

YTTRANDE

2019-06-14

Dnr SU FV 1.1.3-0846-19

Universitetsstyrelsen

Ulrika Bjare
Utredare
Planeringssekretariatet, Rektors kansli

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet)

Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Sammanfattning

I det följande sammanfattas Stockholms universitets ställningstaganden till huvuddragen i det ramverk som läggs fram i utredningen En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). Yttrandet följer utredningens disposition och redovisar universitetets ställningstaganden under respektive rubrik.

Stockholms universitet tillstyrker:

- Förslag om en förstärkning av *normer* i högskolelagen (1992:1434) när det gäller den akademiska friheten och lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället.
- Förslag om en *samlad proposition och fyraåriga planeringsförutsättningar* för både utbildning och forskning.
- Förutsatt att omfördelningar inte sker på bekostnad av de statliga forskningsrådets medel för forskningsfinansiering stöds förslag om en *ökad andel basanslag* och en *översyn av den statliga externa finansieringen av forskning*.
- Förslag som innebär en styrmodell som ger större *flexibilitet i medelsanvändningen*, och stödjer därmed förslaget om ett *samlat anslag*.
- Förslag och bedömning om *jämställdhet*, dvs. att regeringen fortsatt bör ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi för ökad jämställdhet inom högskolan och att nuvarande form med mål för andelen kvinnor som nyrekryteras som professorer bör upphöra.
- Förslag om *samverkan och samhällspåverkan* gällande ändring i högskolelagen samt att uppföljning av samverkansarbetet görs inom ramen för utvärderingar av Universitetskanslersämbetet (UKÄ).

Stockholms universitet ställer sig tveksamt till:

- Förslag om *analysfunktionens* roll och uppdrag: universitetet instämmer i behovet av ökad kunskap inom området, men menar att förslaget inte ger någon klarhet i vilket inflytande och stöd som universitet och högskolor kan få av analysfunktionen samt funktionens oberoende och legitimitet inom sektorn.

Stockholms universitet avstyrker:

- Förslag som innebär en *återreglering av lärosätenas inre organisation*, dvs. reglering av formerna för berednings- och beslutsprocesser.
- Förslag om fyraåriga *överenskommelser* där mål och uppföljningskriterier formuleras för områden som prioriterats av politiken. De viktigaste invändningarna mot förslaget är principiella, dels går det i otakt med övriga förslag om ökad rådgivning över verksamheten, dels riskerar sådana överenskommelser att leda till ökad politisk detaljstyrning av verksamheten.
- Förslag om att en ökad andel basanslag ska finansieras genom *omfördelning från de statliga forskningsrådets medel* för forskningsfinansiering.

Inledning

Stockholms universitet vill inledningsvis berömma utredningens alltigenom öppna, inlyssnande och dialogbaserade arbetssätt. Det är tydligt att utredningen hämtat in och beaktat synpunkter från en bred grupp aktörer. I betänkandet presenteras förslagen i regel på ett transparent och resonerande sätt. Utredningen ger, ur såväl ett historiskt som ett aktuellt perspektiv, en god samlad bild av statens styrning av universitet och högskolor som innefattar både problembilder och utvecklingsmöjligheter.

Universitetet beklagar att utredningen saknar författningsförslag. Med författningsförslag skulle det ha varit lättare för remissinstanserna att tydligt ta ställning till de förslag som kräver ändring i författning.

Universitetet instämmer i de principiella utgångspunkter för en ändamålsenlig styrning som uttrycks inledningsvis; principer som följer som en röd tråd genom de flesta av betänkandets resonemang och förslag. Utgångspunkterna visar på betydelsen av akademisk frihet och en långtgående självständighet för lärosätena. Det fria kunskapssökandet är en förutsättning för att bedriva verksamhet på vetenskaplig eller konstnärlig grund som bidrar till en gynnsam samhällsutveckling. Det är därför angeläget att förslag om styrningen av universitet och högskolor alltid utgår från lärosätenas särskilda roll och uppdrag i samhället. Det är med denna inställning som grund som universitetet bedömer utredningens förslag, dvs. förslagets förutsättningar att skapa en styrning där lärosätena ges möjlighet att ta ett helhetsansvar för verksamheten på ett självständigt sätt. Universitetet vill samtidigt understryka att detta ställningstagande inte står i motsatsförhållande till förverkligandet av lärosätenas omfattande



samhällsuppdrag. Det är snarare en förutsättning för att lärosätena ska lyckas uppnå ändamålet med verksamheten, dvs. att utveckla, förmedla och förvalta kunskap som bidrar till en bättre värld (s. 15).

Utredningen presenterar ett stort antal förslag och bedömningar. I detta remissvar lämnas främst synpunkter på förslagen och i några fall på bedömningarna. Mot bakgrund av mängden förslag förs utvecklade resonemang framförallt kring de delar som universitetet är tveksamt till eller avstyrker.

