



UPPSALA  
UNIVERSITET

PM

2018-03-21

Styr- och resursutredningen

Box 256  
751 05 Uppsala

Handläggare  
Daniel Gillberg

Besöksadress  
Segerstedthuset,  
Dag Hammarskjölds väg 7

Telefon  
070-656 22 08

Webbplats  
[www.uadm.uu.se](http://www.uadm.uu.se)

E-post  
[daniel.gillberg@uadm.uu.se](mailto:daniel.gillberg@uadm.uu.se)

## Inspel till Styr- och resursutredningen från Uppsala universitet

Styr- och resursutredningen (STRUT) presenterade den 4 januari 2018 ett övergripande modellförslag. Förslaget är ett underlag för fortsatt dialog och beskrivs av utredningen som en skiss i syfte att stimulera olika intressenter att framföra synpunkter som bidrar till att föra arbetet framåt. De frågor som utredningen hanterar är viktiga och Uppsala universitet vill med detta inspel ge synpunkter på modellförslaget.

De utgångspunkter och förutsättningar som formuleras för det övergripande modellförslaget är på en nivå lätta att sympatisera med. Betonandet av akademiska kärnvärden, tätare samband mellan utbildning och forskning, långsiktighet, tillit och överenskommelser fungerar väl som principiella utgångspunkter för ett styr- och resurssystem för högskolesektorn.

När vi ändå ställer oss i grunden kritiska till det framlagda modellförslaget är det för att vi dels uppfattar att utredningen hittills lämnat vissa helt centrala frågor obehandlade, dels att det framlagda förslaget i praktiken öppnar upp för både ökad detaljstyrning och ökad uppföljning av lärosätenas verksamhet.

Den problembild som beskrivs är delvis lätt igenkännlig men inte tillräckligt preciserad och analyserad för att i sig motivera de genomgripande förändringar som föreslås. Uppsala universitet anser inte att utredningen lyckats övertyga om behovet av en helt ny styrmodell.

Det finns flera knäckfrågor som behöver lösas – om inte i detalj så åtminstone på ett principiellt plan – innan en översiktlig systemmodell kan läggas fast. I det avseendet har utredningen börjat i fel ända.

Knäckfrågorna inkluderar följande:

- Är begrepp som överenskommelse – och tillit – alls meningsfulla i en kontext där lärosätena inte är egna juridiska personer och där regeringen utser både styrelsemajoritet och rektor?
- För att fungera långsiktigt skulle överenskommelserna behöva ersätta dagens årliga regleringsbrev, vilket i sin tur skulle

förutsätta att svenska lärosäten skulle ha större institutionell autonomi än de har.

- Man kan också hävda att överenskommelser såsom de beskrivs skulle flytta det strategiska initiativet från styrelsen till regeringen. Är det önskvärt?
- Det framgår heller inte hur proposition, lärosätesstrategi, överenskommelse, regleringsbrev och uppföljning skulle synkroniseras i tiden och samordnas styrningsmässigt. Risker är uppenbara att det ena skulle addera till det andra.
- Om utbildningens dimensionering och finansiering inte ska regleras via ett avräkningssystem som idag: hur ser grundprincipen ut för alternativet? Idag kan regeringen styra utbildningens kvalitet via nivå på prislappar och kvantitet genom takbeloppets storlek. För specifika områden kan regeringen också – via hård eller mjuk styrning – ge riktade uppdraget om ökad dimensionering. Hur ser motsvarande styrmöjligheter ut i den föreslagna modellen? Och hur ska den flexibilitet som de facto ligger i takbeloppets konstruktion säkerställas i ett alternativt system? Vår bedömning är att utredningen underskattar den flexibilitet och rådgighet som dagens modell ger på utbildningssidan.

Även om det är svårt att ta ställning till den övergripande modellen i alla delar så bedömer vi alltså att det finns en betydande risk att den öppnar upp för både ökad detaljstyrning och ökad uppföljning och kontroll, vilket skulle försämra förutsättningarna för utbildning och forskning av högsta kvalitet.

