



Utredningen om styrning för starka och ansvarfulla lärosäten (Strut)
U 2017:05

Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor

Detta dokument innehåller utredningens första förslag till en modell för utvecklad styrning av universitet och högskolor. Förslaget är varken slutligt eller heltäckande utan ska ses som en grund för en fortsatt diskussion om de mest centrala delarna i styrningen. Den inledande problembeskrivningen är inte heller heltäckande.

Utredningen kommer med stöd av synpunkter från högskolans intressenter, forskning och eget utredningsarbete succesivt att utveckla modellen både vad det gäller detaljeringsgrad och fullständighet.

Styr- och resursutredningen har fått i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Betänkandet ska lämnas i början av december 2018. Under hösten 2017 har vi i utredningen haft ett stort antal möten med olika intressenter och deltagit i ett antal konferenser som anknyter till utredningens uppdrag. Vi har också haft en kontinuerlig dialog med andra utredningar och myndigheter med uppdrag som anknyter till högskolans styrning, t.ex. Internationaliseringsutredningen, Vetenskapsrådet (VR) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Det huvudsakliga syftet har varit att lyssna på de synpunkter som olika intressenter har, men vi har också vid dessa träffar tämligen fritt delat med oss av vår preliminära analys och testat tankar på möjliga förändringar. Detta ligger i linje med direktivets uppdrag att bedriva arbetet ”öppet och utåtriktat”, och framför allt tror vi att en bred dialog och förankring är en förutsättning för att kunna förändra dagens system till något bättre. Som underlag för en fortsatt dialog med intressenter presenteras här de övergripande ramarna för ny modell som vi tänker i dag.

Huvuddragen i modellen har vi på olika sätt redan berört under höstens dialoger. När vi nu presenterar dessa i mer samlad, skriftlig form vill vi påminna om att det fortfarande är en skiss, med syfte att stimulera olika intressenter att framföra synpunkter som bidrar till att föra arbetet framåt.

Utöver den fortsatta dialogen med intressenter kommer våren att innefatta fortsatt insamlande och analys av underlag, inklusive en fördjupad internationell utblick, samt inte minst utveckling av de konkreta delarna i modellen och konsekvensanalyser av olika vägval.

I det följande kommer vi kort att beskriva utgångspunkterna för vårt uppdrag, ge en översikt av de problem med dagens modell som identifierats under höstens arbete, samt beskriva huvudmålen med och den övergripande utformningen av en ny modell som vi tänker oss den. I beskrivningen av modellen tar vi också upp några av de konkreta frågeställningar och avvägningar som, i dialog med olika parter, måste adresseras i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningens uppdrag

I direktiven framhålls att utredningen ska göra en *samlad* översyn av de statliga universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning.¹ Vi har alltså att se till universitetens och högskolornas samlade verksamhet, och till hela paletten av styrningsformer. Det framhålls vidare bl.a. att styrningen ska:

- stödja och ge incitament för att nå de mål som riksdag och regering beslutat, och kunna hantera målkonflikter,
- ta hänsyn till universitetens och högskolors särart och särskilda roll, och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regering och lärosäten,
- ge universitet och högskolor goda förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet, agera strategiskt och hantera omvärldsförändringar,
- främja högkvalitativ forskning, utbildning och innovation som leder till samhällets utveckling och bidrar till att möta samhällsutmaningar,

¹ Utredningens uppdrag är att ta fram en modell för styrningen av de statliga högskolorna. Förslag och problembeskrivning behandlar därför bara dessa, även om behov och utmaningar i mångt och mycket även gäller de enskilda högskolorna. Detta innebär att förslagen helt eller delvis även kan tillämpas för de enskilda högskolorna.

- främja profilering, samarbeten och arbetsfördelning mellan lärosäten så att resurserna i systemet används effektivt och det skapas förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning i hela landet,
- säkerställa kunskaps- och kompetensförsörjningen (inklusive att förebygga eller åtgärda brister i form av för lite utbildning eller forskning inom vissa områden),
- främja samverkan och mobilitet mellan lärosäten och omgivande samhälle och
- främja jämställdhet och breddad rekrytering samt livslångt lärande.

Målet är internationellt konkurrenskraftig utbildning och forskning med lärosäten som ges goda förutsättningar att ta ett självständigt ansvar för att utveckla och förmedla kunskap för samhällets långsiktiga utveckling. För att uppnå det menar vi att styrningen behöver hitta en balans som tillgodoser såväl politikens och olika allmänintressens möjligheter av att kunna påverka, som akademins grundförutsättningar att kunna bedriva utbildning och forskning av högsta kvalitet.

Utredningens grundpelare

Vi har från starten av utredningen utgått från tre grundpelare som styrningen måste baseras på. Den första är vad vi benämner *de akademiska kärnvärdena*. Det handlar om att universitet och högskolor är globala företeelser med vissa karaktärsdrag och värden som utgör själva förutsättningen för deras förmåga att spela sin roll i samhället. En central del av detta som nu hotas i olika delar av världen är universitets och högskolors särskilda roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, och den akademiska friheten att utforma forskning och utbildning. Till de akademiska kärnvärdena kan också räknas ett nära samband mellan utbildning och forskning, höga kvalitetsideal och system för kollegial granskning, vetenskaplig redlighet och integritet, normer som universalism, öppenhet och opartiskhet, samt inte minst studenternas centrala roll som medaktörer i lärosätenas utveckling och medskapare i sin utbildning till kreativa och kritiskt tänkande individer i arbets- och samhällsliv. Styrningen måste utformas så att dessa värden främjas och inte undermineras.

Den andra grundpelaren är universitets och högskolors *sambällsansvar*. Lärosätena verkar i ett lokalt, regionalt, nationellt och internationellt sammanhang. Genom kunskapsutveckling och kunskapsförmedling bidrar akademien till en hållbar samhällsutveckling inom en mängd områden. Detta sker i kontinuerlig interaktion och nära samverkan med olika samhällsaktörer. Denna viktiga roll innebär att politik, näringsliv, civilsamhälle och allmänhet ställer allt högre krav på lärosätena att innehållsligt, effektivitetsmässigt och kvalitativt svara upp mot de förväntningar som finns på högre utbildning och forskning. Styrningen måste främja lärosätenas arbete att, med utgångspunkt i de akademiska kärnvärdena, möta samhällets behov och förväntningar.

