



**Styr- och resursutredningen (Strut)**  
U 2017:05

## Vidareutveckling av övergripande modellförslag

I januari 2018 presenterade vi i Styr- och resursutredningen (Strut) ett övergripande förslag till modell för utvecklad styrning av universitet och högskolor. Syftet var att lägga grund för en fortsatt diskussion. Under våren 2018 har vi i utredningen utifrån detta övergripande förslag samtalat med intressenter såväl inom som utom högskolesektorn. Flera intressenter har också lämnat skriftliga inspel till utredningen.<sup>1</sup> Vi har därtill tagit del av internationella erfarenheter i framför allt övriga nordiska länder samt Nederländerna.

Detta dokument presenterar inte en helhet, utan det är en vidareutveckling av vissa delar i det övergripande förslag som vi lade fram i januari, vilka har varit föremål för flest frågor och kommentarer under vårens diskussioner. Med anledning av detta diskuteras överenskommelser<sup>2</sup>, kompetensförsörjning och resursfrågor i särskilda PM (bilagda). Dokumentet presenteras som ett fortsatt led i vårt öppna arbetssätt. Det är viktigt att påpeka att de förslag som presenteras här varken är slutliga eller heltäckande, utan är föremål för fortsatt utveckling och konkretisering. Inte heller analys, problembeskrivning eller konsekvensanalys är heltäckande. Vid sidan av vår utredning finns andra utredningar och uppdrag till olika myndigheter som påverkar universitet och högskolor, vilka vi löpande följer och vars resultat vi kommer att använda i vårt fortsatta arbete.

---

<sup>1</sup> Inspelen finns att läsa på utredningens hemsida <http://www.sou.gov.se/utredningen-om-styrning-for-starka-och-ansvarsfulla-larosaten/>

<sup>2</sup> Vi har för närvarande valt att benämna det dokumentet som beskriver respektive lärosätes uppdrag överenskommelse för att betona att det är ett dokument som tas fram i dialog, även om det är regeringen som fattar det formella beslutet. Hur dokumentet benämns kan komma att ändras i det fortsatta arbetet.

I det följande ges en beskrivning av modellen och den sammanhållna processen.

### **En sammanhållen process för styrning och resurstilldelning**

Vårt uppdrag är att föreslå en ny modell för styrning och resurstilldelning som gör att kraven i högskolelagen och högskoleförordningen samt de mål som regering och riksdag har satt upp för lärosätenas verksamhet kan nås. Lärosätenas verksamhet är att utveckla, förmedla och förvalta kunskap genom ett öppet, kritiskt och prövande förhållningssätt där kunskap utvecklas, utmanas och förnyas. Kunskapen och förhållningssättet till den utvecklas, förmedlas och förvaltas av lärare och forskare i samarbete med studenter och aktörer i det omgivande samhället. Detta sker utifrån grundläggande värden och kvalitetsideal som formas i en internationell kontext. Ledning och styrning på olika nivåer syftar till att stödja, främja och koordinera denna verksamhet.

Enligt vår uppfattning måste styrning och resurstilldelning utformas så att akademiska kärnvärden och hög kvalitet i verksamheten värnas, samtidigt som samhällets behov av kompetens- och kunskapsförsörjning tillgodoses. För att uppnå detta krävs att styrning och resurstilldelning är långsiktiga men också ger utrymme för flexibilitet inför omvärldsförändringar och en okänd framtid. En styrning som är kortsiktig eller alltför detaljerad i innehåll eller former menar vi riskerar att hämma förutsättningarna för detta.

Styrningen bör också vara kunskapsbaserad. För det första behöver den lägga ett stort ansvar på kunskapsprofessionen att utveckla och säkerställa kvaliteten i verksamheten. Det är kollegiet som utifrån sin vetenskapliga kompetens, tillsammans med omvärlden, bäst kan bedöma hur deras verksamhet ska utformas utifrån kunskapsutveckling och samhällsförändringar. För det andra bör styrningen i någon mån utformas med det kollegiala kunskapssökandet som förebild, dvs. det behöver finnas välunderbyggda underlag som utgångspunkt för styrningen och de val som görs bör prövas systematiskt. Styrningen måste utgå från insikten att även om det är styrelse och rektor som på en övergripande nivå styr lärosätet, är verksamhetens styrning till stor del decentraliserad till institutioner, forskargrupper och den enskilda läraren.