Vi föreslår därför att utredningen även tittar på andra alternativ, i första hand att göra justeringar i dagens styrmodell. Den ger de facto lärosätena stor handlingsfrihet, även om den behöver justeras i vissa delar.

Utredningen bör också tydligare inkludera autonomifrågan i diskussionen. Ökad autonomi (minimum att svenska lärosäten ges särskilda fullmakter för att kunna agera som egna juridiska personer) är en förutsättning för att en modell med överenskommelser alls ska vara meningsfull. En annan fråga handlar om att, som en utgångspunkt för diskussion om styrning av lärosätenas verksamhet utifrån politiska mål, lagfästa inte bara forskningens utan också utbildningens frihet. Att som idag i Sverige examensbeskrivningar och -mål regleras i högskoleförordning är internationellt sett närmast unikt och långt ifrån tillfredsställande.

I följande avsnitt utvecklas resonemangen kring våra synpunkter.

### **Styrningsmodell: ökad autonomi främjar kvaliteten**

Ökad autonomi främjar kvaliteten i utbildning och forskning. Det är bra att utredningen lyfter de akademiska kärnvärdena som en grundpelare och belyser att hinder behöver undanröjas för ökad handlingsfrihet och bättre samverkan. Det är också en bra grundtanke att styrmodellen ska vara tillitsbaserad. Utredningens förslag riskerar dock snarare att leda till ökad styrning och mindre autonomi. Den institutionella autonomi är internationellt sett unikt låg i Sverige idag, varför större handlingsfrihet och ökad rådighet är de kanske viktigaste förutsättningarna för att stärka universitetens och högskolornas utvecklingsförmåga.

De fyraåriga överenskommelserna skulle i den bästa av världar kunna leda till ökad långsiktighet och minskad politisk detaljstyrning. Risken är dock uppenbar att motsatsen inträffar. Aktuella internationella erfarenheter, t ex från Norge, visar att införandet av liknande avtal snarast lett till ökad detaljstyrning.

Eftersom de årliga regleringsbrevens rimligtvis kommer att finnas kvar innebär de fyraåriga överenskommelserna i praktiken ytterligare ett lager av styrning. Ökad långsiktighet och förbättrad dialog kan uppnås också med de verktyg som redan finns.

Det finns flera frågetecken kring processen med högskolepropositioner och fyraåriga överenskommelser. I vilken ordning färdigställs dokumenten och när? Är det till exempel realistiskt att tro att en sittande regering nöjer sig med att vid ett givet tillfälle, rimligtvis minst tre år in i mandatperioden, utöva styrning över lärosätena? Vi bedömer risken som betydande att överenskommelserna skulle komma att kompletteras med annan, mer löpande styrning.

Vi ser inte behovet av en intermediär funktion. Vi förstår om utbildningsdepartementet behöver förstärka analysfunktionen, men att inrätta en intermediär funktion för uppföljning riskerar att leda till att dialogen mellan lärosätena och Utbildningsdepartementet försämras med ett svagare regeringskansli som följd.

### **Utbildningsfinansiering och dimensionering**

Den allvarligaste farhågan ser vi när det gäller förslagen om utbildningsfinansiering och -dimensionering. Ramförslaget innebär att dagens avräkningsmodell med takbelopp och prislappar kopplade till antal registrerade studenter och deras prestationer tas bort. Det är anmärkningsvärt att så sker utan att något alternativ över huvud taget antyds.

Dagens modell medför i grunden stor frihet och flexibilitet när det gäller utbildningsdimensionering i stort (med möjlighet till såväl anslagssparande som sparade prestationer) samtidigt som lärosätena i

princip äger frågan om utbildningsmixen liksom avvägningen mellan helårsstudenter och helårsprestationer.

Huvudproblemet i dagens modell gäller prislapparna, som antagligen är för många och möjligen fel konstruerade men framförallt urholkade. Hur utbildningens strukturella underfinansiering ska lösas med den nya modellen framgår inte. Snarare är väl risken att det samlade anslag som föreslås gör det ännu svårare att argumentera för kvalitetshöjning (läs: mer resurser per student) än dagens modell där prislapparnas reala värde (läs: urholkning) ändå kan följas över tiden.