Den tredje grundpelaren är *det svenska högskolelandskapet*, med en samlad högskolesektor av universitet och högskolor i hela landet som är huvudansvariga för den statligt finansierade forskningen och högre utbildningen. I andra länder finns exempelvis tudelade system för högre utbildning där universitet och yrkeshögskolor verkar under olika regelverk, eller en omfattande institutssektor där en stor del av den statligt finansierade forskningen bedrivs. Sverige har en närmast unik bredd i högskolelandskapet, vilket vår modell till styrning måste utgå från och ta hänsyn till.

Dagens styr- och resurstilldelningssystem

Högskolans verksamhet regleras genom högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) och ett gemensamt regleringsbrev.² Detta ersätter den styrning som normalt finns i övriga myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Det här innebär att merparten av styrningen är gemensam för alla högskolor oavsett storlek och inriktning. Därtill ges ett fåtal uppdrag via årliga och lärosätesspecifika regleringsbrev som följer en enhetlig mall. Utöver formella uppdrag via exempelvis regleringsbrev sker också en informell styrning genom uttalade politiska målsättningar.

Högskolans verksamhet styrs också i hög grad av hur resurserna tilldelas. Riksdagen beslutar om två skilda anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive för forskning och utbildning på forskarnivå. För utbildningsanslaget används ett helt prestationsbaserat fördelningssystem med ämnesbaserade prislappar, medan basanslaget för forskning och

²I SLU:s fall gäller förordning för Sveriges lantbruksuniversitet (1993:221). SLU styrs inte av det gemensamma regleringsbrevet, då det finns under ett annat departement. Även Försvarshögskolan styrs till en del av en egen förordning.

forskarutbildning huvudsakligen är historiskt baserat, med en viss omfördelningskompetent utifrån kvalitetsindikatorer. Utöver de direkta anslagen fördelas också stora statliga medel indirekt via statliga forskningsråd och andra myndigheter, i första hand till forskning men i vissa fall också till utbildning.

Dagens system för styrning av högskolan har gällt under lång tid. Vissa delar härrör från 1977 års reform, såsom uppdelningen i ett forsknings- och ett utbildningsanslag. Resurstilldelningssystemet för utbildning och vissa övergripande styrprinciper infördes i och med den så kallade frihetsreformen 1993. När det gäller forskningen samordnas styrningen sedan 1980-talet i en forskningsproposition. Den senaste stora förändringen kom 2008 då basanslaget för forskning slutade delas upp i vetenskapsområden och en omfördelningsmekanism infördes baserat på vetenskaplig produktion och externa forskningsmedel.

Av särskild betydelse är 1993 års reform, som bröt med den starka centralstyrning av högskolan som gällde tidigare. Ett viktigt argument var att lärosätena behövde vara fria och oberoende att fatta beslut för att utbildning och forskning skulle bedrivas med kvalitet i en hårdnande internationell konkurrens. Det framhölls också att fria universitet och högskolor behövs som kritiska motvikt till en stark statsmakt i ett samhälle som värnar mångfald.³ Dessa föresatser med 1993 års reform ser vi i utredningen som fortsatt centrala.

Reformen 1993 sammanföll med en kraftig expansion av utbildningen. Mellan 1990 och 2004 fördubblades antalet studenter, och det nya systemet med avräkning av helårsstudenter och helårsprestationer inom ett takbelopp gjorde denna snabba utbyggnad möjlig att hantera. Under de senaste tio åren har inte utbildningsvolymen ökat nämnvärt, medan lärosätenas resurser till forskning har ökat kraftigt. I ett europeiskt perspektiv framstår det svenska högskoleväsendet totalt sett som välfinansierat.⁴ Styrsystemet, inklusive resurstilldelningssystemet, har haft flera fördelar. Det har varit hållbart över tid och dess komponenter är i huvudsak tydliga och transparenta. Utvärderingar har visat goda resultat i form av ett utbildningsutbud som är relativt väl balanserat inom de flesta områden och en fortsatt stark

³ Prop. 1992/93:1, s. 9.

⁴ European University Association, *Public Funding Observatory Report 2017*.

internationell position inom forskningen.⁵ Men dagens styrsystem har också nackdelar, som blivit allt tydligare över tid. Vissa av dessa pekar redan utredningens direktiv på. I utredningens möte med olika intressenter har det också framkommit en bred samsyn kring många problem och förändringsbehov. I det följande beskrivs dessa problem, med utgångspunkt i nedanstående översiktsbild av dagens system:

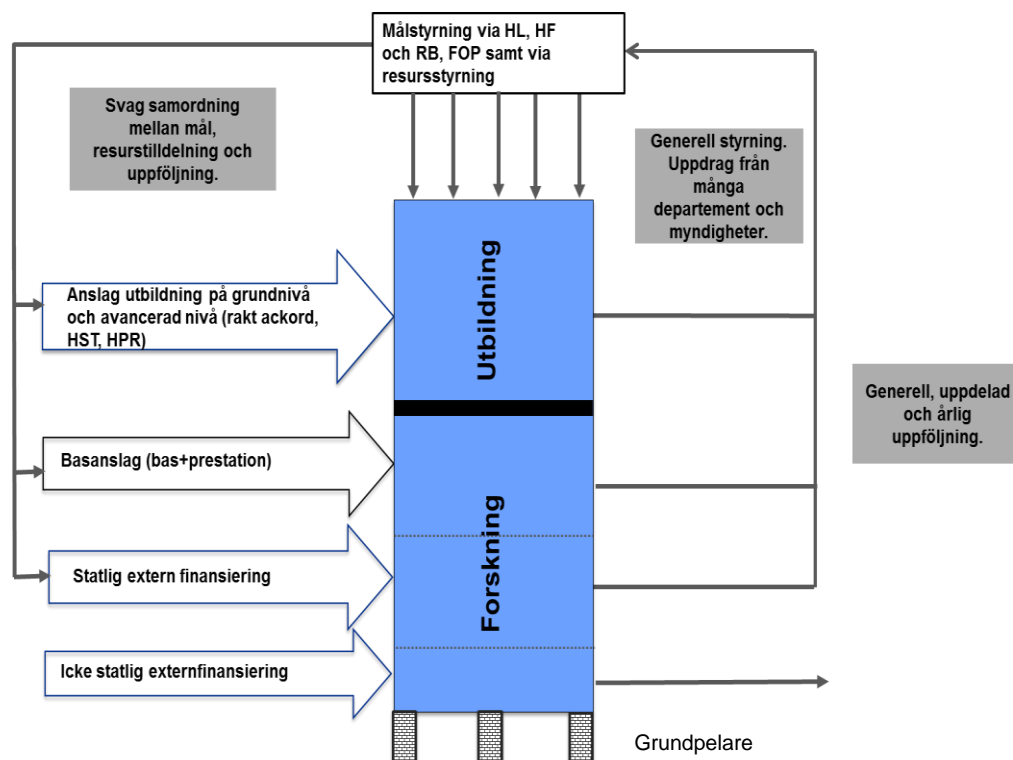


Bild 1. Övergripande illustration av dagens styr- och resursfördelningsmodell.