Vi vill införa en sammanhållen process där regeringen kan formulera tydliga övergripande mål för sin politik samtidigt som den ger förutsättningar för

lärosätena att på bästa sätt arbeta med att uppnå dessa. Vi har identifierat tre viktiga delar i denna process. För det första behöver ansvarsfördelningen mellan regering och lärosäten tydliggöras så att politiska prioriteringar styr på en övergripande nivå medan lärosätena ansvarar för hur olika mål nås, med utgångspunkt i de akademiska kärnvärdena, högskolans samhällsansvar och hög kvalitet i verksamheten. För det andra bör högskolans hela uppdrag behandlas i en sammanhållen process som också tillvaratar lärosätenas olika förutsättningar och profiler. För det tredje behövs en långsiktighet både i regeringens styrning och prioriteringar och i lärosätenas arbete.

### **En samlad proposition för högre utbildning och forskning**

Vi vill införa en process där politiken för högre utbildning samt forskning och innovation sammanfattas i en proposition vart fjärde år. Denna proposition ska, på samma sätt som under lång tid gällt för forsknings- och innovationspropositionen, föregås av en process där olika intressenter kan lämna inspel och där myndigheter har i uppdrag att lämna olika underlag. I syfte att öka möjligheterna för kunskapsbaserad styrning och utveckling av högskolan bör en analysfunktion med bred representation från högskolans intressenter skapas. Den ska ha i uppdrag att framåtsyftande analysera och utvärdera högskolepolitiken och bidra till den sammanhållna propositionen genom att tillhandahålla välgrundade underlag. En analysfunktion ersätter inte de uppföljningar och utvärderingar som idag görs av UKÄ, Vetenskapsrådet, Vinnova och andra myndigheter, utan dessa kan utgöra en del av underlaget i analysfunktionens arbete.

Analysfunktioner finns i många av våra grannländer, i olika former, och med skiftande organisation och inriktning.<sup>3</sup> Gemensamt för dem är att de har givit förutsättningar för en mer kunskapsbaserad styrning av högskolesektorn i respektive land genom att underbygga såväl policyutformning som uppföljning av mål och konsekvenser. Vår uppfattning är att Sverige behöver en sådan analysfunktion för att öka möjligheterna att få till stånd en samordnad politik för utbildning och forskning. Hur en sådan analysfunktion ska organiseras återstår för oss att utreda mer i detalj. En tänkbar form är en långtidsarbetande kommitté, med motsvarande organisation och uppdrag som gäller för Expertgruppen för offentliga studier (ESO), Delegationen för migrationsstudier och Expertgruppen för biståndsanalys. Ett annat alternativ kan vara att ge någon av dagens myndigheter ett utökat

---

<sup>3</sup> Se bilaga 4 för en internationell överblick gjord av Mats Benner.

uppdrag. Eftersom funktionen ska kunna göra analyser och utvärderingar av politiska satsningar och reformer är det centralt att funktionen får en roll som innebär att den är fri att göra oberoende analyser och slutsatser.

Enligt våra direktiv ska en framtida styrning kunna hantera bredden i politikens målsättningar och eventuella målkonflikter. Grunden för regeringens styrning finns i högskolelagen och högskoleförordningen samt i utformningen av kvalitetssystem och de centrala myndigheternas uppföljning. Även om vi kan se vissa behov av utveckling så ifrågasätter vi inte dessa grundläggande delar. Dock menar vi att de behöver kompletteras. Vi ser att en sammanhållen proposition tillsammans med de sakansvariga myndigheternas underlag och på sikt en analysfunktion ger goda förutsättningar för att hantera politiska mål på ett sammanhållet sätt. Ökad samordning, längre framförhållning och förstärkt faktaunderlag bör leda till att regeringens styrning blir mer effektiv, samtidigt som den svarar mot de långsiktiga processer som utbildning och forskning innebär.

