

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

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

(U2019/00304/UH)

Mittuniversitetet har anmodats att yttra sig över rubricerad utredning och avger följande yttrande.

### Sammanfattning

Mittuniversitetet stödjer i huvudsak det system som beskrivs i betänkandets femte kapitel om *en långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning* samt den stärkta normering som beskrivs i det fjärde kapitlet om *principer för en ändamålsenlig styrning*. I detta ingår bland annat principiellt stöd för en samlad proposition för högre utbildning och forskning, överenskommelser mellan regering och lärosäte samt införandet av en analysfunktion. Det finns dock vad gäller de praktiska mekanismerna vissa oklarheter att belysa och justeringar att föreslå.

Universitetet stödjer också förslagen som beskrivs i det sjunde kapitlet om *samverkan och samhällspåverkan*, det åttonde kapitlet om *jämställdhet* samt det tionde kapitlet om *det ekonomiadministrativa regelverket* i sin respektive helhet, men anser att det finns områden inom dessa kapitel där utredningen hade kunnat gå längre.

Gällande det sjätte kapitlet om *utbildning och forskning* och det nionde kapitlet om *resurstilldelning* är universitetets ställningstaganden mer varierade. Universitetet stödjer förslagen om ett samlat anslag, en fast basresurs för utbildningsramen, avskaffandet av helårsprestationer som resurstilldelningsgrund samt ökning av forskningsramen vid utökade utbildningsuppdrag. Universitetet stödjer även ökad betoning på direkta anslag för forskningens finansiering. Universitetet ställer sig dock kritiskt till beräkningsgrunden för den rörliga delen av utbildningsramen, fördelningsmekanismen för omfördelningen av forskningsresurser för att nå en ökad andel direkta anslag samt delvis de föreslagna metoderna för övrig fördelning av ökade direkta anslag framöver. Universitetet stödjer inte heller förslaget om särskilda mål för examensvolymen inom vissa utbildningar inom skola samt hälso- och sjukvård.

Universitetet anser sammantaget att det styr- och resurstilldelningssystem som utredningen föreslår representerar ett steg i rätt riktning för högskolans styrning, och att de svårigheter som föreligger med vissa av förslagen är av sådan art att justeringar är möjliga utan att äventyra systemets helhetsgrepp.

## Övergripande synpunkter

Mittuniversitetet anser att styr- och resursutredningen är väl genomförd, och att det system som utredningen föreslår representerar ett steg i rätt riktning för högskolans styrning. Universitetet instämmer i allmänhet i utredningens problembeskrivningar och lösningsförslag, och anser inte att de problem som påtalas i detta remissyttrande bör utgöra något hinder för att gå vidare med en reform av systemet på bred front. De principer som föreslås förefaller genomgående gångbara, och behoven av justeringar bör kunna tillgodoses vid utformning av de mer konkreta tillämpningarna i dialog mellan regeringen och berörda aktörer – däribland lärosätena. Mittuniversitetet stödjer ett reformerat styr- och resurstilldelningssystem, även om detta innebär att inte alla lämnade synpunkter kan beaktas.

En stor del av de justeringsbehov som universitetet ändå kan se är kopplade till resurstilldelningssystemet. Universitetet menar att det finns en motsättning mellan inriktningen för de förslag som anknyter till styrsystemet och de förslag som tar mer direkt sikte på resurstilldelningen: Styrningsmekanismerna är riktade mot att åstadkomma ökad dynamik och tillvaratagande av utvecklingspotential, medan resurstilldelningsmekanismerna genomgående förefaller mer eller mindre starkt konserverande och statiska. För att ambitionerna med styrsystemet ska kunna förverkligas är det viktigt att resurstilldelningsmekanismerna understödjer rörlighet och stimulerar såväl förmåga som vilja till förändring.

Universitetet noterar också vissa praktiska svårigheter med kombination av olika typer av styrningsmekanismer. Mest noterbart gäller detta synkronisering av olika tidscykler – dialogcykeln föreslås vara fyraårig, med en sexårig mandatperiod för ledamöter i analysfunktionen. Därutöver har styrelseledamöter vid högskolorna idag enligt högskoleförordningen högst treåriga mandatperioder. Tidsbestämda processer och mekanismer bör förhålla sig till tidsperioder som är gemensamma eller jämnt delbara med varandra, för att säkerställa att de inte hamnar ur fas med varandra när cyklerna roterar.