Principer för en ändamålsenlig styrning

Universitetet **instämmer** i formuleringen av tre viktiga mål med styrningen: främjandet av frihet, kvalitet och integritet i den akademiska verksamheten, ett rollsäkert samhällsansvar samt lärosätenas strategiska handlingsförmåga (s. 119 och 120). Betoningen på akademiska kärnvärden, tillit och lärosätenas helhetsansvar för verksamheten är välkommet. Att målen med styrningen tydligt utgår från grundläggande akademiska värden och normer skapar grund för en tillitsbaserad dialog mellan lärosätena och externa parter. Den akademiska friheten är, som utredningen skriver, en grundförutsättning för att lärosätena ska nå målen med verksamheten – en princip som bör vara central i statens styrning av universitet och högskolor.

Den akademiska friheten utgör även grund för tilliten i ett styrsystem där lärosätenas verksamhet inte inskränks av politiska eller ekonomiska intressen. Stockholms universitet **tillstyrker** därför förslaget om ändringar i högskolelagen som innebär en markering av att universitet och högskolor, såväl statliga som enskilda med examenstillstånd, ska främja och värna akademisk frihet som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund, samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället (s. 157). Detta kommer också till uttryck i olika förarbeten till de högskoleförfattningar som gäller i dag och återspeglar i hög grad hur lärosätena ser på sig själva. Vidare innebär den föreslagna markeringen av lärosätenas roll som en självständig kraft i samhället ett välkommet klagörande. Universitetet **stödjer** likaså förslaget om den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning (s. 157). Frågan om den enskilda lärarens frihet är viktig, särskilt sett i ett större internationellt perspektiv där det finns exempel på politisk detaljreglering av innehållet i utbildning.

Vad gäller de två andra förslagen om förstärkning av vissa normer instämmer universitetet i dem som aspekter för hög kvalitet i verksamheten, dvs. att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter samt lärares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning (s. 157). Universitetet ser emellertid problem med att reglera denna typ av frågor i lag. Regleringen av arbetstiden för lärare och frågor om lärosätenas inre organisation bör inom ramen för handlingsfriheten hanteras vid respektive lärosäte. Att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter är i hög grad en realitet vid Stockholms universitet. Universitetet ställer sig således bakom principen om att stödja sambandet mellan forskning och utbildning, men är



tveksamt till att denna fråga regleras i lag. Det bör även tilläggas förslaget kan få omfattande finansiella konsekvenser; aspekter som dessvärre inte berörs i betänkandet. Universitetet **avstyrker** vidare förslaget om att införa en reglering kring lärares möjlighet att delta i beslut och beredning av frågor som rör utbildning och forskning. Stockholms universitet har i hög grad en kollegial berednings- och beslutsstruktur där frågor om exempelvis resurser till, och kvaliteten i, utbildning och forskning hanteras i kollegiala organ såsom områdes- och fakultetsnämnder och institutionsstyrelser. Universitetets ledningsstruktur utgår från att kollegialt inflytande och kollegiala processer är centrala för att upprätthålla akademisk integritet och kvalitet. Denna ledningsstruktur är skapad utifrån traditioner, behov och ställningstaganden vid Stockholms universitet. Universitetet anser att respektive lärosäte självt bör råda över denna typ av beslut och att formerna för berednings- och beslutsprocesser bör kunna variera mellan lärosäten. Det skulle därför vara olämpligt med en ordning där organisations- och ledningsstrukturer detaljregleras av riksdag eller regering.

Det bör i sammanhanget framhållas att en reglering av ovan nämnda frågor i författning är en grannliga uppgift och det skulle ha varit välkommet om utredningen presenterade en grundligare diskussion kring innebörden och utformningen av en sådan reglering tillsammans med författningsförslag. Universitetet utgår från att de föreslagna förändringarna gällande normer inte genomförs förrän lärosätena haft möjlighet att lämna synpunkter på regeringens eventuella lagförslag.

En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

Som nämnts ovan instämmer universitetet i principen att statens styrning av universitet och högskolor ska utgå från ändamålet med verksamheten, och att styrningen ska syfta till att skapa de bästa förutsättningarna för att ändamålet uppnås. Fördelarna med en mer långsiktig och dialogbaserad styrning är väl motiverade i utredningen. Universitetet **tillstyrker** införandet av en mer dialogbaserad process som resulterar i fyraåriga planeringsförutsättningar samt förslaget om en samlad proposition för högre utbildning och forskning varje mandatperiod (s. 171 & s. 188). Utvecklingen mot mer långsiktighet i styrningen och mindre fokus på exempelvis tillfälliga resurser ger förutsättningar för att utveckla utbildningsutbudet mer långsiktigt. Det långsiktiga perspektivet ökar därmed lärosätenas möjlighet att ta ett helhetsansvar i genomförandet av regeringens politik. Förslagen är i linje med utvecklingen mot en mer tillitsbaserad styrning, vilket universitetet välkomnar. Universitetet har emellertid **svårt att ta ställning till** förslaget att UKÄ ges i uppdrag att inför en samlad proposition lämna underlag för den högre utbildningen (s. 177). Förslaget är otydligt dels kring vilken detaljnivå som underlaget från UKÄ ska vara på, dels vad det innebär att UKÄ, med sina nuvarande uppdrag inom tillsyn och granskning, ges denna intermediära funktion.