Styrningen är för kortsiktig, svagt samordnad och generell

På ett övergripande plan finns ett antal brister som hämmar lärosätenas möjlighet att vara starka, ansvarsfulla och på bästa sätt utföra sina uppdrag. Styrningen upplevs vara alltför kortsiktig, svagt samordnad, generell och konkurrensbaserad. Följden blir enligt vår mening att dagens styrning inte tillvaratar den potential som finns i den svenska högskolesektorn.

Även om mycket av styrningen är av långsiktig karaktär, t.ex. regleringen i lag och förordning och de övergripande resurstilldelningsprinciperna, finns det för stora inslag av kortsiktighet och ryckighet. Regleringsbrevens är ettåriga,

⁵ SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*, s. 256, Vetenskapsrådet *Forskarbarometern 2017*, s. 21–22.

och föregås ofta inte av någon djupare dialog med lärosätena. Lärosätenas förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet hämmas också av ett ökat beroende av en mängd tidsbegränsade externa bidrag på forskningssidan, samt av sent annonserade, detaljerade och ibland tillfälliga resursökningar på utbildningssidan.

Samordningen upplevs som svag mellan de uppdrag som regeringen ger universitet och högskolor via olika departement och myndigheter, vilket leder till svårigheter att prioritera bland olika uppdrag och politiska målsättningar. Det finns heller ingen etablerad form där regering och riksdag gör samlade överväganden om hela högskolesektorn, exempelvis om balansen mellan resurser för utbildning och forskning.

Styrningen av universitet och högskolor är generell på så sätt att den är i huvudsak lika för alla. Det innebär att olikheter mellan lärosäten inte påverkar respektive lärosätes mål och uppdrag samt hur dessa följs upp. Det svenska högskolelandskapet präglas av ett relativt stort antal lärosäten, vilka skiljer sig åt när det gäller bl.a. storlek, regional kontext och profil, men som alla har i stort samma formella roll. Under lång tid har bland annat regeringen framhållit att universitet och högskolor bör profilera sig för att på så sätt kunna utveckla sina respektive styrkor och därigenom skapa ett mer effektivt högskolelandskap. Den generella styrningen bejakar dock inte profilering och samarbeten, eftersom alla lärosäten bedöms utifrån samma kriterier. Profilering och samarbete hämmas också av att stora delar av resurstilldelningen är konkurrensbaserad. Fördelningen av utbildningsanslag bygger helt på konkurrens om studenter. Väsentliga delar av forskningsanslagen fördelas i konkurrens via forskningsråden. Även det direkta forskningsanslaget har i olika grad fördelats i konkurrens baserat på indikatorerna bibliometri och externa medel.⁶ Konkurrens är enligt vår mening ett naturligt och viktigt inslag i akademien och forskningsråden har en viktig roll både för att utveckla kvaliteten i forskningen och för att ge regeringen verktyg att styra forskningsmedel till angelägna områden. Ett överdrivet fokus på konkurrens kan dock undergräva viktiga akademiska kärnvärden och göra det svårt för högskolorna att utveckla långsiktigt hållbara strategier. Vidare menar vi att konkurrensen stärker de likriktande drivkrafterna i systemet med ett mindre effektivt resursutnyttjande som följd.

⁶ Indikatorerna infördes 2009 och har i varierande grad använts för att fördela nya direkta forskningsanslag och till att omfördela direkta forskningsanslag mellan flertalet universitet och högskolor.

Även om de statliga universiteten och högskolorna formellt är myndigheter så skiljer sig styrningen av dem till en del från övriga myndigheter. Jämfört med andra myndigheter ger styrningen bland annat större möjligheter att spara medel mellan åren. Detta är en anpassning till att högskolans verksamhet är av mer långsiktig karaktär än andra myndigheters. Utbildningar och forskningsprojekt tar lång tid både att bygga upp och att avveckla. Trots dessa undantag kvarstår ekonomiska och juridiska regelverk som på olika sätt försvårar för sektorn att utveckla utbildning och forskning på bästa sätt och ta ett samhällsansvar. Behovet av ytterligare förändringar för att stärka lärosätenas självständiga roll har behandlats bland annat i propositionen *En akademi i tiden*, och förslag om förändringar har framförts i olika sammanhang.⁷ Det har också efterlysts tydligare motiv till nuvarande undantag för att underlätta lärosätenas och andra myndigheters tolkningar.

Bristande samband mellan forskning och utbildning

Principen om att högre utbildning och forskning hör ihop är stark, såväl i Sverige som internationellt.⁸ I praktiken har det i Sverige uppstått en uppdelning mellan utbildning och forskning som är starkare än i många andra länder inklusive våra grannländer. Till stor del har detta sin grund i att universitet och högskolor tilldelas statsanslagen uppdelat; ett anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. Respektive anslag får användas endast för avsett ändamål. Detta skapar onaturliga gränser mellan utbildning och forskning internt på lärosätena då alla kostnader, inklusive personalkostnader, måste delas upp. Denna uppdelning har enligt oss främjat en kultur inom akademien som undervärderar utbildning i förhållande till forskningen. Uppdelningen har också inneburit att vissa områden som har växt på utbildningssidan, såsom lärarutbildningen, inte har sett motsvarande resursökning på forskningssidan.

Förutom anslaget uppdelning finns andra orsaker till att sambandet mellan forskning och utbildning brister. En sådan orsak är den stora andelen extern forskningsfinansiering, vilken ofta saknar koppling till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Inom stora utbildningsområden är den externa forskningsfinansieringen liten. Ytterligare en orsak till det bristande sambandet är forskningens dominerande meritvärde för läraranställningar

⁷ Ett exempel är rapporten "Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten. En rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk"

⁸ Principen stadfästas i högskolelagen liksom i de europeiska universitetens Magna Charta.

inom högskolan. Det senare kan också missgynna jämställdhet i den mån som utbildningsuppdraget i högre grad utförs av kvinnor.

