet
3. Fokus på forskarutbildningen
4. Karriärvägar inom och utom högskolan
5. Kallelseförfarandet
6. Statistik om högskolans forskning

1. UKÄ:s ansvar för granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning

UKÄ bedömer att det system för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avseende forskning som myndigheten har utarbetat främjar en samordnad, tillitsbaserad och långsiktig styrning av högskolesektorn. Det är angeläget att detta system får möjlighet att verka långsiktigt för att uppnå de effekter som var regeringens intention.

Universitetskanslersämbetet utökade uppdrag kring kvalitetssäkring av forskning har resulterat i ett omfattande utvecklingsarbete vid myndigheten. Utvecklingsarbetet har tagit sin utgångspunkt i de kvalitetskrav som formuleras i högskolelagen (SFS 1992:1434) och högskoleförordningen (SFS 1993:100), men också i såväl nationella som internationella ramverk och riktlinjer för forskning.

Ytterligare en utgångspunkt har varit att universitet och högskolor har huvudansvaret för kvaliteten i verksamheten vilket avser såväl kontroll av kvalitet som kvalitetsutveckling.

UKÄ:s granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avseende forskning är inriktade på att granska om lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, på ett systematiskt och effektivt sätt, bidrar till att stärka och utveckla forskningens kvalitet. Fokus för granskningen är lärosätets omhändertagande av den information som genereras till följd av uppföljning, kollegial granskning och utvärdering. UKÄ granskar hur väl lärosätets kvalitetssäkringsarbete på ett systematiskt sätt identifierar styrkor och säkerställer att dessa bevaras och utvecklas samt på vilket sätt utvecklingsområden identifieras, följs upp och åtgärdas.

UKÄ:s granskning av kvalitetssäkringsarbetet avseende forskning vid landets lärosäten syftar dels till att kontrollera att lärosätenas kvalitetssäkringsarbete säkrar hög kvalitet i forskningen, dels till att bidra till lärosätenas kvalitetsutveckling. En pilottestning av UKÄ:s granskning av lärosätenas kvalitetssäkringssystem sker under hösten 2019. Pilotgranskningen av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete omfattar fem bedömningsområden:

- Styrning och organisation
- Förutsättningar
- Utformning, genomförande och resultat
- Jämställdhet
- Samverkan

Redan nu kan dock konstateras att UKÄ:s utökade uppdrag och det utvecklingsarbete detta medfört har fått effekt. Utöver de förändringar som skett i UKÄ:s granskningsverksamhet och som nu ska prövas med nya bedömningsgrunder för granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning har ett betydande utvecklingsarbete skett vid lärosätena under ledning av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF). Resultatet av detta arbete är ett gemensamt lärosätessägt ramverk för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling av forskning. Det nationella ramverket har ytterligare tydliggjort ansvarsfördelningen kring kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring av den forskning som lärosätena bedriver.

UKÄ menar att det faktum att UKÄ nu, i linje med den senaste forskningspolitiska propositionen, ansvarar för att granska lärosätenas kvalitetssäkringsarbete avseende såväl utbildning som forskning främjar en samordnad och tillitsbaserad styrning av högskolesektorn. Det är angeläget att detta sammanhållna system får möjlighet att verka långsiktigt för att uppnå de effekter som var regeringens intention. Som att bidra till en ökad koppling mellan forskning och utbildning samt minska risken för dubbelarbete vid granskning och uppföljning av högskolans verksamhet.

2. UKÄ som central kunskapsnod för högskolans hela verksamhet

UKÄ:s kvalitetsgranskningar liksom den tillsyn, de analyser och den statistiska uppföljning som sker fungerar som viktiga instrument för att säkerställa och stimulera lärosätenas kvalitetsansvar för och utveckling av den verksamhet som bedrivs. UKÄ bedömer att regeringen bör utöka kapaciteten att analysera hela högskolans verksamhet genom att utöka uppdrag och medel till UKÄ.