Inom ramen för den mer långsiktiga och dialogbaserade styrprocessen är det rimligt att regleringsbrevet för respektive lärosäte utformas med utgångspunkt i de bedömningar som lämnas i en samlad proposition för högre utbildning och forskning och genom en fördjupad

dialog med berört lärosäte. Som utredningen föreslår bör regleringsbrevet ange finansiella villkor, utbildningsmål samt särskilda uppdrag och bemyndiganden med ett fyraårsperspektiv (s. 189). Detta bidrar till att skapa mer stabila planeringsförutsättningar för verksamheten med fokus på respektive lärosätes mål, förutsättningar och önskad utveckling. Vidare bör det gemensamma regleringsbrevet tas bort, och långsiktiga mål eller anvisningar bör regleras i förordning, medan andra mål ges en mer lärosätesspecifik utformning (s. 189). De aktuella förslagen **stöds** således då de sammantaget innebär att en mer varierad styrning möjliggörs, vilket är en välkommen utveckling inom sektorn. Enligt universitetets uppfattning är förslagen dessutom tillräckliga för att skapa de förutsättningar som krävs för att utveckla en långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning som diskuteras i betänkandet (kapitel 5).

Överenskommelser

Som ett tillägg till förslagen om en långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning förordar utredningen ett införande av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier för ett antal av politiken prioriterade områden anges. Ett införande av ytterligare instrument i statens styrning av en grupp myndigheter bör motsvaras av ett starkt behov, och vara mycket väl motiverat. Universitetet anser inte att så är fallet när det gäller överenskommelser och **avstyrker** därför förslaget (s. 188). Skälen till detta är flera och redovisas i det följande.

Universitetet är väl medvetet om att regeringen har ett legitimt ansvar att vara pådrivande inom vissa områden; universitet och högskolor är statliga myndigheter som liksom andra myndigheter lyder under regeringen. Att identifiera formerna för hur statsmakternas övergripande mål och prioriteringar kan få genomslag på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som lärosätena ges utrymme för att ta ett långsiktigt helhetsansvar, är naturligtvis en utmaning. Utredningen diskuterar på ett förtjänstfullt sätt hur denna avvägning har hanterats under de senaste 20–30 åren. Avvägningen är central för all statlig verksamhet och när avvägningen är gjord bör styrningen vara konsekvent därefter. Vägledande för avvägningen bör vara en idé om hur respektive statlig verksamhet bäst bedrivs. I detta avseende utgår, som ovan nämnts, utredningen från ett principiellt ställningstagande som innebär att målen med verksamheten bäst nås genom att främja universitets och högskolors ansvarstagande och handlingsfrihet. Övriga förslag i utredningen utgår därför från denna princip och syftar tydligt till att ge lärosätena ökad rådighet och helhetsansvar över verksamheten. Tillägget om överenskommelser går emellertid i motsatt riktning. Det presenteras som en nödvändighet för att politiken fortsatt ska kunna utöva styrning över verksamheten. Grunden för detta ligger i en syn om att det inom olika politiskt definierade områden behövs mer styrning. Detta argument stärks med motiveringen att om det tillförs resurser i syfte att åstadkomma någon viss förändring finns det också behov av ökad styrning i form av mål och uppföljning (s. 193). Förslaget om överenskommelser läggs således som en kompensation för att övriga förslag minskar regeringens inflytande över verksamheten till fördel för lärosätenas eget inflytande. Detta gäller framförallt förslagen om ett samlat anslag för forskning och utbildning samt om att öka det direkta statsanslaget för forskning (basanslaget). Slutsatsen är att det är orimligt för lärosätena att vänta sig ökad handlingsfrihet i ett avseende utan att regeringen stärker styrningen i ett annat. Kontentan blir att statens styrning inte utgår från en konsekvent



hållning till hur målen för verksamheten bäst nås; det blir både och, vilket riskerar att skapa både osäkerhet och bristande tillit i styrningen.

Vidare innebär ett införande av överenskommelser en risk för ökad politisk (kortsiktig) detaljstyrning av verksamheten, vilket kan leda till en situation där regeringen tar över frågor om dels *hur* verksamheten ska genomföras, dels *vilken* forskning som ska bedrivas. En sådan situation är inte önskvärd vare sig för kvaliteten eller för friheten i utbildningen och forskningen. Det är tydligt att detta inte är utredarens intention, och det må så vara att utredningen understryker vikten av att lärosätena ges ett betydande ägandeskap för hur målen i överenskommelserna formuleras och konkretiseras. Det innebär emellertid inga garantier för att överenskommelserna i ett längre perspektiv inte utvecklas till att bli ett utrymme för mål och uppdrag inom en rad olika politikområden. Detta kan resultera i en spretig styrning med målskrivningar på olika nivåer utformade med bristande kunskap om universitets- och högskolesektorn.

En invändning mot universitetets resonemang är att denna typ av politisk detaljstyrning ständigt är möjlig, dvs. den är möjlig även inom dagens styrsystem. Regeringen kan ju redan i dag besluta om tillägg och ändringar i ett lärosätes regleringsbrev. Universitetet menar likväl att ett tillägg av ytterligare styrmoment, där tomma blad ska fyllas med innehåll, innebär alltför stora risker för politiska ad hoc-beslut och detaljstyrning. Vidare hade argumentationen för ett införande av ytterligare styrinstrument på ett grundligt sätt behövt resonera kring frågor om överenskommelsernas ställning i förhållande till riksdag och regering, vilket normerande värde de ska ha samt hur frågor om transparens och förutsebarhet ska hanteras inom ramen för processen. Det är exempelvis svårt att förstå hur de föreslagna överenskommelserna förhåller sig till den kollektiva regeringen. Bristen på en utvecklad diskussion kring dessa frågor talar emot förslaget.