Vi menar att det politiska målet om sammanhållna kunskapsmiljöer, där det, förutom tvärvetenskaplig forskning och tvärsektoriell samverkan, finns ett nära samband mellan forskning och utbildning på olika nivåer, direkt motverkas genom dagens uppdelning av anslag. Konsekvensen av att sambandet mellan utbildning och forskning brister är att många samhällsutmaningar blir svårare att hantera, då överföringen av ny kunskap från akademien till samhället – vilket i hög grad sker via studenterna – inte fungerar optimalt. Detta kan också ses i perspektivet av det livslånga lärandet där framtida kompetensbehov tydligt behöver kopplas till ny kunskap.

Kompetensförsörjningen försvåras och livslångt lärande gynnas inte

Högskolans uppdrag är att utbilda individer för ett långt arbetsliv på dagens och morgondagens arbetsmarknad. I regleringsbrev till universitet och högskolor framgår att utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Den högre utbildningen ska vara akademisk, dvs. den ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet.⁹

Ur individens perspektiv fungerar den högre utbildningens koppling till arbetsmarknaden relativt väl i dagens system; de flesta nyutexaminerade arbetar och de har också ett arbete som de trivs med.¹⁰ Utredningen om högskolans utbildningsutbud konstaterade att dagens dimensioneringssystem inte är perfekt, men att ett system som till stor del bygger på studenternas efterfrågan är det minst dåliga systemet. Man konstaterade dock att det behövs åtgärder för att bättre möta såväl dagens som morgondagens kompetensbehov, bland annat genom att systematisera och utveckla samverkan mellan lärosäten och arbetsliv.¹¹ Även andra analyser pekar på brister i den s.k. matchningen mellan högskolans utbud och arbetsmarknadens behov.¹² Flera aktörer har i höstens dialoger lyft fram

⁹ Högskolelagen, 1 kap, 2§.

¹⁰ SCB (2017) *Inträdet på arbetsmarknaden för universitets- och högskolestuderande som har avslutat universitets- och högskoleutbildning 2013/14*, s. 13–19 och 31–40.

¹¹ SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*, s. 256.

¹² Se bl.a. Johan Eklund och Lars Pettersson (2017), *Högskola i otakt*.

fort-, vidare-, och uppdragsutbildningsinsatser som centrala för att svara mot den snabba omvandling av arbetslivet som sker inom många sektorer.

Det nuvarande systemet för resurstilldelning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå innebär att universitet och högskolor har ett ”rakt ackord” som ger ersättning per student och per studentprestation i form av registrerade och avklarade poäng. Det innebär att all ersättning är prestationsbaserad, och avräknas dessutom varje år.

Det ”raka ackordet” innebär att lärosätenas ersättning gynnas bäst av att man ger utbildningar där en stor studentefterfrågan och studenternas resultat är säkerställda. Det betyder att systemet driver mot ett relativt likriktat utbildningsutbud, med utbildningar som kan bedrivas med ett stort antal studenter och hög genomströmning. Andra former av utbildningar, exempelvis utbildning där studenternas intresse eller möjlighet att delta i och slutföra utbildningarna är svår att förutse, gynnas inte i systemet då de inte på samma sätt ger säkra intäkter. Ersättningssystemet innebär också att utbildningar som har ett litet studentunderlag inte blir ekonomiskt försvarbara för ett lärosäte att genomföra, även om de skulle fylla ett stort kompetensbehov på arbetsmarknaden. Systemet missgynnar även lösningar såsom validering och sena ingångar på program, vilka skulle behövas för att komma tillrätta med kompetensförsörjningen inom samhällsviktiga områden. Att delar av ersättningen är kopplad till studenternas resultat anses ibland också medföra en risk för sänkta kvalitetskrav.

Problemet med kompetensförsörjningen är extra tydligt inom skola och vård, där det under långt tid har varit brist på utbildade. För att försöka lösa denna brist har regeringen historiskt styrt både genom examensmål och genom att ge uppdrag om antal ”platser” på vissa utbildningar.¹³ Det ”raka ackordet” tillsammans med årlig tilldelning via budgetpropositionen har inneburit stora svängningar för många lärosäten, vilket varit besvärligt att hantera och motverkar långsiktighet och god planering med risk för försämrad kvalitet i utbildningen. Denna styrning har inte heller varit särskilt framgångsrik, då söktrycket till utbildningarna varit lågt och avhoppet varit relativt stora. I vissa fall har en önskad utbyggnad av utbildning omöjliggjorts

¹³ Styrningen av ”platser” är förstäelig som en pedagogisk förklaring till vad fördelning eller omfördelning av resurser innebär, men man bör vara medveten om att det i nuvarande styrsystem inte finns något utrymme för regering och riksdag att fördela ”platser” på olika utbildningar. Däremot kan anslaget (takbeloppet) ökas/minskas, liksom de uppdrag som ges i lärosätenas regleringsbrev om antalet helårsstudenter. Det faktiska utfallet i form av fler studenter på högskolan blir inte nödvändigtvis detsamma som det angivna antalet ”platser”.

av bristen på platser för verksamhetsförlagd utbildning, en fråga som måste lösas lokalt och regionalt tillsammans med huvudmännen för vård och skola och andra arbetsgivare. Högskolans egen lärarförsörjning har också varit en begränsande faktor. Kvalificerade lärare är en grundförutsättning för utbildning av hög kvalitet, och för att säkerställa denna krävs både goda planeringsförutsättningar och tillgång till forskningsmedel för att bland annat finansiera utbildning på forskarnivå.

Forskningsmedlens tilldelning permanenta strukturer och hämmar lärosätenas strategiska helhetsansvar

Universitetets och högskolors forskningsintäkter har totalt sett ökat kraftigt det senaste decenniet, men de externa medlen har ökat mer än de direkta statsanslagen till lärosätena. År 2016 var totalt 44 procent av lärosätenas forskningsintäkter direkta anslag, och 56 procent var externa medel.¹⁴ För tjugo år sedan (1995/96) var förhållandet det omvända.¹⁵ En orsak till förändringen är inrättandet av de offentliga forskningsstiftelserna. Men det har också förts en uttalad politik att en allt större del av forskningsresurserna ska fördelas efter prövning av externa forskningsfinansiärer.¹⁶ I de senaste forskningspolitiska propositionerna har regeringen framhållit vikten av de direkta anslagen och att dessa bör öka. Majoriteten av de medel som tillskjutits med anledning av propositionerna har dock fortsatt fördelats via forskningsråd eller andra myndigheter. Externfinansiering (främst från icke-statliga finansiärer) kräver i många fall även en medfinansiering från lärosätet, vilket ytterligare binder upp det direkta statsanslaget.