UKÄ bedömer att det behövs mer kunskap för att lärosätena effektivare ska kunna organisera sin verksamhet och genomföra strategiska prioriteringar i syfte att höja kvaliteten i den forskning som bedrivs. Tack vare det nära samarbetet med Statistiska centralbyrån, andra myndigheter och organisationer har UKÄ tillgång till datamängder som skulle kunna utnyttjas mer för att öka kunskapen ytterligare om den svenska högskolesektorn och svensk forskning, samt bidra till en mer ändamålsenlig styrning. UKÄ:s analyskapacitet skulle även kunna fungera som en viktig komponent i relation till den internationaliseringsplattform som föreslås i betänkandet *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige* (SOU 2018:78).

I rapporten *Samordning av uppföljning och utvärdering – rapportering av ett regeringsuppdrag* föreslog UKÄ bland annat att: Myndigheten får i uppdrag att upprätta och samordna ett nätverk mellan berörda myndigheter som utvärderar och följer upp forskning och utbildning. Detta syftar till att skapa en överblick över vilka uppföljningar, utvärderingar och andra analyser som genomförs, identifiera samarbetsmöjligheter, samt minimera risken för dubbelarbete och överlappningar.

I UKÄ:s yttrande över betänkandet *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6), föreslog UKÄ att myndigheten skulle ges ett bredare uppdrag avseende analys av högskolesektorn. Samt att det, enligt betänkandet, eftersträvas värda breda samhällsperspektivet i en sådan modell skulle kunna mötas genom att koppla en expertgrupp med representanter från offentlig sektor, näringsliv och andra intressegrupper till UKÄ. UKÄ stödjer i huvudsak de förslag styr- och resursutredningen presenterat på detta område.

Ett liknande förslag återfinns i SUHF:s rapport *Högskoleobservatorium – bakgrund, uppdrag, organisation*.¹ Genom ett utökat uppdrag och stärkt finansiering skulle UKÄ, som en ännu tydligare central kunskapsnod än idag, både kunna understödja lärosätenas interna kvalitets- och analysarbete, och genom egeninitierad analys och forskning om högskolan bidra till att stärka vad som enligt SUHF:s ovan refererade rapport är ett ”underbeforskat forskningsområde av strategiskt intresse”.

¹<https://suhf.se/app/uploads/2019/08/HEobs-slutrapport.pdf> (hämtad 2019-10-16).

3. Fokus på forskarutbildningen

UKÄ anser att regeringen bör uppmärksamma forskarutbildningen i större utsträckning. Detta kan ske genom att:

- UKÄ ges möjlighet att fortsatt analysera vilka konsekvenser utvecklingen som beskrivs nedan kan ha för Sveriges roll som en ledande kunskapsnation, svensk konkurrenskraft samt kompetensförsörjningen till högskolan, näringslivet och övriga sektorer.
- Understödda former för samverkan kring utbildning på forskarnivå mellan lärosäten, respektive privat och offentlig sektor.

Att en forskarkarriär i Sverige betraktas som attraktiv är enligt UKÄ en viktig förutsättning för att på längre sikt säkra lärosätenas kompetensförsörjning och utveckla kvaliteten i svensk forskning. I en nyligen publicerad analys från UKÄ konstaterades dock att andelen av den svenska befolkningen som påbörjar en forskarutbildning har halverats under det senaste decenniet.² Särskilt inom forskningsämnesområdena naturvetenskap och teknik har antalet svenska doktorandnybörjare sjunkit kraftigt under de senaste decennierna. Det sjunkande antalet (och andelen) svenska doktorander har till stor del kompenseras av att antalet utländska doktorander har ökat. Merparten av de utländska doktoranderna lämnar dock Sverige efter examen, över 60 procent har lämnat Sverige fem år efter examen.³