Slutligen noterar universitetet även att vissa av de förslag som läggs fram förefaller tämligen likartade modeller som har föreslagits eller i vissa fall tillämpats tidigare. Exempelvis gäller detta element av överenskommelserna, med utbildningsuppdrag innehållande volymmål för helårsstudenter och examina. Detta föreslogs redan av resursberedningen i SOU 1993:3, och kom i stora drag att tillämpas under den första delen av perioden i det nya systemet. Det är viktigt att man drar lärdomar av de erfarenheter som har kommit av tidigare utredningar och försök, och utformar den praktiska tillämpningen av styr- och resursutredningens förslag så att man kan kompensera för sådana problem som tidigare har bedömts som oöverstigligena.

Mittuniversitetet har under remisstiden bedrivit kontinuerlig dialog med Region Jämtland Härjedalen, och instämmer i de synpunkter – utöver här angivna – som anges i deras yttrande RUN/218/2019.

## Kapitel 4: Principer för en ändamålsenlig styrning

Mittuniversitetet stödjer de normer kring akademisk frihet, lärarinflytande och koppling mellan utbildning och forskning som utredningens förslag ger uttryck för. Universitetet menar dock att ökad reglering av lärosätenas interna organisation och arbetsfördelning riskerar att motverka de tre målsättningar som utredningen anger för styrningen, genom att minska lärosätenas handlingsförmåga och därmed deras möjligheter att ta samhällsansvar och säkra inre drivkrafter utifrån lärosätets lokala förutsättningar. Styrsystemets övriga komponenter pekar i riktning mot mer kontextualiserad styrning, och det är då viktigt att författningarna understödjer detta.

- Mittuniversitetet tillstyrker den stärkta normering som utredningen föreslår, men menar att det är viktigt att författningstexterna utformas så att de inte begränsar lärosätenas institutionella autonomi.

## Kapitel 5: En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

### 5.1 En långsiktig och sammanhållen process

Mittuniversitetet ser positivt på ökad långsiktighet och sammanhållning i styrsystemet, och ser därmed även positivt på utredningens förslag om en samlad proposition. Universitetet betonar dock att det är viktigt att utformningen av den samlade propositionen tar hänsyn till såväl hela högskolans verksamhet som hela sfären av andra aktörers engagemang inom högre utbildning och forskning, och att det här kan uppstå viss gränsdragningsproblematik som bör beaktas.

Enhetliga och kunskapsbaserade underlag till propositionen är eftersträvarvärt. Informationsbehovet bör dock vara vägledande för underlagens innehåll, och deras tänkta innehåll bör vara vägledande för vilken instans som bör producera dem. Universitetet instämmer i bedömningen att Universitetskanslersämbetet ofta torde vara en central aktör i detta, men ser det inte som nödvändigt att särskilt reglera deras roll i sammanhanget. Universitetet menar i stället att den föreslagna analysfunktionen bör svara för den övergripande bilden och att berörda aktörer – däribland lärosätena – i övrigt bör inbjudas att särskilt lämna underlag inom områden som berör dem.

- Mittuniversitetet tillstyrker förslaget om en samlad proposition.
- Mittuniversitetet ser inget behov av att särskilt reglera Universitetskanslersämbetets roll i framställandet av underlag, och menar i stället att lämplig leverantör av underlag bör avgöras utifrån informationsbehovets art.

### 5.2 Dialogbaserad och långsiktig styrning genom överenskommelser och regleringsbrev

Mittuniversitetet anser att ändamålsenlig styrning bör bygga på nära dialog och ömsesidigt stöd, och ser därför positivt på utredningens bedömning av lämpliga utgångspunkter för regeringens styrning. Universitetet stödjer också den långsiktighet

och det konkreta uttrycket för det dialogbaserade förhållningssättet som följer av de fyraåriga överenskommelserna, och menar att detta ligger väl i linje med eftersträvd rörelse mot tillitsbaserad styrning. Universitetet betonar dock att detta bygger på att närmare dialog inte leder till ökad politisk styrning av lärosätenas strategiska vägval.

Universitetet instämmer inte med utredningens bedömning om att överenskommelserna bör frikopplas från resurstilldelningen. Utredningens resonemang grundar sig på nackdelar med att utdela resurser utifrån måluppfyllelse, och universitetet kan i viss mån instämma i dessa överväganden. Resurser bör dock kunna utdelas via överenskommelserna som en förutsättning för att lärosätena ska kunna ta sig an och genomföra ambitiösa åtaganden. Om överenskommelserna i praktiken innebär utökade uppdrag för lärosätena utan att resurserna utökas till stöd för dessa riskerar lärosätena att sakna tillräcklig kapacitet för att aktivt driva utvecklingen. Syftet med dialogerna bör vara att visa hur lärosätet kan bidra till att uppfylla nationella målsättningar, och hur regeringen kan stötta lärosätet i detta arbete. Resursfrågan utgör en mycket betydelsefull komponent av detta, och är central för att säkerställa att överenskommelserna inte blir enkelriktade.