Andra argument mot förslaget är att det skulle innebära en risk för ökad byråkratisering av styrningen med ökade administrationskostnader både vid Regeringskansliet och vid lärosätena. Vidare innebär det ett behov av en förändrad kompetensprofil vid Regeringskansliet i samband med framtagandet av överenskommelserna. Dessa argument är relevanta, men de tyngst vägande skälen att avstyrka förslaget är de principiella som framförts ovan.

Snarare än att införa ytterligare ett styrinstrument vill universitetet framhålla att det går att göra styrningen mer långsiktig, dialogbaserad och samordnad inom ramen för nuvarande regleringsbrev som, enligt förslaget, får ett fyraårigt perspektiv avseende resurser, dimensionering och särskilda uppdrag. Olika varianter av hur styrningen kan inkludera kvalitativa utvecklingsmål diskuteras i utredningen. Om det finns behov av mer kvalitativa utvecklingsmål kan de, som utredningen påpekar, inkluderas i respektive lärosätes regleringsbrev. Detta ansluter till den etablerade styrprincipen. Med direktiven inför en samlad proposition tillsammans med inlagor från lärosätena samt utvecklade budgetunderlag eller årsredovisningar, finns det tillräckligt underlag att använda i den utvecklade dialogen. Givet att målet är att finna en samsyn om realistiska mål att sträva mot, stärka lärosätenas



strategiska förmåga, främja profilering samt öka kvaliteten och transparensen i båda parternas prioriteringar (s. 185), är detta fullt möjligt inom ramen för den styrprocess som föreslås med fyraåriga planeringsförutsättningar utan ett införande av överenskommelser. En sådan styrning borgar bättre för den ömsesidiga förståelse och fördjupade dialog som eftersträvas.

Analysfunktionen

Inom ramen för den långsiktiga, sammanhållna och dialogbaserade styrning som utredningen skissar fram lyfts behovet av välgrundade analyser av politiska reformer inom högre utbildning och forskning. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att en analysfunktion inrättas med uppdrag att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar som kan ligga till grund för framtida politiska prioriteringar. Analysfunktionen kan även enligt förslaget utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters arbete (s. 209).

Det är i grunden positivt med ökad kunskapsuppbyggnad och -spridning inom området. Det finns emellertid ett par aspekter som är oklara i utredningens förslag, vilket gör att universitetet ställer **sig tveksamt** till förslaget. Dessa aspekter handlar om vilket inflytande och stöd som lärosäten i realiteten kommer att kunna vänta sig av analysfunktionen samt vilken roll och legitimitet funktionen får.

Samtidigt som utredningen understryker funktionens oberoende ställning är det tydligt att förslaget landar i att analysfunktionen primärt ska vara regeringens verktyg i styrningen av lärosätena, bl.a. genom att komma in med underlag till en samlad proposition för högre utbildning och forskning. En sådan funktion kan vara nog så motiverad i sig, och vikten av att säkra beslutsfattarens tillgång till relevant kunskapsunderlag både för utvärdering och framåtriktade syfte ska inte underskattas. Universitetet anser dock att det är orealistiskt att ha föreställningen att analysfunktionen samtidigt ska utgöra en oberoende och levande kunskapsutvecklande resurs med hög legitimitet inom sektorn. Legitimitetsaspekten kopplar även till vissa oklarheter gällande vilka som ska ingå i kommittén och hur dessa ledamöter ska utses (s. 212). För att åstadkomma en sammansättning med en bred plattform och legitimitet inom sektorn bör ledamöterna utses i en process där akademien, liksom representanter för studenterna, ges inflytande.

Utbildning och forskning

Universitetet instämmer i bedömningen att styrningen av universitet och högskolor bör utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat och att lärosätena aktivt bör arbeta med att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt (s. 221). När det gäller utbildningsutbudets utformning **tillstyrker** universitetet förslagen om att i författning reglera att utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov (s. 225). Kunskapsutvecklingen inom olika ämnesområden grundar sig i utvecklingen av forskningen, vilket tydliggör kopplingen mellan utbildning och forskning. Lärosätenas roll är i detta avseende central och universitetet vill särskilt understryka att



tillstyrkandet av förslaget också gäller den komplettering som utredningen föreslår, dvs. att utbildningsutbudet även ska utformas utifrån **kunskapsutvecklingen och samhällets behov**, snarare än dagens formulering i regleringsbrevet som endast anger att utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Därtill instämmer universitetet i utredningens bedömning att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätenas ansvar. Det är samtidigt rimligt att regeringen styr utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken (s. 228).

Universitetet **tillstyrker** således att

- regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom att i regleringsbrev ange fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte (s. 228),
- utbildningsuppdraget innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken (s. 228), och
- utbildningsuppdraget innefattar även eventuella särskilda åtaganden som regeringen och lärosätena fastställt i dialog (s. 228).