I en kommande analys visar UKÄ på att forskarutbildningspremien, inom de flesta forskningsämnesområden, är relativt låg i Sverige. Medicin och hälsovetenskap utgör dock ett undantag, vilket skulle kunna vara en delförklaring till att andelen svenska doktorandnybörjare har varit relativt stabil inom detta forskningsämnesområde. I UKÄ:s årsrapport från 2018 jämfördes etableringsgraden efter examen på grund- och avancerad nivå respektive doktorexamen och den skiljde sig inte åt i någon större utsträckning.⁴ I ett konferensunderlag från UKÄ konstaterades även att Sverige halkat efter vad gäller antalet avlagda doktorexamina per miljoner invånare i jämförelse med de andra nordiska länderna.

I de lärosätesgranskningar UKÄ genomför granskas att lärosätet säkerställer att det finns goda förutsättningar för forskningens genomförande samt att lärosätet avsätter nödvändiga resurser för att forskningen ska hålla hög kvalitet. Vidare granskas att lärosätet skapar goda förutsättningar för utveckling och förnyelse av forskningen och forskningsmiljöerna.

² <https://www.uka.se/download/18.a8c22c2167c579ace513d9b/1552487280623/statistisk-analys-2019-03-12-halverad-andel-av-befolkningen-paborjar-forskarutbildning.pdf> (hämtad 2019-09-04).

³ <https://www.uka.se/download/18.6f6937d1167c5d28e8711eb5/1551796524725/statistisk-analys-2019-02-25-manga-utlandska-doktorander-lamnar-sverige-efter-examen.pdf> (hämtad 2019-09-17).

⁴ <https://www.uka.se/download/18.661e864c1639ebc31e7750/1556787265197/rapport-2018-05-30-arsrapport-2018.pdf> (hämtad 2019-09-04).

I syfte att förbättra villkoren för doktorander har regeringen och lärosätena avskaffat utbildningsbidrag till förmån för doktorandtjänster. Eftersom kostnaden för doktorandanställningar är högre än för utbildningsbidrag borde detta ha lett till att det ekonomiska utrymmet att för att rekrytera doktorander ha minskat, detta torde särskilt gälla inom forskningsämnesområden där tillgången på externfinansiering är låg (exempelvis inom humaniora och konst). Ambitionen att förbättra doktorandernas studiesociala villkor har lett till att andelen nybörjare med doktorandanställning ökat markant inom alla ämnesområden under perioden 2008–2018 samtidigt som stipendier och övrig försörjning minskat kraftigt. Inom humaniora och konst syns förändringen av doktorandnybörjarnas försörjningsformer tydligast då antalet nybörjare med doktorandanställning har ökat från 37 procent 2008 till 93 procent 2018. Samtidigt har andelen nybörjare inom humaniora och konst med stipendier minskat från 10 till 2 procent, och utbildningsbidragen har minskat från 35 procent till att helt ha försvunnit.

Små forskarutbildningsmiljöer kan i vissa fall medföra utmaningar vad gäller att upprätthålla kvaliteten. Det framgår av UKÄ:s kvalitetsgranskningar. Drygt 80 procent av de forskarutbildningar som fick ifrågasatt kvalitet i UKÄ:s programutvärderingar på forskarnivå under perioden 2017–2019 hade tio doktorander eller färre. Det som utmärker problemen med en forskarutbildningsmiljö med få doktorander är att den ofta har en liten handledaresurs, en alltför småskalig seminarieverksamhet och ett begränsat kursutbud.⁵

En slutsats utifrån det underlag som UKÄ har tagit fram genom kvalitetsgranskningar och analyser, är att åtgärder behöver vidtas för att säkra kompetensförsörjningen av forskarutbildade i Sverige. Detta skulle bland annat kunna ske genom ökad samverkan kring utbildning på forskarnivå mellan lärosäten, respektive privat och offentlig sektor. En ökad samverkan kan bidra till:

- En medveten dimensionering av utbildning på forskarnivå
- Förbättrad statistik kring sökande och antagna till forskarutbildning
- Att göra forskarutbildningen mer attraktiv
- Stärkta kopplingar mellan akademisk forskning och det omgivande samhällets behov
- Forskningens nyttiggörande i vid bemärkelse

UKÄ avser att fortsätta analysera vilka konsekvenser utvecklingen som beskrivs ovan kan ha för Sveriges roll som en ledande kunskapsnation, svensk konkurrenskraft samt kompetensförsörjningen till högskolan, näringslivet och övriga sektorer och det är angeläget att det utrymmet finns inom UKÄ:s uppdrag långsiktigt.

⁵ <https://www.uka.se/publikationer--beslut/publikationer--beslut/rapporter/rapporter/2019-09-11-sma-forsk-arutbildningsmiljoer-kraver-resurser.html>

4. Karriärvägar inom och utom högskolan

UKÄ gör bedömningen att det bör genomföras en systematisk utredning av vilka omständigheter och åtgärder som främjar mobilitet samt kvalitetsgranskning av hur lärosätena arbetar för att främja mobilitet. UKÄ har inlett ett sådant arbete inom nuvarande uppdrag och är angelägna om att tillräckliga resurser finns tillgängliga för att fortsätta med arbetet.

Regeringen framförde i 2016-års forskningspolitiska proposition att det ”är angeläget att möjligheten att byta karriär mellan universitet och högskolor respektive näringsliv, verksamhet i offentlig sektor samt civilsamhället ökar”.⁶ UKÄ har därför inlett ett utvecklingsarbete kring uppföljning av den forskande och undervisande personalens mobilitet inom och utom högskolan, nationellt och internationellt.

I 2016-års forskningspolitiska proposition framförde regeringen, med hänvisning till Forskarkarriärutredningen, att det ”för att fler framstående unga forskare ska välja en fortsatt karriär inom högskolan krävs att det finns attraktiva karriärvägar och trygga anställningsvillkor liksom en tydlighet i vad som gäller för att meritera sig för en tillsvidareanställning. Det är inte minst viktigt för att kvinnor ska uppleva att forskar- och lärarkarriären är ett alternativ”. För att kunna följa utvecklingen har UKÄ utvecklat uppföljningen av bland annat meriteringsanställningar och visstidsanställningar i högskolan. Inom ramen för granskningarna av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete följer UKÄ också upp att lärosätena arbetar långsiktigt med kompetensförsörjning och skapar goda förutsättningar för kompetensutveckling, samt att de tillhandahåller välfungerande karriärstöd för forskare i alla skeden i karriären oberoende av anställningsformer. UKÄ bedömer att det arbete myndigheten bedriver är angeläget för att skapa kunskap om och främja karriärvägar inom och utom högskolan.

5. Kallelseförfarandet

UKÄ anser att det är angeläget att följa lärosätenas tillämpning av det så kallade kallelseförfarandet, som gör det möjligt för lärosätena att tillsätta professurer utan öppen utlysning. UKÄ föreslår att myndigheten ges ett avgränsat uppdrag med syftet att följa upp hur lärosätena tillämpat bestämmelsen om kallelseförfarandet.

Bestämmelsen i 4 kap. 7 § högskoleförordningen ger de statliga lärosätena möjlighet att kalla en person till anställning som professor om anställningen av personen är av särskild betydelse för en viss verksamhet vid lärosätet. Syftet med bestämmelsen är framför allt att svenska lärosäten ska kunna konkurrera om internationellt mycket framstående personer som de annars skulle riskera att gå miste om på grund av ett alltför långdraget anställningsförfarande (prop. 2009/10:149) s. 69).