De direkta anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå syftar till att, som regeringen uttryckte det i 2008 års forskningspolitiska proposition, ”ge lärosätena möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut angående långsiktiga inriktningar och prioriteringar om forskningen och utbildning på forskarnivå.” De ska också ge lärosätena möjligheter att, såsom framhölls i 2016 års forskningspolitiska proposition, ta ansvar för en tydlig och överblickbar tjänstestruktur och karriärutveckling, jämställdhet, sambandet mellan utbildning och forskning, samverkan med det omgivande

¹⁴ UKÄ, *Universitet och högskolor Årsrapport 2017*, s. 129–130. För vissa lärosäten är andelen externa medel långt högre.

¹⁵ Högskoleverket. *Ökning av resurserna för forskning och utveckling vid universitet och högskolor*. PM 2001-11-09.

¹⁶ Prop. 2000/01:3, s. 140.

samhället och nyttiggörande av forskning, forskningsinfrastruktur samt deltagande med medfinansiering i större EU-program.

Den ökande andelen av externa resurser begränsar dock lärosätenas möjligheter att göra detta. För starkt fokus på externa medel riskerar att begränsa utrymmet för nya och risktagande forskningsfrågor eller för att stärka forskningen och säkra vetenskaplig lärarkompetens inom stora utbildningsområden som exempelvis skolområdet. Bristen på tydliga karriärvägar för forskare/lärare har påtalats länge från arbetstagarorganisationer, av internationella bedömare som deltagit i utvärderingen av forskningen vid ett stort antal lärosäten, och i flera utredningar.¹⁷ Formerna för fördelning av forskningsmedel har haft en negativ påverkan på jämställdheten, vilket har visats i forskning om hur kvinnor förfördelas av forskningsfinansiella organisationer.¹⁸ Det har vid våra dialoger funnits en stor samsyn om att den höga andelen externa medel blivit alltför styrande för lärosätenas anställningar och strategiska inriktning.

Sedan 2009 fördelas en del av det direkta forskningsanslaget efter kvalitetsindikatorer. Fram till och med 2016 var kvalitetsindikatorerna två: andel externa medel samt publicering/citering. Dessa har kritiserats av de forskningsfinansierande myndigheterna för att inte vara kvalitetsdrivande utan tvärtom ha medfört vissa negativa effekter på forskningen genom ett alltför stort fokus på citeringar.¹⁹ Modellen har också kritiserats för att inte ta hänsyn till skillnader i publiceringsmönster mellan discipliner på ett bra sätt. Indikatorerna styr inte heller mot samarbete mellan lärosäten, utan uppmuntrar istället konkurrens. För 2017 introducerades ännu en kvalitetsindikator, nämligen samverkan. Samstämmighet har varit stor i våra dialoger att indikatorn inte är ett bra sätt att främja utvecklingen av samverkan-

Ovan nämnda faktorer menar vi har bidragit till att permanenta strukturer som missgynnar t.ex. jämställdhet i högskolan.²⁰ De har också hämmat risktagande och skapande av nya forskningsfält. Därtill har de lett till att ge utbildning låg status och dåligt meriteringsvärde. Kortsiktigheten i den externa finansieringen, den ekonomiska uppdelningen i utbildning och

¹⁷ SOU 2007:98 samt SOU 2016:29.

¹⁸ Se Nationella sekretariatet för genusforskning (2015) *Fördelning eller förfördelning? Forskningsfinansiering, jämställdhet och genus – en forskningsöversikt*.

¹⁹ *Analys och förslag till regeringens forsknings- och innovationsproposition*. Redovisning av regeringsuppdrag U2015/1362/F – gemensam analys från Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet och Vinnova.

²⁰ Se till exempel SOU 2011:1 *Svart på vitt – om jämställdhet i akademien*.

forskning tillsammans med den lägre andelen basanslag menar vi också har bidragit till att det balanserade kapitalet inom forskning växt snabbt de senaste åren.

En stor fråga för främst forskningens men även för utbildningens konkurrenskraft är behov av och kostnaden för resurskrävande infrastruktur. Sådana kan inte finnas på alla lärosäten och behöver ses som nationell tillgång. Samordningen mellan lärosäten och Vetenskapsrådet och privata forskningsfinansiärer har påbörjats men framtida finansiering är oklar för såväl utrustning som drift. Här finns också regelverk som hämmar eller omöjliggör gemensamt ansvar mellan lärosäten (nationellt/internationellt) samt mellan lärosäten och privat/offentlig sektor. Det gäller bland annat regler som försvårar delat ägande och avgiftshantering för forskningsinfrastruktur.

Samverkan med det omgivande samhället gynnas inte

Av högskolelagen²¹ framgår att universitet och högskolor ska samverka med det omgivande samhället, informera om sin verksamhet och verka för att forskningsresultat kommer till nytta. Det är också en internationellt viktig grundsats som inte minst återspeglas i EU:s ramprogram Horizon 2020, stora forskningsprogram i EU och strukturfondssatsningen. I dessa har oftast samverkan varit kopplat till innovation för tillväxt.

I våra dialoger har tydligt framgått att samverkan med det omgivande samhället spelar en avgörande roll för att lärosätena ska kunna fylla sitt samhällsansvar att bidra till kunskapsöverföringen till samhället. Det har också betonats att samverkan inte bara syftar till att nå tillväxt, utan har mångfacetterade och varierande mål, och att den sker med många olika aktörer – såväl näringsliv, privat sektor som civilsamhälle och allmänhet. Hur samverkan sker varierar mellan olika områden, och samhällseffekterna av samverkan är såväl kortsiktiga som långsiktiga. Kunskapsöverföringen sker inte minst via de studenter vilka – som nytexaminerade men även inom ramen för kompetensutveckling och livslångt lärande – bidrar med sina kunskaper i arbetslivet och som medborgare. Detta innebär att samverkan är svår att kvantifiera, även om den både går och behöver följas upp och utvärderas kvalitativt.

²¹ 1 kap, 2§.