Gällande förslag om hela landets behov **tillstyrker** universitetet att

- UKÄ ges i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att möjliggöra gemensamma examenstillstånd eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens (s. 237), och
- frågan om hur det går att underlätta för två eller flera lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar utreds (s. 237).

I fråga om det livslånga lärandet **stödjer** universitetet utredningens bedömningar att

- öppet redovisa ett ställningstagande från regeringens sida om att prioritera viss utbildning (s. 242), och
- uppdrag från olika offentliga aktörer till lärosäten behöver vara långsiktiga så att de kan integreras på ett ändamålsenligt sätt i verksamheten (s. 242).

Stockholms universitet har valt att erbjuda ett stort utbud av fristående kurser, vilket ger studenterna valfrihet när de ska sätta samman sina examina samtidigt som utbudet speglar viljan att bidra till det livslånga lärandet och erbjuda utbildningar inom alla universitetets forskningsämnen. Denna prioritering innebär dock ett större ekonomiskt risktagande då prestationsgraden för studenter på fristående kurser är lägre jämfört med prestationsgraden för studenter som läser på utbildningsprogram. Ett sådant risktagande kan dock ur ett bredare



samhällsperspektiv vara rimligt mot bakgrund av de kompetensförsörjningsbehov som i dag råder. Således instämmer universitetet i bedömningen att det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet (helårsstudenter och helårsprestationer) för utbildning på grundnivå och avancerad nivå medför att utbildningar som på olika sätt är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena att erbjuda. Universitetet **tillstyrker** därför att prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet (s. 250).

Universitetet ser att förslaget om att det i högskolelagen åter ska föreskrivas att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning (s. 243) har ett signalvärde. Uppdraget ryms dock rimligen inom ramen för gällande reglering av lärosätenas uppgifter eftersom det är fråga om utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Ett alternativ för att utveckla lärosätenas fort- och vidareutbildningar är att se över förutsättningarna för hur de också kan erbjudas inom ramen för uppdragsutbildning. För att möjliggöra en sådan utveckling bör förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor ses över och förnyas.

Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Universitetet ser **positivt** på förslaget om att riksdag och regering uttalar ett mål för att basanslaget ska öka (s. 261). Förslaget skulle innebära förbättrade förutsättningar för universitet och högskolor att ta ett helhetsansvar för verksamheten. Basanslaget binds, inte minst vad gäller nationell infrastruktur, i dag till viss del upp genom externa forskningsfinansiärers sam- och medfinansieringskrav. Sam- och medfinansieringskraven kopplar till de externa aktörernas strategier och begränsar på så vis lärosätenas handlingsutrymme. Universitetet ser därför mycket positivt på att Vetenskapsrådet i rapporten Vägval för framtidens forskningssystem (2019) öppnar för ökad dialog mellan lärosäten och externa finansiärer för att koppla ihop långsiktiga externa satsningar med lärosätessatsningar på bästa sätt.

När det gäller frågan om en ökning av basanslaget är det mindre viktigt att definiera ett precist mål om att basanslaget ska utgöra minst 50 procent av de totala forskningsintäkterna inom den närmaste åttaårsperioden. Samtidigt vill universitetet poängtera att jämförelser av forskningsfinansieringen bör göras genom att jämföra den statliga externa finansieringen av forskningen med basanslaget, dvs. inte genom att jämföra basanslaget med den totala externa forskningsfinansieringen som utredningen gör.

En ökning av basanslaget förutsätter att nya resurser tillförs och universitetet **avstyrker** bestämt att en ökning av basanslaget genomförs på bekostnad av de medel som fördelas av de statliga forskningsråden. Den externa forskningsfinansieringen genom forskningsråden är konkurrensutsatt och fördelas utifrån skarpa kvalitetskriterier och i jävssäkrade bedömningsprocesser. De fria projektmedlen bidrar tydligt till en ökad kvalitet i forskningen, såväl nationellt som vid det enskilda lärosätet. De gynnar också en dynamisk utveckling av nya forskningsinriktningar. Här kan särskilt Vetenskapsrådets roll lyftas fram, dels som



fördelare av fria forskningsmedel i öppen konkurrens inom ett brett spektrum av forskningsområden, dels genom finansiering av nationell och internationell infrastruktur. Även de andra statliga forskningsråden har stor betydelse i det här avseendet.

Tillsammans med basanslagen utgör de forskningsmedel som fördelas genom forskningsråden, framförallt de fria projektmedlen, en garant för forskningens autonomi. Såsom nämndes inledningsvis i yttrandet görs universitetets bedömningar av förslagen i utredningen utifrån en idé om hur målen med verksamheten bäst nås, dvs. principen om helhetsansvaret och egen rådighet över verksamheten. Idén om egen rådighet innefattar den akademiska personalen, och den enskilda forskarens frihet i forskningen är central för verksamheten. Grundläggande förutsättningar för att bedriva fri forskning utgörs dels av basanslaget, dels av forskningsrådets medel; basanslaget utifrån lärosätets interna strategier, prioriteringar och kvalitetsindikatorer grundade i kollegiala processer; rådsmedlen utifrån den kvalitetssäkring av forskningen som sker genom konkurrensutsättning. Universitetet använder den oberoende kvalitetssäkringen av forskning som görs genom forskningsråden som en del av underlaget för interna prioriteringar, vilket innebär att den externa kvalitetssäkringen till del infogas i den interna fördelningen av basanslaget.