Endast den som är behörig att anställas som professor enligt 4 kap. 3 § högskoleförordningen får anställas genom kallelse. Vid anställning genom kallelse behöver inte någon sådan information som avses i 6 § första stycket anställningsförordningen (1994:373) lämnas, men skälen för varför

⁶ Se Prop. 2016/1:50 s 23.

anställningen är av särskild betydelse för högskolan ska dokumenteras. Beslut om att kalla en person till anställning fattas av rektor och får inte delegeras. Bestämmelserna om sakkunnigbedömning i 4 kap. 6 § högskoleförordningen ska tillämpas (4 kap. 7 § högskoleförordningen.)

I förarbetena (prop. 2009/10:149) till regleringen om kallelse till anställning som professor i högskoleförordningen uttalade regeringen bland annat att kallelseförfarandet bör användas restriktivt och att regeringen avser att följa utvecklingen noga (s. 70). Bestämmelsen om kallelse till anställning som professor i 4 kap. 7 § högskoleförordningen trädde i kraft den 1 januari 2011. UKÄ anser med anledning av detta att det är angeläget att förfarandet följs upp genom ett uppdrag till myndigheten.

6. Statistik om högskolans forskning

Utveckling av statistik om högskolans forskning skulle bidra till att underlätta lärosätenas interna uppföljnings- och kvalitetsarbete och därmed stärka kvaliteten i svensk forskning. Inom pågående utvecklingsarbete har UKÄ hittills identifierat ett behov av att utveckla statistiken kring följande områden: vetenskaplig och konstnärlig produktion samt samverkan, mobilitet och innovationsverksamhet.

För att på bästa sätt kunna utveckla statistiken anser vi att regeringen bör ge UKÄ ett tydligt ansvar för den officiella statistiken för högskolans forskning.

I 2016-års forskningsproposition angavs att en övergripande kvalitetsförstärkning av forskningen ska ske, samt att samverkan och samhällspåverkan (avseende lärosätenas forskning) ska öka. Arbetet att systematiskt följa upp, utvärdera och utveckla forskning, samverkan och samhällspåverkan underlättas om det finns tillgång till relevant statistik. UKÄ och Vetenskapsrådet redovisade 2018 uppdraget att utveckla uppföljningen av svensk forskning. I rapporten lämnade myndigheterna förslag på ett antal indikatorer som kan användas för uppföljning på nationell nivå.⁷

I redovisningen av uppdraget om samordning av olika myndigheters uppföljning och utvärdering åtog sig UKÄ att utreda behovet och möjligheterna till komplettering av högskolestatistiken för att på ett bättre sätt täcka den forskningsverksamhet inom högskoleväsendet som idag inte speglas i den officiella statistiken. En generell utgångspunkt för arbetet har varit att utnyttja befintliga datakällor för att minska uppgiftslämnarbördan för de berörda organisationerna.

Vad gäller vetenskaplig och konstnärlig produktion samarbetar UKÄ med Kungl. Biblioteket kring tjänsten Swepub. Syftet med Swepub är att samla och synliggöra all vetenskaplig och konstnärlig produktion som görs inom det svenska högskoleväsendet, vilket innebär att Swepub täcker alla forskningsämnesområden. Swepub kan även fungera som en datakälla för analys av den vetenskapliga produktionen inom högskoleväsendet. För att kunna producera och utvärdera statistik av hög kvalitet krävs dock möjlighet att länka publikationer till upphovspersoner genom administrativa register och till andra informationssystem för forskning.

⁷ https://www.vr.se/download/18.f1bedda162d16aa53a40e7/1555328066754/Redovisning-av-regeringsuppdrag-att-utveckla-uppfoljning-av-svensk-forskning_VR_2018.pdf (hämtad 2019-09-05).