### **Överenskommelser kopplar politik och verksamhet**

Den sammanhållna propositionen operationaliseras på lärosätetsnivå genom överenskommelser mellan regering och lärosäten. Överenskommelserna syftar till att konkretisera kopplingen mellan politiska mål och lärosätets verksamhet genom att skapa ramar för universitet och högskolor samt sätta fokus på prioriterade mål. Utöver överenskommelserna kvarstår den styrning som sker genom författningar och regleringsbrev, liksom regeringens möjlighet att ge särskilda uppdrag. Vi menar dock att en utvecklad process i linje med utredningens förslag kan minska behovet av denna ofta mer kortsiktiga styrning. Till viss del kan överenskommelser liknas vid dagens regleringsbrev översatta till en fyraårsperiod. En viktig skillnad utöver den längre tidshorisonten är betoningen av dialogen mellan regering och lärosäten, och att lärosätena får ett större ansvar i utformningen av målen för det specifika lärosätet. Precis som med dagens regleringsbrev ska dock överenskommelserna inte täcka lärosätets hela verksamhet, utan fokusera på strategiska frågor för politiken och lärosätet.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Hur dessa överenskommelser kan se ut och vad de kan innehålla preciseras i bilaga 1.

Såsom vi har skissat överenskommelserna kommer de att kräva en utökad dialog mellan regering och lärosäte. Styrning genom dialog och överenskommelser ger respektive lärosäten utrymme att spela en egen roll i ett diversifierat högskolelandskap, istället för att alla lärosäten strävar mot samma form. Vi bedömer att överenskommelserna därmed kan tydliggöra ansvarsfördelning mellan regering och lärosäte och även uppmuntra profilering och samarbete mellan lärosäten. Utvecklingen av dialogen mellan departement och de enskilda lärosätena har i våra internationella kontakter framhållits som den kanske viktigaste erfarenheten. Överenskommelser genom dialog bör utformas så att de främjar en ömsesidig förståelse mellan politik och akademi.

Överenskommelserna ger också möjlighet till styrning för att främja bättre måluppfyllelse inom flera områden som är utpekade i våra direktiv. Inom områden som jämställdhet, breddad rekrytering och livslångt lärande finns utrymme för lärosäten och regering att tillsammans diskutera vilket arbete lärosätet ska göra för att främja dessa områden och hur måluppfyllelsen ska bedömas. Ett viktigt underlag för en sådan diskussion är lärosätets förslag till hur målen bör följas upp. Vi menar att en lärosätesanpassad uppföljning där kvalitativa bedömningar kan ingå är ett viktigt steg mot både bättre dialog och ökad måluppfyllelse. Lärosätenas verksamhet är mångfacetterad, vilket gör att uppföljning och bedömning av måluppfyllelse inte enkelt går att koppla till rankning eller resursfördelning. Uppföljning och bedömning av måluppfyllelse ska istället ses som underlag i den långsiktiga styrningen. I de fall där Regeringskansliet bedömer att lärosätenas uppföljning och måluppfyllelse behöver bedömas på ett samlat sätt bör det kunna vara en del av UKÄ:s uppdrag. Det är också viktigt att komma ihåg att UKÄ:s och andra myndigheters uppföljningsansvar kvarstår.

Enligt våra direktiv ska samverkan med det omgivande samhället premieras i en ny styr- och resurstilldelningsmodell. Samverkan är ett begrepp med brett innehåll, och dess roll och utformning ser olika ut för olika utbildnings- och forskningsområden liksom för olika delar av samhället. Därför menar vi att samverkan inte kan reduceras till enkla nyckeltal eller indikatorer som grund för ekonomisk tilldelning.<sup>5</sup> Såsom målet i högskolelagen<sup>6</sup> är formulerat omfattar det dessutom förutom samverkan också information samt att verka

---

<sup>5</sup> Detta diskuteras i Vetenskapsrådets i rapporten *Redovisning av regeringsuppdrag att utveckla uppföljning av svensk forskning* (2018), s. 32. Vetenskapsrådet pekar på svårigheterna med täcka samverkan på ett heltäckande och rättvist sätt, och påtalar även riskerna för oönskade styreffekter.