Den process som utredningen föreslår för dialogen är delvis oklar, och i synnerhet gäller detta förhållandet mellan den del av dialogen som ska resultera i en överenskommelse och den del som ska resultera i regleringsbrev samt de delar som ska behandlas på tjänstemannanivå och de som ska behandlas på ledningsnivå. Mittuniversitetet betonar vikten av att dialogen sker inom ramen för en sammanhållen process, så att det inte riskerar att uppstå parallella spår som kan ge upphov till direkta eller indirekta målkonflikter.

Mittuniversitetet delar utredningens bedömning i kapitel 5.3.1 om att den fyraåriga dialogcykeln innebär minskade behov av dagens ettåriga uppföljningsinstrument. Universitetet instämmer också i utredningens bedömning om att det gemensamma regleringsbrevet bör avskaffas och ersättas med reglering i författning respektive lärosätesspecifik styrning.

- Mittuniversitetet tillstyrker förslagen om dialogbaserad styrning genom överenskommelser och regleringsbrev, men anser att överenskommelserna även bör omfatta tillförsel av resurser för att skapa förutsättningar för att hantera eventuella nya eller utökade åtaganden, och betonar vikten av att dialogen sker i en sammanhållen process.
- Mittuniversitetet tillstyrker förslagen om att avskaffa det gemensamma regleringsbrevet, förenkla årsredovisning och budgetunderlag samt ersätta den årliga myndighetsdialogen med en fördjupad dialog vartannat år tillsammans med löpande informella kontakter.

#### **5.4 Analys och uppföljning av högre utbildning och forskning**

Mittuniversitetet instämmer i utredningens bedömning om behovet av en analysfunktion inom högre utbildning och forskning, och anser att beskrivningen av analysfunktionens uppdrag förefaller lämplig.

Universitetet har inga särskilda synpunkter gällande analysfunktionens organisatoriska utformning, med två undantag. Vad gäller analysfunktionens sammansättning anser universitetet att det är betydelsefullt att studentintresset, som inte specifikt omnämns av utredningen, särskilt tillgodoses bland ledamöterna. Vad gäller ledamöternas mandatperiod är det viktigt att denna är väl synkroniserad med den fyraåriga proposition och dialogcykel som föreslås, och de sex år som utredningen nämner riskerar att vara problematiska ur detta perspektiv eftersom en sexårig cykel snabbt kommer att hamna ur fas med en fyraårig sådan.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om införandet av en analysfunktion inom högre utbildning och forskning, samt förslagen om uppdraget för denna.
- Mittuniversitetet tillstyrker förslagen om analysfunktionens utformning och organisering, men betonar vikten av att säkerställa representation av studentintresset samt mandatperioder som synkroniseras med den samlade propositionen.

## Kapitel 6: Utbildning och forskning

### 6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Mittuniversitetet instämmer i utredningens resonemang om vilka principer som bör vägleda utbildningsutbudets utformning, och anser att förslagen författningstext förefaller ändamålsenlig.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om en författningsändring som avses reglera principerna för utbildningsutbudets utformning.

### 6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

Mittuniversitetet instämmer principiellt i utredningens bedömning om lämplig ansvarsfördelning mellan lärosäte och regering. Universitetet anser dock att de verktyg som föreslås som tillämpning är problematiska.

Gällande målet om antal helårsstudenter är detta nära sammanknutet med utredningens förslag om resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Närmare resonemang om detta förslag förs därmed i anslutning till synpunkter om förslagen i kapitel 9.3.

Vad gäller målet om antal examina inom vissa legitimationsutbildningar instämmer universitetet i bedömningen om att det behövs möjligheter att inrätta särskilda styrningsmekanismer för att komma till rätta med nationella kompetensförsörjningsproblem när ordinarie mekanismer inte tycks tillräckliga.

Den mekanism som föreslås är dock alltför begränsande och kortsiktig, och förefaller endast kunna leda till ett av två utfall på sikt: antingen fungerar mekanismen enligt

avsikt och blir därmed onödig efter några år, eller så fungerar den inte och var därmed inte ändamålsenligt utformad. För att komma till rätta med detta problem behöver mekanismen vara anpassningsbar i förhållande till vilka områden som bedöms kräva särskilda insatser vid ett givet tillfälle, och föreslagen mekanism kan inte anpassas bortom de yrken som omfattas av legitimationskrav. Den skulle därmed inte kunna möta eventuella framtida behov av särskilda insatser kopplade till exempelvis civilingenjörsutbildningar, eftersom examina inte på samma sätt kan utgöra ett tillförlitligt mått för dessa med mindre än att förslagen från SOU 2015:70 gällande lärosätenas ansvar för examensutfärdande genomförs.