Att utbildningsdelen i en ny modell skulle bestå av en fast och rörlig del torde ha marginell effekt med mindre än att den fasta delen är helt dominerande (90% eller mer) och den rörliga delen enbart tillkommer på marginalen. Men systemet kommer ändå att förutsätta någon mekanism som styr både dimensionering och kvalitet (=resursinsats per student) och innan en sådan mekanism beskrivits går modellen ej att ta ställning till.

En av slutsatserna i utredningen Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70) är att utbildningsutbudet i huvudsak är väl balanserat och att dimensioneringssystemet i huvudsak fungerar väl. Bedömningen i den utredningen är vidare att arbetslivets behov är tillgodosett med undantag av vissa viktiga men avgränsade bristyrken inom skola och vård. En hårdare styrning riskerar att hämma lärosätenas initiativkraft.

När det gäller kompetensförsörjningen inom skola, vård och omsorg behövs en nationell kraftsamling. Det finns många orsaker till att behovet av arbetskraft inte är tillgodosett inom dessa områden och flera av dessa ligger utanför lärosätenas kontroll (brist på VFU-platser, bristande intresse bland studenter). Lärosätenas arbete med dimensionering ska inte underkännas i stort med anledning av att det finns några viktiga problemområden. Låt inte styrmodellen präglas av dessa specifika problem, utan hantera dem i särskild ordning och låt i övrigt ansvaret för dimensionering tydligt vila på respektive lärosäte. Inget tyder på att staten skulle vara bättre på att dimensionera utbildningarna än universiteten tillsammans med studenterna och i dialog med det omgivande samhället.

Vi ifrågasätter även utredningens slutsats att nuvarande styrmodell missgynnar det livslånga lärandet. I Sverige är utbildningen organiserad i kurser välintegrerade med varandra. Samtliga lärosäten erbjuder fristående kurser och den avgiftsfria utbildningen gör dessa kurser tillgängliga för alla. En avgörande fråga är istället vem som ska finansiera det livslånga lärandet. Det kan inte vara lärosätenas uppgift att avgiftsfritt erbjuda kompetensutveckling till breda sektorer. Sådan utbildning bör i hög utsträckning betraktas som uppdragsutbildning.

**Ge lärosätena flexibilitet i medelsanvändningen**

Uppsala universitet ser behovet av och förespråkar en friare användning av utbildnings- och forskningsmedel, men med utredningens förslag är priset för ett samlat anslag för högt. För att få acceptens för förslaget är utredningens bedömning att styrningen behöver öka genom nya uppdrag. Vi anser att det istället borde vara möjligt att skapa ökad flexibilitet inom ramen för nuvarande styrmodell utan att ålägga lärosätena nya uppdrag. Ett sätt vore att tillåta lärosätena att göra vissa omfördelningar mellan utbildning och forskning, säg t ex 10 procent av anslaget. Ett annat sätt att skapa flexibilitet vore att låta lärosätena fritt använda myndighetskapitalet oavsett inom vilken verksamhetsgren det uppstått.

En annan central fråga som knappast berörs är om redovisningen ska fortsätta att vara uppdelad mellan utbildning och forskning. Finansiering och redovisning bör gå hand i hand, varför modellskissens förslag skulle förutsätta att SUHF-modellen anpassas för att ge avsedd effekt. Samtidigt är det väl känt att externa forskningsfinansiärer kräver separat redovisning av forskningens overheadkostnader.

En annan ofullständig del av förslaget handlar om hur anslaget ska beräknas. Utredningen föreslår nya beräkningsgrunder för anslaget men det är oklart hur dessa ska fungera. Uppsala universitet finner det anmärkningsvärt att utredningen vill avveckla den kvalitetsbaserade omfördelningen av basanslag och ersätta den med beräkningsgrunder som i hög grad förefaller vara politiska snarare än kvalitetsdrivande.

Eva Åkesson  
Rektor

Anders Malmberg  
Prorektor