Samhällets önskan om att samverka med lärosätena bromsas inom många områden av bristande forskningsresurser. Det gäller inte minst skolan och vården som är områden som varken prioriterats forskningsmässigt av externa finansiärer eller i regeringens styrning. Ett annat hinder är det ekonomiadministrativa regelverket som till en del försvårar möjligheten att delta i olika former av organiserad och formaliserad samverkan. Därtill kommer att många aktörers önskemål att ta del av forskningsresultat hindras av att forskningsresultaten inte alltid tillgängliggörs via öppen vetenskap (open access), utan publiceras i avgiftsbelagda tidskrifter.

Förutom de externa hindren för samverkan, i form av resurser och regelverk, finns det hinder som beror på att samverkan inte är tillräckligt väl integrerad i den akademiska kulturen och meritstrukturen. Att samverkan ofta inte är meriterande innebär att mobiliteten bland anställda mellan akademien och näringsliv samt offentlig sektor enligt vår mening missgynnas. Att anställda inom näringsliv och offentlig sektor adjungeras som forskare och lärare i högskolan är en internationellt etablerad form av samverkan för kunskapsöverföring, vilken borde utnyttjas inom fler områden än i dag. För att främja samverkan behövs alltså både åtgärder som tar bort externa hinder, och åtgärder som är pådrivande internt i akademien.

Förslag på ny modell för styrning och resurstilldelning

Den problembild som vi tecknat ovan – vilken stöds av flertalet intressenter vi har talat med – har övertygat oss om att det behövs en ny modell för styrning och resursfördelning. Problembilden stöds också av tidigare utredningar inom området, och av internationella erfarenheter som visar på nyttan av en mer lärosätesanpassad styrning. Vi bedömer att de problem vi sett inte kan lösas genom att göra smärre ändringar i nuvarande modell. Vi vill därför föreslå en ny modell för styrning och resursfördelning som bygger tillit och ansvarstagande mellan regering och lärosäten. Modellen ska bidra till att uppnå politiska mål samt tillgodose samhällets behov av kompetens- och kunskapsförsörjning. I detta ligger att styrning och resurstilldelning måste vara långsiktig.

Samtliga delar av den modell vi nu föreslår behöver självfallet utvecklas och utredas vidare i vårt fortsatta arbete.

En given utgångspunkt i modellen är universitets och högskolors särskilda roll som kritiska krafter i samhället. De akademiska grundvärdena – utbildningens och forskningens frihet – ska värnas. Högskolans samhällsansvar ska betonas, men det behöver också tydliggöras att vissa uppgifter behöver lösas av andra aktörer än universitet och högskolor.

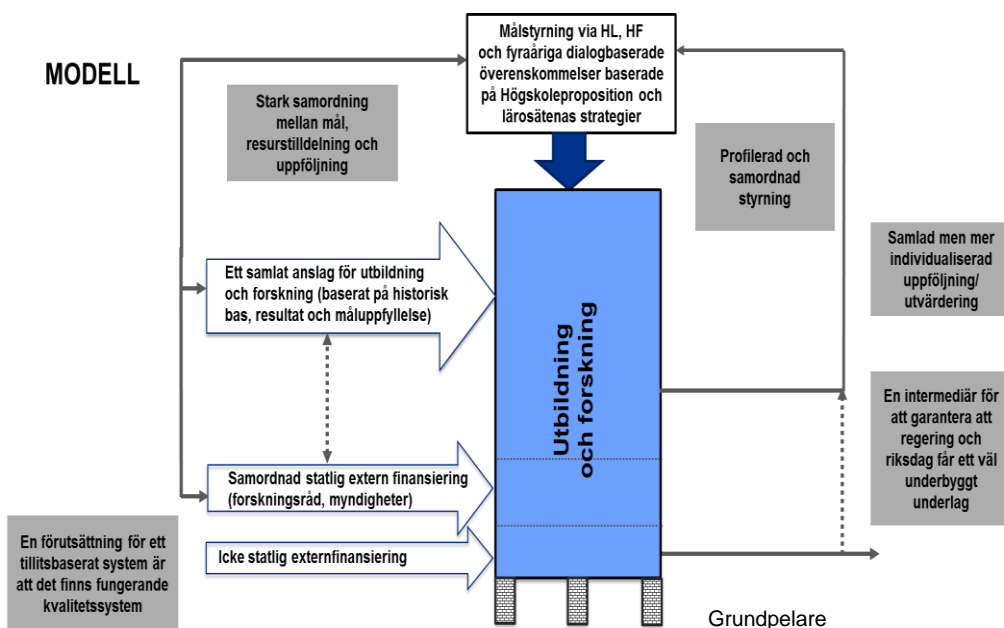


Bild 2. Skiss på övergripande modell för styrning och resurstilldelning.

Samordning av mål och uppdrag

Proposition för högre utbildning och forskning (Högskoleproposition)

Statskontoret har framhållit att en sammanhållen styrning är ett sätt för regeringen att få bättre genomslag för politiken i sin helhet.²² För att nå en bättre samordning i de uppdrag som staten ger till universitet och högskolor föreslår vi därför att regeringens mål med högre utbildning och forskning sammanfattas och operationaliseras förslagsvis vart fjärde år i en samlad proposition. Propositionen bör sätta in högskolans roll i såväl ett internationellt som ett nationellt sammanhang. Propositionen för högre utbildning och forskning ersätter nuvarande forskningsproposition. De processer som legat till grund för forskningspropositionen behålls, men

²² Statskontoret, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26.

anpassas så att de fungerar även för en sammanhållen proposition. Propositionen för högre utbildning och forskning bör utgå från analyser av långsiktiga behov och utvecklingstendenser. Genom att regeringen formulerar sina mål i en proposition där utbildning, forskning och samverkan bildar en helhet underlättas även skapandet av sammanhållna kunskapsmiljöer.

Med utgångspunkt från propositionen för högre utbildning och forskning samlas statliga finansiärer (forskningsråd och statliga myndigheter) inom en sammanhållen politik, vilket leder till större samordning och gemensamma prioriteringar. Propositionen tydliggör högskolans och de olika statliga finansiärernas roll i samhällets kunskapsförsörjning. Den bör sätta en ram för olika statliga aktörers satsningar med hänsyn till högskolans hela verksamhet – utbildning, forskning och samverkan med omgivande samhälle.

Sammanhållen och långsiktig målstyrning och resultatuppföljning

Överenskommelser²³ mellan regering och lärosäten

För att åstadkomma en mer långsiktig, sammanhållen och lärosätesspecifik styrning föreslår vi att fyraåriga överenskommelser mellan regering och lärosäte införs. Dessa ska baseras på en dialog mellan regeringen och respektive lärosäte. Sådana överenskommelser förekommer i flera andra länder, och har ibland en relativt lång historia.