Universitetet föreslår i stället att den föreslagna analysfunktionen ges i uppdrag att bedöma när det föreligger ett behov av en särskild styrningsmekanism för att åstadkomma en mer ändamålsenlig dimensionering av vissa utbildningar, och hur denna mekanism då bör utformas för att möta just den aktuella problembilden. Närmare lärosätesspecifik tillämpning kan därefter ingå som en del av överenskommelserna.

Universitetet stödjer utredningens förslag om att särskilda åtaganden kan ingå i lärosätenas utbildningsuppdrag, men betonar att det är viktigt att dialogprocessen kring dessa är bred och transparent för att säkerställa god samordning bland lärosätena.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om fyraåriga utbildningsuppdrag som en del av dialogprocessen.
- Mittuniversitetet avstyrker förslaget om mål för antal helårsstudenter, och hänvisar till synpunkter kring förslag om resurstilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå i kapitel 9.3.
- Mittuniversitetet avstyrker förslaget om mål för antal examina vid vissa utbildningar, och föreslår i stället att den föreslagna analysfunktionen får i uppdrag att bedöma när kompletterande styrmekanismer erfordras och hur dessa i så fall bör utformas för att möta just det aktuella problemet.
- Mittuniversitetet tillstyrker förslaget om särskilda åtaganden som en del av lärosätenas utbildningsuppdrag, men betonar vikten av bred och öppen dialog kring dessa.

### 6.2.3 Hela landets behov av utbildning

Mittuniversitetet instämmer i utredningens resonemang gällande behovet av utbildningssamarbeten och arbetsdelning mellan lärosäten, och ser positivt på ökade möjligheter att vidareutveckla sådan samverkan.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att möjliggöra gemensamma examenstillstånd och underlätta utbildningssamarbeten.

### 6.3 Hur ska behovet av livslångt lärande tillgodoses?

Mittuniversitetet instämmer i utredningens resonemang om att fristående kurser och uppdragsutbildning spelar viktiga roller för det livslånga lärandet, och att dessa roller också kan vidareutvecklas. Universitetet instämmer också i att detta lämpligen kan ske

genom att tydliggöra politiska prioriteringar gällande de fristående kurserna, minska prestationernas betydelse för resurstilldelningen och revidera regelverket för uppdragsutbildning för att möjliggöra ökad flexibilitet.

Universitetet vill dock även betona vikten av att överväga ansvarsfördelningen mellan högskolan och andra aktörer vad gäller det livslånga lärandet, för att säkerställa att behoven kan mötas på bästa sätt. Sådana systematiska överväganden kan försvåras av perspektivet att bara individens syfte med studierna kan avgöra vad som utgör fortbildning, eftersom det inte finns något rimligt sätt för utbildningsanordnarna att få överblick över orsakerna till att en viss student har intresserat sig för en viss kurs. Ökade insatser för det livslånga lärandet från lärosätenas sida kan därmed visa sig svåra att följa upp och bedöma med en sådan utgångspunkt.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att reglera ett särskilt ansvar för fortbildning och vidareutbildning.
- Mittuniversitetet tillstyrker förslaget om att ge minskad betydelse för prestationer vid resurstilldelning.
- Mittuniversitetet menar att utredningens förslag på området utgör en god grund, men att man därutöver också bör överväga åtgärder för att aktivt främja utbildning riktad mot det livslånga lärandet via såväl anpassningar av regelverk som resurstilldelning. Det sistnämnda kan lämpligen ske inom ramen för överenskommelserna som särskilda åtaganden.

## 6.6 Forskning

Mittuniversitetet delar utredningens bedömning om att betoningen på de direkta anslagen till forskning och utbildning på forskarnivå bör öka. God balans mellan utbildning och forskning är av yttersta vikt för verksamhetens kvalitet och kunskapsutvecklingens framåtskridande, och båda typer av verksamhet behöver därför tillförsäkras erforderlig basfinansiering. Universitetet stödjer därmed införandet av ett nationellt mål för andelen direkta statsanslag, men menar att denna sektorsövergripande åtgärd bör kompletteras med åtgärder för att åstadkomma förbättrad balans mellan basfinansiering för utbildning respektive forskning också på lärosätetsnivå. Universitetet anser också att det nationella målet bör gälla andelen i förhållande till total statlig finansiering, snarare än total finansiering, eftersom den statliga finansieringen annars riskerar att endast fungera som hävstång för privata forskningsinvesteringar. Detta vore riskabelt särskilt i tider av ekonomisk nedgång.

Utöver de direkta anslagen spelar extern finansiering en viktig roll för forskningens förutsättningar, och utredningens förslag om att genomföra en översyn av det statliga engagemanget på detta område för att åstadkomma ökad sammanhållning förefaller därför vällovligt.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att införa ett nationellt mål för andelen direkta anslag, men menar att målet bör relateras till total statlig finansiering i stället för total finansiering.