<sup>6</sup> 1 kap, 2§.

för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Den sistnämnda formuleringen sätter fokus mer på faktisk samhällspåverkan än på samverkan som aktivitet eller metod. Vår uppfattning är att målet i högskolelagen bör omformuleras och utvecklas. Att verka för att ny kunskap och kompetens kommer till nytta är ett viktigt perspektiv, som enligt vår uppfattning inte enbart bör gälla forskningsresultat tillkomna vid det egna lärosätet. Formerna för samhällspåverkan är också mångfacetterade, och det faktum att de till skillnad från specifika samverkansaktiviteter kan verka indirekt och över mycket lång tid försvårar ytterligare indikatorbaserad resursfördelning på denna grund.

Oaktat svårigheten att hitta enkla mått är det dock obestridligt att samverkan och samhällspåverkan spelar en viktig roll i utbildning och forskning, och är en avgörande del i universitets och högskolors förmåga att fylla sitt samhällsansvar. Det finns åtskilliga vittnesmål, såväl inifrån akademien som utanför den, om att samverkan ofta värderas lågt i den akademiska kulturen. Vi menar att lärosäten och regering tillsammans behöver arbeta för att åstadkomma en kulturförändring så att samverkan tillerkänns den betydelse den har för verksamhetens kvalitet och för lärosätenas samhällsansvar. I överenskommelserna bör därför, åtminstone inledningsvis, lärosätenas arbete med att främja samverkan och samhällspåverkan, vara en central del. Vill regeringen premiera detta ekonomiskt är vårt förslag att premiering av samverkan genom konkurrensutsatta medel till verksamhetsutveckling fortsätter att utvecklas. Samverkan premieras också i dag genom utformningen av de statliga forskningsfinansierarnas utlysningar. Även detta kan fortsätta och utvecklas för att i än högre grad betona vikten av samverkan.

De områden som är i fokus för politiken kan komma att variera över tid, vilket ska återspeglas i den sammanhållna propositionen. Bland annat bör den analysfunktion vi föreslår få en viktig roll i att kunna peka på områden som i ett nationellt och internationellt perspektiv bör hanteras. Det innebär att överenskommelserna inte bör låsas fast vid de områden som vi idag kan identifiera. Detta motiverar också att resurser inte ska bindas till indikatorer som vi idag tycker kan mäta en positiv utveckling, men som kan vara inaktuella inom en relativt kort period. Inom ramen för överenskommelserna finns det dock möjlighet att koppla resurser till uppsatta mål inom specifikt utpekade områden. En utgångspunkt är att om resurser ska kopplas till överenskommelserna bör det vara för tydligt avgränsade områden och

bedömningen av måluppfyllelsen bör göras ur ett brett perspektiv och på ett transparent sätt. Liksom i andra länder bör formerna för överenskommelser utvärderas och utvecklas över tid.

### **Mål- och resultatuppföljning är en del av styrningen**

Vår bedömning är att en ändamålsenlig styrning kräver en utvecklad mål- och resultatuppföljning. Den befintliga statistik- och uppföljningsverksamhet som bedrivs vid olika myndigheter är givetvis också fortsättningsvis en viktig komponent, liksom den juridiska tillsynen och den finansiella redovisningen. Men utöver dessa behövs ytterligare instrument för att följa utvecklingen av högre utbildning och forskning. Ett sådant instrument är den analysfunktion vi föreslår, vars primära syfte är att analysera den nationella utvecklingen och utvärdera den politiska styrningen, men som också kan göra nedslag i specifika frågor. Detta menar vi kan förstärka samtliga aktörers förmåga att göra väl underbyggda prioriteringar.

En viktig del är också det nya kvalitetssystem som för närvarande utvecklas av UKÄ, och som ska säkra lärosätenas interna kvalitetsarbete och utveckling av en kvalitetskultur. För att understödja modellen behöver dessa kvalitetssystem medverka till att kvaliteten i utbildning och forskning vid olika lärosäten synliggörs för externa intressenter. Inom ramen för det nya kvalitetssystemet finns också möjlighet till tematiska utvärderingar, vilka ska ge kunskap om utvecklingen inom vissa specifika områden av mer tvärgående karaktär. UKÄ:s arbete med kvalitetssäkringssystemen är under utveckling. Vi kommer att noggrant följa utvecklingen av detta, för att i vårt betänkande närmare diskutera hur det förhåller sig till vår modell.