Som en följd av universitetets resonemang om ett införande av överenskommelser ovan **avstyrker** universitetet förslaget om att lärosätenas insatser med anledning av höjda basanslag bör följas upp i föreslagna överenskommelser (s. 274). Uppföljning bör göras inom ramen för övriga delar av den föreslagna långsiktiga, sammanhållna och dialogbaserade styrningen.

Universitetet vill understryka vikten av att synpunkterna ovan även beaktas i relation till förslagen om en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen (s. 280) och om att en ökad andel direkta statsanslag för forskning kan finansieras genom omfördelning av anslagen till statliga forskningsfinansiärer (s. 361). Om regeringen trots de ovan redovisade invändningarna beslutar att omfördela medel från forskningsråden ska detta göras i enlighet med utredningens förslag, dvs. genom att fördela till lärosätena utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning av bidrag från de berörda finansiärerna (s. 361). Universitetet vill dock påpeka att en sådan omfördelning dessutom skulle innebära att alla lärosäten skulle behöva bygga upp interna processer för oberoende fördelning av forskningsmedel liknande de som i dag tillhandahålls på nationell nivå av forskningsråden. Detta skulle bli mycket resurskrävande och ineffektivt jämfört med dagens system.

Samverkan och samhällspåverkan

Universitetet instämmer i bedömningen att begrepp som ”samverkan” eller ”information” inte på ett rättvisande sätt beskriver centrala delar i lärosätenas samhällsansvar såsom folkbildningsuppgiften eller att vara en kritisk röst i samhället. Vidare är det rimligt att frågor om samverkan och samhällspåverkan inte begränsas till forskningen utan även inkluderar den betydelse som utbildningen har för samhällets utveckling. Universitetet anser, i likhet med utredningen, att högskolelagens nuvarande utformning är för begränsad när det gäller att



beskriva lärosätenas faktiska roll och ansvar att bidra med samhällsnytta i bred mening. Därför **tillstyrks** förslaget om en ändring av formuleringen i högskolelagen som innebär att det i lärosätenas uppgifter ska ingå ”att *samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.*” (s. 285). Den föreslagna skrivningen innefattar på ett bättre sätt den samlade och faktiska verksamhet som lärosätena i dag bedriver. Det skulle också vara önskvärt om författningsregleringen kring samverkan återspeglade den ömsesidighet i samverkansaktiviteter som utredningen också för resonemang om, dvs. att en positiv samhällspåverkan även kan förstärkas genom att samverkan bidrar till utbildningens och forskningens kvalitet och relevans.

Vidare **tillstyrks** att

- bedömningar och uppföljningar av lärosätenas samverkansarbete primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet (s. 292), och
- universitets och högskolors roll i det nationella innovationssystemet belyses i en särskild utredning (s. 301), och universitetet vill understryka vikten av att en sådan utredning ska utgå från de akademiska kärnvärdena och grundforskningens oförutsägbara möjligheter till framtida innovationer.

Mot bakgrund av att universitetet avvisar förslaget om överenskommelser **avvisas** även förslaget om att styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter kan ske inom ramen för överenskommelserna (s. 293). Vidare ställer sig universitetet **tveksamt till** förslaget om fördelning av samverkansmedel genom direkta anslag efter särskilda utlysningar (s. 295) och förordar istället att större och långsiktiga satsningar för specifika samverkansaspekter bör hanteras som utlysningar via forskningsråden.

Jämställdhet

Universitetet ser att lärosätena har en viktig roll för att samhället ska nå de jämställdhetspolitiska målen, vilka i grunden innebär att alla människor oavsett kön ska ha makt att forma sina liv och att människors kompetens fullt ut tas tillvara. Inom akademin innebär bristande jämställdhet exempelvis att kvinnor i lägre utsträckning än män tilldelas forskningsresurser, vilket försvårar möjligheterna till en forskarkarriär. Vid Stockholms universitet ska jämställdhetsarbetet ses som en integrerad del av utvecklingen av kvaliteten i verksamheten.

Universitetet **stödjer** därför utredningens bedömningar att

- jämställdhetsintegrering fortsatt bör vara regeringens huvudsakliga strategi för ökad jämställdhet inom sektorn (s. 312), och

- utvärderingar och indikatorer för uppföljning bör utvecklas vidare inom området för att utgöra underlag för nationell uppföljning och jämförelse (s. 312).

Risken med nationellt aggregerade mål inom jämställdhetsområdet är att de inte avspeglar de faktiska förhållandena vid respektive lärosäte. Universitetet instämmer i utredningens bedömning att statens styrning ska utformas så att politikens målbilder blir relevanta och möjliga att operationalisera på lärosätetsnivå. Uppföljningen av jämställdhetsarbetet bör därför ske med utgångspunkt i de faktiska förhållandena vid respektive lärosäte. Det rekryteringsmål för andelen kvinnor bland de nyrekryterade professorerna som regeringen har satt upp för Stockholms universitet är exempelvis framtaget utifrån andelen disputerade kvinnor i Sverige under viss tidsperiod. Men detta är inte ett adekvat mått mot bakgrund av att universitetet rekryterar internationellt där andelen kvinnor som är sökande till utlysta anställningar ofta är lägre än andelen män.