- Mittuniversitetet tillstyrker förslaget om att genomföra en översyn av organisationen av den statliga externa finansieringen.

## Kapitel 7: Samverkan och samhällspåverkan

### 7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Mittuniversitetet välkomnar det breddade perspektiv på samverkansuppdraget som utredningens föreslagna formulering innebär, och instämmer i utredningens bedömning om att den föreslagna formuleringen bättre speglar såväl lärosätenas faktiska som önskvärda roll i samhället.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om en ny formulering av samverkansuppdraget i högskolelagen.

### 7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Mittuniversitetets uppfattning är att samverkan redan idag ingår som en viktig komponent av det nationella kvalitetssäkringssystemet, bland annat som en del av bedömningsområdet *arbetsliv och samverkan*. Universitetet kan dock se fördelar med att denna aspekt vidareutvecklas, och instämmer också i utredningens bedömning om att kvalitetssäkringssystemet i grunden utgör en passande hemvist för uppföljning av lärosätenas samverkansarbete.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om samverkan som del av det nationella kvalitetssäkringssystemet.

### 7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

Mittuniversitetet delar utredningens uppfattning om att lärosätenas samverkansarbete kan vidareutvecklas via den lärosätesspecifika styrningen i överenskommelserna. Samverkansarbetets förutsättningar är intimt knutna till varje lärosätes lokala förhållanden, och styrningen bör därmed också kontextualiseras utifrån detta för att säkerställa att utvecklingspotentialen kan tas tillvara.

- Mittuniversitetet tillstyrker utbildningens förslag om att styra prioriterade samverkansaspekter inom ramen för överenskommelserna.

### 7.6 Att främja samverkan ekonomiskt

Mittuniversitetet anser att öppna utlysningar med transparenta beredningsprocesser i allmänhet utgör en gångbar form för satsningar kopplade till avgränsade och väldefinierade samhällsutmaningar. När sådana utmaningar förekommer i relation till samverkansfrågor är det därmed rimligt att denna metod ska stå till buds. För att säkerställa att upprättade strukturer kan vara hållbara på sikt är det också rimligt att utdelade resurser i utlysningarna övergår till ordinarie anslag efter framgångsrikt genomförd utvärdering.



- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om öppna utlysningar av långsiktiga samverkansuppdrag vid behov, där utdelade medel övergår till ordinarie anslag efter genomförd utvärdering.

## 7.8 Innovationssystemet

Mittuniversitetet instämmer i utredningens bedömning om att utökad kunskap om det nationella innovationssystemet är önskvärd, men vill även påminna om att lärdomar ännu finns att dra av den tidigare genomförda innovationsstödsutredningen (SOU 2012:41). Universitetet noterar också att utredningen poängterar att dess lagda förslag i begränsad utsträckning har tagit hänsyn till högskolans roll i innovationssystemet, och menar att detta också framgår tydligt av den relativa avsaknaden av skarpa förslag gällande frågor inom området. Viktiga frågor kring immateriella rättigheter, avtalsrätt och nyttiggörande står ännu utan lösning, och bör i linje med utredningens förslag behandlas i särskild ordning.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att tillsätta en ny utredning om högskolans roll i det nationella innovationssystemet.

## Kapitel 8: Jämställdhet

### 8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Mittuniversitetets uppfattning är att jämställdhet redan idag följs upp och utvärderas av Universitetskanslersämbetet inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet, bland annat i form av bedömningsområdet som kallas just *jämställdhet*. Universitetet anser därför att det är något oklart vilka förändringar avseende utvärderingar av jämställdhet som föreslås av utredningen, och vilka värden som sådana förändringar kan bidra med som inte redan säkras av befintligt system. I likhet med fallet samverkan kan universitetet dock se fördelar med att uppföljningen av jämställdhetsaspekten vidareutvecklas, och universitetet instämmer också med utredningens bedömning om att Universitetskanslersämbetet vore en lämplig aktör att ombesörja detta.

Universitetet delar utredningens uppfattning om att rekryteringsmålet för professorer utgör ett trubbigt mått som bör avskaffas och ersättas med mer dialogbaserad styrning. Universitetet vill dock betona vikten av att detta inte resulterar i att ett mått bara ersätts i flera andra, nya mått. Detta eftersom endast en delmängd av problematiken ligger i det befintliga måttets specifika utformning – betydande delar av problematiken härrör från den indikatorbaserade utgångspunkten i sig. Universitetet noterar att utredningen i övrigt ställer sig tveksam till indikatorbaserad styrning, och menar att orsakerna till denna inställning är tillämpbara även i detta fall.