Resultatuppföljning är också en viktig del i överenskommelserna. De mål som lärosäten och regering kommit överens om ska följas upp vid överenskommelsens slutdatum, men även i en halvtidsuppföljning. Uppföljningen av överenskommelserna innebär att respektive lärosätes utveckling följs upp inom väl definierade områden som är centrala för politiken. För att inte uppföljningsverksamheten ska bli för omfattande bör överenskommelsernas innehåll hållas begränsat och koncentreras på de mest angelägna frågorna. På så sätt hålls den administrativa bördan rimlig samtidigt som det blir möjligt för lärosäte och Regeringskansliet att kunna använda överenskommelserna på ett meningsfullt sätt. När det gäller uppföljningen av lärosätenas verksamhet i övrigt är det viktigt att UKÄ och

Vetenskapsrådets arbetar vidare med sitt uppdrag att samordna uppföljning och utvärdering.

### **Samordnad process**

Den föreslagna modellen med samlad proposition som kopplar till överenskommelser och ordinarie styr- och budgetprocess som gäller för myndigheter ställer ökade krav på koordination. Vilka konsekvenser överenskommelser kan få på ordinarie styr- och återrapporteringsprocesser diskuteras i bilaga 1.

Processen kan övergripande beskrivas bestå av ett antal större delar.

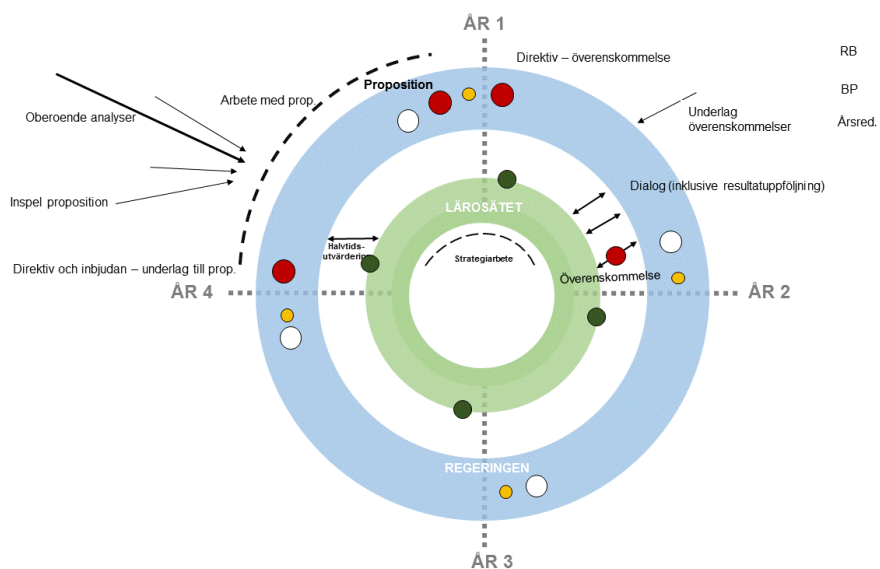
Första steget består i framtagande av en samlad proposition för högre utbildning och forskning. Som beskrivits ovan ska denna process bygga på myndigheters och andra aktörers analyser och inspel. I denna process ingår att de anslagsförändringar som propositionens förslag leder till finns med i den budgetproposition som föregår propositionen.

Kommande steg gäller översättning av propositionen till lärosätesspecifika överenskommelser. Detta arbete inleds med ett direktiv från regeringen och följs av ett lärosätetsinternt arbete och dialog mellan lärosätet och departementet. Regeringens beslut fattas med regleringsbrev.

Tredje steget består av en halvtidsdialog som utgör en avstämning av överenskommelserna och lärosätets måluppföljning. Underlaget från denna process utgör ett av underlagen till kommande proposition. Fyraårsperioden avslutas med samlad uppföljning av överenskommelsen som underlag till kommande överenskommelse.



Den föreslagna processen kan överskådligt visualiseras med nedanstående bild.



#### Bilagor:

1. Överenskommelser
2. Kompetensförsörjning
3. Resursfrågor
4. Underlagsrapport om analysfunktion, författad av Mats Benner på uppdrag av Strut.