UKÄ bedömer att Swepub i högre utsträckning än idag kan utnyttjas som en datakälla för kunskap kring den vetenskapliga produktionen inom högskoleväsendet. UKÄ anser också att möjligheten att länka personer till publikationer i Swepub avsevärt skulle förbättra och förenkla möjligheterna till uppföljning av kvalitet, öppen tillgång och jämställdhet i forskningen. Möjligheten att koppla data till andra system inom forskningens infrastruktur och administrativa register genom beständiga identifikatorer, länkar och hänvisningar till personer, organisationer, projekt och forskningsdata anges som en del i vad KB tillsammans med lärosätena (genom SUHF), UKÄ och VR vill åstadkomma med Swepub.⁸

Det saknas i dagsläget också statistik av hög kvalitet gällande innovationsverksamheten vid landets lärosäten. Förutom att det finns ett nationellt behov drabbar det även svenska lärosäten negativt i internationella rankinglistor där innovationsmått ingår. Avsaknaden av statistik beror sannolikt på det så kallade lärarundantaget. Det finns dock både metoder och data för att åtgärda denna brist. På senare år har det exempelvis publicerats forskning om patentverksamheten vid svenska lärosäten. UKÄ menar att man bör ta avstamp i den forskning och de metoder som redan utarbetats för att ta fram statistik kring den forskande och undervisande personalens patentverksamhet. UKÄ anser också att det är angeläget att sådan statistik inte innebär en ökad uppgiftslämnarbräda för de berörda organisationerna.

UKÄ publicerar regelbundet statistik relaterad till lärosätenas samverkan, exempelvis om uppdragsforskning, doktorander med anställning utanför sektorn, samt adjungerade professorer. Men det behövs mer statistik. Utöver de indikatorer som föreslagits av UKÄ och Vetenskapsrådet i den ovan refererade rapporten från 2018 undersöker UKÄ, med anledning av regeringsuppdraget att utveckla uppföljningen av vissa anställningar (där mobilitet ingår), metoder för att ta fram statistik om intersektoriell mobilitet inom högskolan. Metoden kan även användas för att ta fram statistik om samverkan mellan universitets- och högskolesektorn och omgivande samhälle som avspeglar sig i dels delade anställningar och dels byten av sektor.

I en kommande analys från UKÄ framgår att denna form av samverkan är betydligt vanligare inom medicin och hälsovetenskap (och då särskilt inom klinisk medicin) än inom något annat forskningsämnesområde/grupp. De preliminära resultaten visar bland annat att andelen av den forskande och undervisande personalen som kombinerar en anställning på ett lärosäte med en anställning inom en annan sektor är högst inom medicin och hälsovetenskap (och då särskilt inom klinisk medicin). Inom många forskningsämnesgrupper är motsvarande andelar betydligt lägre. Detta gäller exempelvis inom fysik och biologi. Utvecklingsarbetet vid UKÄ har resulterat i intressanta resultat, och vi gör därför bedömningen att registerbaserad statistik kring mobilitet och samverkan bör prioriteras framför sådan statistik som bidrar till en ökad uppgiftslämnarbräda.

Avslutningsvis gör vi också bedömningen att det är angeläget att ta fram nya uppgifter för att öka kunskapen kring olika aspekter av jämställdhet inom högskolans forskningsverksamhet. Jämställdhet följs upp i analyser och den officiella statistiken, samt inom kvalitetsssäkringssystemet och de granskningar UKÄ genomför. Som påpekats ovan saknas statistik kring män och kvinnors vetenskapliga produktion och vetenskapliga genomslag. Statistik saknas även kring mäns och

⁸ <https://www.kb.se/samverkan-och-utveckling/swepub/vision-och-strategisk-inriktning> (hämtad 2019-10-16).

kvinnors mobilitet, samverkan och tillgång till forskningsresurser. Att ge UKÄ ett tydligare ansvar för statistik om högskolans forskning skulle öka förutsättningarna att kunna samla in uppgifterna och utveckla sådan statistik.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av utredaren Martin Söderhäll i närvaro av avdelningschefen Annika Pontén och strategi- och placeringsansvariga Per Westman.

Anders Söderholm

Martin Söderhäll