Universitetet noterar även att utredningen avstår från att lämna förslag om mer långtgående förändringar inom jämställdhetsområdet mot bakgrund av pågående arbete med jämställdhetsintegrering. Det finns en viss poäng i sådan försiktighet, men universitetet menar samtidigt att det inte hade funnits några hinder för att utveckla

kompletterande – snarare än konkurrerande – mekanismer för att säkerställa att arbetet med jämställdhetsfrågor håller jämna steg med övrig utveckling.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om utvärdering och uppföljning av lärosätenas jämställdhetsarbete, men menar att de förslag som lämnas i praktiken inte innebär några större förändringar.

## Kapitel 9: Resurstilldelning

### 9.2 Resurstilldelning för starka och ansvarsfulla lärosäten

Mittuniversitetet instämmer i utredningens bedömning om att ett samlat anslag skulle stärka sammanhållningen mellan utbildning och forskning, och därutöver också stärka lärosätenas strategiska handlingsförmåga genom ökade möjligheter att fördela resurser utifrån verksamhetens behov. Genom detta skulle också ett samlat anslag innebära ett mer effektivt utnyttjande av statliga resurser.

Universitetet menar dock att lärosätena även med ett samlat anslag kommer att behöva särredovisa utbildning och forskning i separata verksamhetsgrenar internt vid lärosätet. Detta dels eftersom det finns ett behov av att upprätthålla överblick över källan till respektive ström i resurstilldelningen, dels eftersom det – som utredningen påpekar – också finns ett behov av att även fortsättningsvis följa den ekonomiska omfattningen av utbildnings- respektive forskningsverksamheten ur ett utfallsperspektiv. Universitetet bedömer därmed att förslaget i praktiken innebär att lärosätena får möjlighet att överföra medel mellan verksamhetsgrenarna, men att separationen mellan dem i grunden kommer att behöva kvarstå – vilket gör utredningens huvudförslag funktionellt likvärdigt med de två alternativa förslag som diskuteras.

- Mittuniversitetet stödjer utredningens förslag om ett samlat anslag, men menar att det kommer att vara svårgörligt att internt behandla detta som en samlad verksamhetsgren så länge som uppdelade uppföljningsbehov kvarstår på såväl intäktssidan som kostnadssidan.

### 9.3 Utbildningsramen

För att kunna garantera god stabilitet och kvalitet i verksamheten är det viktigt att också förutsättningarna för denna verksamhet är pålitliga, och Mittuniversitetet ser därför positivt på förslaget om införandet av en fast basresurs för utbildningen på grundnivå och avancerad nivå. Universitetet instämmer också i att det finns ett värde i att säkerställa att studenternas efterfrågan blir styrande för utbildningsutbudet, men menar samtidigt att detta inte nödvändigtvis behöver ske via resurstilldelning. Enligt utredningens förslag ska utbildningsutbudet även svara mot samhällets och arbetsmarknadens behov, samt utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen. Universitetet noterar att utredningen inte har sett något behov av att knyta någon av dessa andra utgångspunkter till resurstilldelningen för att säkerställa att de iakttas, och ställer sig därför något frågande till behovet av en efterfrågestyrd rörlig resurs mot denna bakgrund.

Om det även fortsättningsvis ska finnas en rörlig resurs stödjer universitetet avskaffandet av helårsprestationer som beräkningsgrund för denna, och instämmer därmed i utredningens bedömning om att helårsstudenter bör vara det enda volymmåttet för utbildningens resurstilldelning. Universitetet ser också positivt på avskaffandet av utbildningsområden som grund för beräkning av helårsstudentsättningen, eftersom detta system är såväl föråldrat som alltför vagt definierat och samtidigt schablonartat för att åstadkomma ändamålsenlig resurstilldelning.

Universitetet ser det dock inte som rimligt att enbart avskaffa utbildningsområdena utan att ersätta dem med ett annat gångbart alternativ, och utredningens förslag om en genomsnittsansättning för helårsstudenterna förefaller här snarast som avsaknaden av ett alternativ. En sådan modell som föreslås skulle vara starkt konserverande, såtillvida att lärosäten över tid får svårt att rikta om utbildningsutbudet mot utbildningar som är förknippade med högre kostnader än de som lärosätet tar med sig in i det nya systemet. Istället skulle systemet medföra incitament till en rörelse mot mindre kostnadskrävande utbildningar och undervisningsformer över tid, vilket vore skadligt för rikets kompetensförsörjning och utbildningens kvalitet.

Om en rörlig komponent av ersättningen kvarstår föreslår universitetet därmed att en ny utredning tillsätts som särskilt får i uppdrag att utarbeta förslag till en ny beräkningsgrund för helårsstudentsättningen, som då bör utgå från utbildningens verkliga kostnader snarare än ett rakt medelvärde som utredningen föreslår eller en ämnesbaserad schablon som dagens system anger.