Väl utarbetade överenskommelser menar vi kan bidra till ett mer effektivt högskolelandskap där olika lärosäten ges möjlighet att utveckla sina speciella styrkor, utöver sitt generella uppdrag. Lärosätenas verksamhet ska även fortsättningsvis ske inom ramen för en i huvudsak generell styrning med grunden i högskolelagen och högskoleförordningen och övergripande principer för resurstilldelning. Överenskommelserna skapar dock en ram för att, med utgångspunkt i propositionen för högre utbildning och forskning och i lärosätenas strategier, erkänna och uppmuntra lärosätens olika profiler samt sätta fokus på prioriterade mål som inte tydligt främjas på annat sätt. Det kan exempelvis gälla uppdrag att utbilda inom vissa samhällsviktiga områden eller konkreta mål för jämställdhet och hållbar utveckling. Inom ramen för överenskommelsen kan även uppdrag om utbildningsvolym på

²³ Eftersom de statliga lärosätena är myndigheter under regeringen är det självfallet inte överenskommelser i formell mening; vi använder ordet för att signalera att trots det formella lydndsförhållandet är det en mer ömsesidig dialog som bör eftersträvas, med utgångspunkt inte bara i de mål som regering och riksdag fastställt utan också i lärosätenas egna mål och strategier.

olika nivåer finnas med. De internationella erfarenheter vi har tagit del av visar att om överenskommelser ska vara funktionella behöver de dock vara begränsade i sin omfattning och detaljeringsgrad. Överenskommelserna bör fokusera på de områden som behöver utvecklas.

Avsikten är att överenskommelserna ska konkretisera kopplingen mellan de politiska målen och lärosätenas verksamhet. Överenskommelserna blir också ett verktyg för lärosätesledning och lärosätesstyrelser i deras arbete med den strategiska utvecklingen på lärosätet, och de tydliggör att ansvaret för att skapa de förutsättningar som krävs för att nå målen är delat mellan regering och lärosäten. Sammantaget leder detta till en styrning som är bättre samordnad mellan politiska mål och lärosätenas förutsättningar.

Hur överenskommelserna konkret kan se ut ska preciseras i det fortsatta utredningsarbetet. Det gäller också hur överenskommelserna ska förhålla sig till budgetpropositionen och regleringsbrev. I arbetet kommer vi också att utgå från internationella erfarenheter.

Styrning genom överenskommelser kräver en fördjupad dialog mellan regering och lärosäte, i förhållande till situationen i dag. Den fördjupade dialogen kommer att ställa krav på att det finns ett väl genomarbetat underlag där regeringens mål som beskrivits i propositionen för högre utbildning och forskning kan ställas samman med lärosätets behov, förutsättningar och tidigare resultatuppfyllelse. Ett sådant underlag bör tas fram av någon form av intermediär funktion, vilken har kompetens och resurser till detta.

Hur denna intermediära funktion ska se ut och vilken roll och uppdrag den ska ha, återstår för oss att utreda.

En dialog- och tillitsbaserad styrning ställer krav på väl fungerande kvalitetssystem för såväl utbildning som forskning. En utgångspunkt och förutsättning i överenskommelserna är att utbildning och forskning vid lärosätena har god kvalitet. Det är en styrka att de nationella kvalitetssystemen som för närvarande utarbetas återfinns inom samma myndighet (UKÄ), vilket underlättar kopplingen mellan utbildning och forskning. Utredningen kommer fortsatt ha ett nära samarbete med UKÄ för att samordna förslaget till framtida styr- och resurstilldelning med utformningen av kvalitetssystemen för utbildning och forskningen.

En dialogbaserad styrning ställer också stora krav på uppföljning. Eftersom de mål som sätts upp i en överenskommelse är lärosätesspecifika behöver uppföljningen också vara delvis lärosätesspecifik. Hur denna uppföljning ska genomföras och vilken roll den intermediära funktionen ska ha i ett sådant arbete behöver konkretiseras i det fortsatta utredningsarbetet. I dag finns flera myndigheter med ansvar för uppföljning och utvärdering av högskolan, t.ex. UKÄ, UHR, Vetenskapsrådet och SCB. Det är viktigt att uppföljningen är samordnad och inte innebär en onödigt stor uppgiftslämnarbyrå för lärosätena. Det är också viktigt att de uppgifter som samlas in kan användas för utvärdering av verksamheten, dvs. att de tas om hand och analyseras av berörda myndigheter.

Styrning för kompetensförsörjning

Det är vår uppfattning att universitet och högskolor även fortsättningsvis i hög grad bör fatta beslut om utbildningsutbudet och att det bör, liksom i dag, utgå från studenternas efterfrågan samt arbetsmarknadens och samhällets behov. Frågorna behandlades av utredningen om högskolans utbildningsutbud²⁴, och de förslag och bedömningar som lämnades av den utredningen ser vi i hög grad som fortsatt giltiga.

Lärosätena bör dock tydligare än i dag beskriva hur de arbetar med att dimensionera sina utbildningar utifrån olika behov. Dialog kring dimensionering mellan olika intressenter behöver också utvecklas, liksom samordning på regional och nationell nivå. Lärosätenas arbete med kompetensförsörjning, inte minst inom bristområden som skola och vård, kräver ofta regional samverkan med arbetslivet. Samarbete och arbetsfördelning mellan lärosäten kan behövas för att lösa kompetensförsörjning inom områden där arbetslivet har brist på utbildade.

Inom vissa områden kan det behövas en nationell samordning för att få till stånd en arbetsfördelning mellan lärosäten, t.ex. hälso- och sjukvårdsutbildningar, inriktningar på ämneslärarutbildningen samt små språk. Denna styrning bör dock, för bästa effekt, vara resultatbaserad och tillåta olika typer av lösningar. Här bör kombinationen av ett förbättrat analysunderlag från en intermediär funktion och lärosätesspecifika överenskommelser tydligare

²⁴ SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år*.

kunna stimulera profilering och arbetsfördelning med både regional förankring och nationell överblick.

Lärosätenas dimensionering av utbildning på forskarnivå saknar i dag tydliga målbilder eller principer från statsmakterna. I det fortsatta utredningsarbetet ska frågan om det finns ett behov av ökad nationell samordning av forskarutbildningens dimensionering belysas.