Som utredningen liksom Nationella sekretariatet för genusforskning konstaterar, kommer kvantitativa och kompensatoriska insatser såsom rekryteringsmål för andelen kvinnor bland nyrekryterade professorer till korta när det gäller att fånga in den variation i mål och insatser som är mest motiverade vid respektive lärosäte. En mer ändamålsenlig styrning för ökad jämställdhet bör i stället vara mer lärosätesspecifik. Mot bakgrund av detta **tillstyrker** universitetet förslagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla och att nuvarande form för hur regeringen sätter lärosätesspecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra vid utgången av 2019 (s. 312). När det gäller förslaget om att regeringen ska ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete menar universitetet att detta rimligen ligger i UKÄ:s uppdrag redan i dag.

Resurstilldelning

Utredningens förslag kring resurstilldelningen är välkommet men kommer vid ett genomförande innebära vissa utmaningar vad gäller resursfördelningen inom varje lärosäte. Dessa utmaningar gäller primärt framtagande av principer och system för fördelning av medel till en verksamhet som tidigare varit uppdelad i två verksamhetsgrenar samt fördelning av medel till utbildningen då de ämnesbaserade ersättningsbeloppen tas bort. Universitetets sammantagna bedömning är att även om dessa förslag innebär utmaningar för ledningen och styrningen inom respektive lärosäte så är det centralt, utifrån principen om lärosätenas handlingsfrihet och helhetsansvar, att universiteten och högskolorna ges mandatet och klarar av att hantera dessa frågor. Nedan redogörs för universitetets ställningstaganden kring förslagen om resurstilldelningen samt några av de eventuella problembilder som förslagen kan innebära.

Samlat anslag

Universitetet **tillstyrker** förslag om ett samlat anslag (s. 331) då det innebär en styrmodell som ger större flexibilitet i medelsanvändningen. Det är i dagsläget svårt att göra

gränsdragningar mellan utbildning och forskning; det är därför positivt med förslag som innebär större rådhighet för lärosätena att anpassa medelsanvändningen. Universitetet ser samtidigt att det finns en risk för att ett samlat anslag kan leda till en urholkning av utbildningen till förmån för forskningen eller vice versa. Likväl är det rimligt att en styrning som utgår från principen om ansvarsfulla lärosäten kan förvänta sig och ha tillit till att lärosätena hanterar frågan på ett sätt som stödjer utvecklingen av kvalitet och konkurrenskraft inom både forskning och utbildning. I sammanhanget kan också nämnas att enligt förslagen i utredningen ska universitet och högskolor även fortsatt producera ett visst antal helårsstudenter, vilket kommer att motverka omfördelningar av medel till forskningen. Detta eftersom det skulle riskera kvaliteten i en redan ekonomiskt ansträngd verksamhet.

Om ett samlat anslag införs är det viktigt att det tydligt framgår vad som gäller för den ekonomiska redovisningen. Eftersom utbildning och forskning ofta är integrerade verksamheter som genomförs av samma personer i samma lokaler kan det vara svårt att precis ange ur vilken av verksamhetsgrenarna en kostnad härrör. Utredningen är inte tydlig på denna punkt, dvs. om ekonomisk uppföljning även fortsättningsvis ska göras per verksamhetsgren. Detta åskådliggörs i följande formuleringar som uppfattas som motsägelsefulla: "*Även med ett samlat anslag kommer det i olika sammanhang att krävas en uppföljning som beskriver hur stora resurser som används i forskning respektive utbildning*" (s. 335) och "*En gemensam verksamhetsgren innebär att lärosätets samlat redovisar sina kostnader oavsett om det avser forskning eller utbildning*" (s. 335).

Utbildningsramen

Universitetet **stödjer** utredningens förslag att hälften av utbildningens ram utgör en bas och en resultatbaserad, rörlig del (s. 338). Om just 50 procent som fast bas är lämpligt är emellertid svårt att avgöra. Utredningen föreslår att respektive lärosäte ska tilldelas de resurser som de i dag får inom utbildningsramen (s. 331). För varje lärosäte ska det fastställas ett mål för antalet helårsstudenter som motsvarar dagens antal. Detta innebär att varje lärosäte indirekt får ett eget genomsnittligt ersättningsbelopp per helårsstudent som baseras på de förutsättningar som gäller i nuläget. Universitetet **anser att förslaget är problematiskt** av flera anledningar. Det genomsnittliga ersättningsbeloppet beror på vilken uppsättning utbildningar respektive lärosäte har, men även på hur lärosätet klassificerat sina kurser; en kurs med i princip samma innehåll kan på olika lärosäten generera olika ersättning. Det skulle vara olyckligt om variationen i klassificeringarna ligger till grund för genomsnittsansättningen för respektive lärosäte i den föreslagna resursfördelningsmodellen. Förslaget kan även innebära att den sammansättning av utbildningar som lärosätena nu har konserveras. Incitamenten och den ekonomiska möjligheten för lärosätet att på eget initiativ genomföra förändringar i utbildningsutbudet som innebär dyrare utbildningar kan minska. Det bör samtidigt påpekas att det finns problem med kursklassificeringen inom dagens takbeloppsmodell. I rapporten Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning (2017:6) presenterade UKÄ ett antal åtgärder för att främja likvärdigheten i kursklassificeringen. Dessa åtgärder kan vara relevanta att väga in för att förbättra systemet tillsammans med frågan om underfinansieringen av utbildningen då ersättningsbeloppen urholkats under en längre tid.