Detta ställningstagande innebär därmed att universitetet i dagsläget inte kan stödja vare sig förslaget om avskaffandet av utbildningsområdena eller införandet av ett helårsstudentmål, eftersom ett gångbart alternativ saknas för det förstnämnda och motiveringen till det sistnämnda är nära sammanknuten med det därmed avstyrkta förslaget. Universitetet markerar dock att utbildningsområdena bör avskaffas och ersättas med ett mer ändamålsenligt system. Den vidareutveckling av det ämnesbaserade systemet som utredningen lägger fram som alternativt förslag är inte tillräcklig, eftersom den ämnesbaserade utgångspunkten utgör själva grundproblematiken med utbildningsområdena. Däremot förefaller det alternativa förslaget att ansluta till den så kallade SLU-modellen vara en rimlig lösning – inte minst för att detta system redan har visat sig välfungerande i praktiken. Avsaknaden av ekonomiska incitament för att möta studenternas efterfrågan i en sådan lösning torde inte vara mer problematisk än den redan befintliga avsaknaden av ekonomiska incitament för att möta arbetsmarknadens behov, och lärosätenas ansvarstagande kan följas upp och säkerställas inom ramen för dialogprocessen.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om en fast basresurs för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.
- Mittuniversitetet ifrågasätter behovet av ekonomiska incitament för att säkerställa hänsynstagande till just studenternas efterfrågan, när detta inte har visat sig nödvändigt för vare sig övriga grunder för utbildningsutbudet eller hänsynstagande till studenternas efterfrågan vid Sveriges lantbruksuniversitet.

- Mittuniversitetet tillstyrker avskaffandet av helårsprestationer som grund för resurstilldelningen.
- Mittuniversitetet avstyrker avskaffandet av utbildningsområden som beräkningsgrund för helårsstudentsättningen, men markerar att detta ställningstagande endast görs för att inget gångbart alternativ föreslås för den rörliga resursen. Universitetets hållning är att utbildningsområdena inte representerar en ändamålsenlig grund för resurstilldelningen.
- Mittuniversitetet avstyrker införandet av ett helårsstudentmål, eftersom detta motiveras av avskaffandet av utbildningsområdena.
- Mittuniversitetet anser att utredningens alternativa förslag om den så kallade SLU-modellen utan rörlig resurs vore en gångbar lösning. Om en rörlig resurs ändå ska behållas i systemet anser universitetet att en ny utredning bör tillsättas för att utforma förslag till beräkningsgrund.

#### 9.4 Forskningsramen

Forskningsanknytningen utgör en av de viktigaste förutsättningarna för utbildningens kvalitet, och Mittuniversitetet ser därmed positivt på utredningens förslag om att utbyggnader av utbildningsverksamheten ska medföra resursförstärkningar även för forskningen. Universitetet delar också utredningens syn på indikatorbaserad omfördelning, och stödjer därmed förslaget att avstå från sådan.

Universitetet stödjer dock inte den mekanism som föreslås för omfördelning av statliga medel från forskningsfinansiärer till lärosäten. Universitetet anser att resurser i första hand bör tillföras till systemet, snarare än att omfördela dem. Om omfördelning av kostnadsskäl ändå måste genomföras för att nå det nationella målet som föreslås anser universitetet att den föreslagna mekanismen, där fördelning sker till lärosätena utifrån deras befintliga finansiering från berörda finansiärer, är kontraproduktiv. Omfördelningen från extern finansiering till direkta anslag föreslås eftersom den fördelning som den externa finansieringen ger upphov till bedöms vara suboptimal, och om omfördelningen då sker utifrån hur denna fördelning ser ut blir den enda effekten att den ordning man vill komma bort från återskapas och permanentas i anslagsstrukturen. Om omfördelning ska genomföras bör den istället orienteras utifrån befintlig anslagsfördelning med hänsyn tagen till utbildningsvolymen vid respektive lärosäte, det sistnämnda enligt samma logik som ligger bakom förslaget om en forskningsresurs baserad på utbildningsuppdraget.