Vi behöver under våren utreda vidare hur de olika delarna i vårt förslag ska utformas för att stödja en välfungerande dimensionering i takt med samhällets förändrade behov. Det gäller till exempel hur den regionala och lokala dialogen ska relatera till en nationell samordning. Det behöver också vara tydligt hur styrningen av utbyggnaden av specifika utbildningar ska gå till.

Samlat anslag för utbildning och forskning

Vi föreslår att anslagsmedel ges samlat till respektive lärosäte, men bygger på olika delar som har tydliga beräkningsunderlag. Beräkningen av dessa delar ska vara transparent och redovisas för riksdagen i budgetpropositionen. Lärosätena fördelar därefter, utifrån de kvalitetskrav som finns för verksamheten, anslagsmedel mellan utbildning på grundnivå, avancerad nivå, forskarnivå samt forskning.²⁵

Ett samlat anslag kräver ett väl fungerande kvalitetssäkringssystem och ett anpassat system för uppföljning.

Utgångspunkten för hur resurser initialt beräknas i en ny modell är att lärosätena tilldelas motsvarande resurser som idag inom såväl forskning som utbildning och de förväntas också leverera samma volym utbildning (räknat i antal helårsstudenter) som idag.

Det finns internationella exempel på resurstilldelning baserat på indikatorer för specifika sakområden. Erfarenheter från denna typ av resultat- och resursstyrning visar att dessa system i många fall blir mycket komplexa eftersom antalet aspekter som ”ska belönas” har en tendens att utökas över tid. En generell resursstyrning baserat på ett flertal olika indikatorer menar vi också försvårar den övergripande principen om tillits- och dialogbaserad

²⁵ Samt för SLU för fortlöpande miljöanalys.

styrning i syfte att skapa ett mer profilerat högskolelandskap som vår modell vill utveckla.

Beräkningsgrunder

Utbildning

Beräkningsgrunden för utbildning på grundnivå och avancerad nivå bör bestå av en fast del och en rörlig del som grundar sig på utbildningsvolym. Genom att införa en fast del i beräkningen minskas genomslaget från prestationer, vilket ger lärosätena utrymme att utveckla utbildning för livslångt lärande och lärande för hela landet. Det gynnar också kompetensförsörjning inom samhällsviktiga områden då utrymmet för att arbeta med mindre studentgrupper och validering ökar. Hur stor andel som ska vara fast och hur stor del som ska vara rörlig samt hur utbildningsvolymen ska beräknas behöver utredas vidare.

De ersättningsbelopp som introducerades 1993 varierar mellan olika utbildningsområden, men hur kurser ska klassificeras i utbildningsområden har varit ett problem ända sedan systemet infördes. Utbildningsområden definierades såsom motsvarande de traditionella fakultetsområdena, vilka upphörde att gälla som indelning av utbildning 1977. Flertalet utredningar har belyst dels svårigheterna med att klassificera kurser enligt en föräldrad ämnesstruktur, dels irrelevansen i att koppla kostnader till ämnes-tillhörighet.²⁶ Hur ersättning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska beräknas behöver utredas vidare, men en utgångspunkt bör vara att dagens system med ersättningsbelopp bör avvecklas och ansvaret för hur resurser fördelas mellan olika utbildningsområden ses som en lärosätesfråga.

Det behöver utredas vidare hur eventuella utbyggnader av utbildning ska beräknas. En utgångspunkt kommer dock vara att det med ett utökat utbildningsuppdrag även bör medfölja ett höjt basanslag för forskning.

Utbildning på forskarnivå finansieras i dag dels av det direkta anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå, dels av externa forskningsresurser.

²⁶ Se bl.a. Högskoleverket, *Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor*, Rapport 2012:25 R; SOU 2007:81 *Resurser för kvalitet*; Riksrevisionen, *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor*, RiR 2010:4; UKÄ, *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning*, Rapport 2017:6.

Även i en ny modell bör utbildningen på forskarnivå förutsättas kunna finansieras såväl av basanslaget som av externa medel. Det bör övervägas om det ska finnas en särskild beräkningsgrund kopplad till utbildning på forskarnivå.

Forskning

Forskningen kommer fortsatt att finansieras av dels basanslaget, dels externa forskningsmedel. Andelen statliga medel som fördelas som basanslag, snarare än via forskningsfinansierande myndigheter, bör dock öka på sikt. De statliga medel som fördelas via forskningsråd och andra myndigheter bör också, med utgångspunkt i propositionen för högre utbildning och forskning, samordnas bättre. De externa forskningsmedlens koppling till utbildning och samverkan behöver i högre utsträckning lyftas fram.

Så länge andelen extern finansiering är hög, vilket den kan förväntas vara under överskådlig tid, behövs enligt vår bedömning ingen mekanism för automatisk omfördelning av basanslag utifrån kvalitetskriterier inom forskning. Vår utgångspunkt är att införandet av ett nytt styr- och resurssystem inte i sig ska förändra dagens historiska fördelning. Eventuella omfördelningar, t.ex. för att stärka högskolornas forskningsresurser eller koncentrera resurser till vissa lärosäten, bör ske mot bakgrund av en samlad, underbyggd och tydligt motiverad politisk bedömning inom ramen för propositionen för högre utbildning och forskning.

När det gäller fördelning av tillkommande resurser kan, förutom politiska prioriteringar avseende t.ex. satsningar på särskilda områden, olika beräkningsgrunder komma i fråga. Ett garantibelopp per helårsstudent är enligt vår bedömning lämpligt att behålla, och möjligen öka med hänvisning till behovet av att stärka sambandet mellan utbildning och forskning. Vilka beräkningsgrunder som i övrigt bör användas behöver utredas vidare med hänsyn till vad basanslaget bör främja, såsom kvalitet, anställningsansvar, jämställdhet, mobilitet, risktagande, internationalisering m.m.

En särskild fråga som kommit fram vid en mängd tillfällen i dialogen med olika aktörer är finansieringen av nationell och internationell forskningsinfrastruktur. Här bedömer vi att mer medel behöver avsättas specifikt för att täcka kostnader för investeringar och drift. Samordningen mellan Rådet för forskningens infrastrukturer (RFI) vid Vetenskapsrådet och Universitetets referensgrupp för forskningsinfrastruktur (URFI) behöver fortsätta att

utvecklas. Det finns också oklarheter vad gäller avgifter för forskningsinfrastruktur, och hur sådana avgifter förhåller sig till statsstödsregelverket och konkurrenslagstiftningen.