Utredningen konstaterar att den önskade utvecklingen i fråga om ett flexiblere utbildningsutbud riktat mot yrkesverksamma kan komma att leda till en lägre genomsnittlig prestationsgrad (s. 355). Utredningen bedömer att det därför blir än mer angeläget att följa upp genomströmning och prestationsgrad. Universitetet **instämmer i detta men vill tillägga** att även en förändrad ersättningsmodell där helårs prestationen inte längre påverkar resurstilldelningen potentiellt kan ha negativ påverkan på prestationsgraden. Risken finns att lärosätena ökar antagningen för att få en högre ersättning, vilket kan resultera i lägre antagningspoäng och att en större andel av studenterna inte klarar sina studier. Ett annat utfall skulle kunna vara att borttagandet av helårs prestationen innebär att kraven höjs eftersom ersättningen inte påverkas. Frågan om genomströmning och prestationsgrad bör således följas upp. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det finns andra starka incitament för att främja god genomströmning såsom hög kvalitet i utbildningen, samhällsansvaret att utbilda ämneskompetenta studenter och rekrytering till högre utbildningsnivåer. I sammanhanget är lärosätenas helhetsansvar för kvaliteten och relevansen i utbildningen viktig att poängtera, samt att borttagandet av helårs prestationen kan öka incitamenten för lärosätena att satsa på utbildning som ur ett samhällsperspektiv är relevant för det livslånga lärandet och kompetensförsörjningen.

Särskilda medel

Utredningen föreslår att medel på dagens anslag 2:65 överförs till respektive lärosätes samlade anslag (s. 365). Universitetet anser att anslagen för ändamål som ingår i lärosätenas ordinarie verksamhet, som exempelvis tolk- och översättarutbildning och lärarutbildning i minoritetsspråk, kan överföras till det föreslagna samlade anslaget. Anslag för exempelvis stöd till studenter med funktionshinder som inte ligger inom ordinarie verksamhet och där huvuddelen av medlen dessutom överförs till andra lärosäten bör inte ingå i ett samlat anslag.

Vissa riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet

Utredningen bedömer att riktade satsningar inom utbildningsområdet, exempelvis kompletterande utbildning för personer med utländsk examen, bör fördelas genom utlysning (s. 368). Här gör universitetet bedömningen att antalet utbildningsanordnare riskerar att minska om det finns en ansökningsprocess för att ge utbildningarna. I stället förespråkas att en dialog förs med lärosätena om fördelning av uppdragen.

Det ekonomiadministrativa regelverket

Universitetet är **positivt** till att det ekonomiadministrativa regelverket (EA-regelverket) generellt ses över (avsnitt 10.2, 10.3, 10.6). Universitetet **stödjer** vidare bedömningen att de undantag som har gjorts för universitet och högskolor bör behållas (s. 383). Det kan även finnas behov av ytterligare undantag för att bättre anpassa styrningen till lärosätenas särskilda behov. Ett exempel är Ekonomistyrningsverkets nya föreskrifter och allmänna råd till förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som innebär att universitet och högskolor ska redovisa antal och styckkostnad i de ärendeslag där de har handlagt ett stort



antal ärenden. För lärosäten innebär denna reglering en ökad administration samtidigt som det är oklart vilken typ av ärenden som omfattas och vad redovisningen syftar till.

Slutligen välkomnar universitetet initiativet till att se över möjligheten att ta ut avgifter för forskningsinfrastrukturer och att avgiftsfrågor för verksamhet av mindre omfattning samlas under en generell rubrik i stället för att som i dag utgöra specifika bemyndiganden (s. 383 ff).

I beslutet har deltagit: Justitieråd Kerstin Calissendorff, ordförande, rektor Astrid Söderbergh Widding, styrelseordförande Hans Börsvik, kansler Thomas Wilhelmsson, avdelningschef Qaisar Mahmood, professor Henrik Cederquist, professor Ylva Engström (tjänstgörande suppleant), kårordförande Nils Bergmark, vice kårordförande Anton Hjelm, samt doktorand Pil Maria Saugmann.

Övriga närvarande: Prorektor Clas Hättestrand, universitetsdirektör Eino Örnfeldt, biträdande universitetsdirektör Åsa Borin, avdelningschef Maria Wilenius, samverkanschef Anki Bystedt, internrevisionschef Mikael Lundén, universitetsjurist Charlotte Abrahamsson, Alejandra Pizarro Carrasco (ST), Camilla Gamrell (ST), Henry Wölling (SEKO), samt utredare Anna Riddarström. Föredragande har varit utredare Ulrika Bjare.

Kerstin Calissendorff

Ulrika Bjare