Gällande övriga tillskott av forskningsresurser ser universitetet positivt på ökad förutsägbarhet och systematik, men menar att resurserna behöver fördelas utifrån aktiva strategiska överväganden för att maximal nytta och effektivitet ska uppnås. Universitetet ställer sig därmed kritiskt till fördelning utifrån historiska anslagsnivåer, och menar att denna modell endast bör tillämpas vid ovan nämnda omfördelning, eftersom denna – till skillnad från tillskott av nya resurser – är avsedd att stärka just anslagsfördelningens effekter på finansieringsstrukturen. För nya resurser bör syftet istället vara att få maximal utväxling av statliga investeringar, och för detta syfte förefaller de föreslagna modellerna med utlysningar respektive skräddarsydda kvalitetsindikatorer mer ändamålsenliga.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att utökade utbildningsuppdrag också ska innebära ökade forskningsresurser.
- Mittuniversitetet tillstyrker förslaget om att indikatorbaserad omfördelning av forskningsresurserna inte ska genomföras.
- Mittuniversitetet avstyrker förslaget om att omfördela resurser från statliga forskningsfinansiärer till lärosätena utifrån deras befintliga finansiering från dessa finansiärer. Universitetet anser att nya resurser i första hand bör tillföras till systemet, och att fördelningsmekanismen bör utgå från befintlig anslagsfördelning med hänsyn tagen till utbildningsvolymen vid respektive lärosäte.
- Mittuniversitetet tillstyrker förslagen om att fördela nya forskningsresurser via utlysningar eller syftesanpassade kvalitetsindikatorer, men avstyrker förslaget om det tredje alternativet med fördelning utifrån befintliga anslagsnivåer. Det sistnämnda bör endast tillämpas vid initial fördelning för att nå upp till det nationella målet för direkta anslag, eftersom denna fördelning har som särskilt syfte att stärka anslagsfördelningens effekter på den samlade finansieringsstrukturen.

### 9.5 Särskilda medel

Mittuniversitetet instämmer i utredningens bedömning om att det finns behov av att kunna utdela särskilda medel till lärosätena för att möta uppdrag som inte ryms i ordinarie ramar. Universitetet instämmer också i bedömningen om att dessa medel bör tilldelas via det samlade anslaget för respektive lärosäte, men menar att detta inte endast bör gälla de medel som utdelas inom ramen för anslag 2:65. Det bör istället anammas som allmän princip att lärosätena tilldelas medel via det samlade anslaget för respektive lärosäte om detta inte av något särskilt skäl är omöjligt. Detta skulle även bidra till att lösa den problematik som Riksrevisionen poängterar i Riksrevisorernas årliga rapport 2019 om svårigheter att följa anslagsutnyttjandet vid transferering av medel mellan myndigheter.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att medel på anslag 2:65 överförs till respektive lärosätes samlade anslag, men tillägger att detta också bör gälla medel som utdelas inom ramen för andra anslag när så är möjligt.

### 9.7 Vissa riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet

Liksom är fallet för Mittuniversitetets ställningstagande i relation till förslaget i kapitel 7.6 anser universitetet att öppna utlysningar med transparenta beredningsprocesser i allmänhet utgör en gångbar form för satsningar kopplade till avgränsade och väldefinierade samhällsutmaningar. När sådana utmaningar förekommer i relation till utbildningsfrågor är det därmed rimligt att denna metod ska stå till buds. Universitets- och högskolerådet förefaller också vara lämplig instans för att administrera sådana satsningar.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att administration av riktade utbildningssatsningar i första hand ska vara en uppgift för Universitets- och högskolerådet.

## Kapitel 10: Det ekonomiadministrativa regelverket

Mittuniversitetet instämmer överlag i utredningens bedömningar om lärosätenas behov av särskilda bestämmelser inom ramen för det ekonomiadministrativa regelverket. Lärosätenas verksamhet avviker i vissa avseenden från vad som kan betraktas som normalfallet för en myndighet, och regelverket bör också återspegla detta för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett optimalt sätt för maximal samhällsnytta. I detta ligger också att universitetet anser att lärosätena bör undantas från det så kallade produktivitetsavdraget, eftersom den typ av effektivisering av högskolans verksamhet som kan drivas av detta avdrag också är kvalitetshämmande.

Universitetet delar också utredningens uppfattning om att långsiktig styrning som idag ingår i regleringsbrev bör regleras i förordning – på detta sätt kan det tydliggöras vad som är att betrakta som stadigvarande utgångspunkter för verksamheten, och vad som kan bli föremål för förändring med kortare varsel inom ramen för såväl den föreslagna fyraårscykeln som den årliga budgetprocessen.

- Mittuniversitetet tillstyrker utredningens förslag om att långsiktig styrning som idag ingår i regleringsbrev i stället regleras i förordning.
- Mittuniversitetet anser därutöver att lärosätena bör undantas från produktivitetsavdraget.

### Föredragande och beslut

Beslut i detta ärende har fattats av rektor Anders Fällström efter föredragning av utredare Stefan Lundborg. Närvarande vid den slutliga behandlingen av ärendet har prorektor Håkan Wiklund, förvaltningschef Lotten Glans, samordnare Anna Haeggström och studentrepresentanter Linus Theorell och Tobias Schelin varit.

Anders Fällström  
Rektor