



DATUM
2019-06-14
ERT DATUM
2019-02-28

DIARIENR
2019/49-4
ER BETECKNING
U2019/00304/UH

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontorets utgångspunkt för remissvaret har varit att universitet och högskolor skiljer sig från andra myndigheter på flera sätt. Det finns därmed skäl att ge dessa myndigheter ett relativt stort handlingsutrymme inom ramen för riksdagens och regeringens styrning. Samtidigt har riksdagen och regeringen ett ansvar för att säkerställa att statliga medel hanteras så effektivt som möjligt. Styrningen av universitet och högskolor innebär därför en avvägning mellan akademins frihet och krav på styrbarhet och god hushållning med statens medel. Det är därför viktigt att styrningen möjliggör transparens och extern insyn.

En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Statskontoret instämmer i de övergripande principer för en ändamålsenlig styrning som utredningen ger uttryck för. Utredningens förslag är ett lovligt försök att utveckla styrningen och ge universitet och högskolor ett utökat handlingsutrymme och främja akademins frihet.

Samtidigt är förslagen många till antalet. Vissa förslag innebär en omfattande och tämligen genomgripande förändring av styrningen på området. Flera av idéerna är oprövade i en svensk kontext och innebär att regeringen minskar sina möjligheter att när så är nödvändigt styra och påverka utvecklingen inom sektorn. Vi bedömer också att det finns en risk för att transparensen blir sämre och att rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna blir mer otydlig genom utredningens förslag.

Vi bedömer att ett antal av förslagen inte är tillräckligt underbyggda, motiverade och utredda för att det ska vara möjligt för regeringen att gå vidare med förslagen i stor skala. Det handlar bland annat om förslagen att:

- Regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen för högre utbildning och forskning genom en fördjupad dialog med lärosätet, och reglerar resurser, utbildningsmål samt särskilda uppdrag och bemyndiganden med ett fyraårsperspektiv.

- Som komplement till regleringsbrevet införs ett dialogbaserat och lärosätesanpassat styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden.
- Det gemensamma regleringsbrevet tas bort och långsiktiga mål eller anvisningar läggs i förordning, medan andra mål ges en mer lärosätesspecifik utformning.

Betänkandet saknar också en mer detaljerad analys av Regeringskansliets och lärosätenas kapacitet att hantera det arbete som följer av förslagen. Vi ställer oss frågande till om de antaganden, uppskattningar och bedömningar som utredningen gör är tillräckliga och ger en rättvisande uppskattning av vilka resurser och vilken kapacitet som krävs för att realisera utredningens förslag. Styrtilfällena blir förvisso färre, men insatsen vid varje givet styrtilfälle blir större. Det är visserligen möjligt för Regeringskansliet att skaffa sig den kapacitet och de resurser som krävs för att styra på det sätt som utredningen föreslår, men innan regeringen går vidare med förslagen anser vi att resursbehoven behöver analyseras mer i detalj.

Utredningens förslag till ramverk för styrningen är dock intressant och skulle kunna bli en viktig del i en mer strategisk, verksamhetsanpassad och långsiktig styrning av universitet och högskolor. Förslaget om fyraåriga uppdrag skulle ge lärosätena bättre möjligheter att planera sin verksamhet vilket vi bedömer som viktigt. Men eftersom ett antal av förslagen saknar detaljer och en närmare beskrivning av hur styrningen, dialogen och samordningen ska gå till är det svårt att ta ställning till om förslagen är lämpliga och möjliga att genomföra.

Vi avstyrker därför utredningens förslag till ramverk. I stället menar vi att regeringen kan ta initiativ till en försöksverksamhet där det arbetssätt som utredningen föreslår tillämpas i styrningen av ett urval av universitet och högskolor. Det är då viktigt att regeringen ser till så att det finns en variation bland de lärosäten som involveras i försöksverksamheten. Det kan handla om variation när det gäller storlek på lärosätet, hur länge lärosätet har existerat, balansen mellan utbildning och forskning samt graden av extern finansiering.

Regeringen bör också se till så att en eventuell försöksverksamhet följs upp och utvärderas. Statskontoret kan vid behov bistå regeringen i ett sådant arbete.

Förstärkning av vissa värden i högskolelagen

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen i syfte att förtydliga vikten av vissa grundläggande akademiska värden och normer. Detta bör skapa goda förutsättningar för en dialogbaserad och långsiktig styrning. Det bör också skapa förutsättningar för lärosätena att samverka och interagera med andra aktörer i samhället.

I sammanhanget vill vi också göra regeringen uppmärksam på att det finns ett behov av insatser för att främja en god förvaltningskultur inom akademien. En tidigare uppföljning av den statliga värdegrunden har till exempel visat att det finns en tydlig risk för att det kan uppstå konflikter mellan de professionella värderingarna och den statliga värdegrunden inom akademien.¹ Det är därför viktigt att universitet och högskolor har rätt förutsättningar och verktyg för att se till så att alla som arbetar inom akademien har god kännedom om de värderingar och förhållningssätt som ska präglade all statlig verksamhet.

En samlad proposition för högre utbildning och forskning

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att regeringen bör lämna en samlad proposition för högre utbildning och forskning till riksdagen en gång per mandatperiod. En sådan ordning ger lärosätena bättre planeringsförutsättningar, möjlighet att använda medlen mer strategiskt och en ökad stabilitet i finansieringen.

Samtidigt vill Statskontoret peka på att givet sammanhanget och verksamhetens karaktär framstår fyra år som en relativt kort tidsperiod. Regeringen kan därför behöva överväga om en samlad proposition för högre utbildning och forskning inte bör ha en längre tidshorisont.

En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att regeringen ska inrätta en analysfunktion med uppdrag att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar inom högre utbildning och forskning. Men vi avstryker utredningens förslag om att utredningen ska inrättas som en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag och Universitetskanslersämbetet som värdmyndighet.

Vi delar utredningens bedömning om att det finns ett behov av en analysfunktion inom högre utbildning och forskning. Vi delar också utredningens bedömning att en sådan funktion bör vara åtskild från de myndigheter och verksamheter som funktionen har till uppgift att analysera och utvärdera. Detta talar för att en sådan analysfunktion bör organiseras som en egen myndighet. Det finns tydliga fördelar med ett sådant val och de administrativa kostnader som följer av detta bör vara möjliga att hantera genom olika typer av samverkanslösningar med andra myndigheter.

När det gäller analysfunktionens organisatoriska form har vi tidigare visat att det finns principiella och praktiska problem med att använda kommittéformen för varaktig verksamhet. En kommitté har förvisso en liten administrativ överbyggnad,

¹ Statskontoret (2010) Värdegrunden i staten – en nulägesbild.

men för med sig oklarheter när det gäller vem som har ansvaret för de anställdas arbetsmiljö och säkerhet, och vem som har resurser och kompetens för att ta detta ansvar.² Detta behöver regeringen beakta i det fortsatta arbetet.

Utredningens förslag behöver också relateras till det förslag gällande regeringens analys- och utvärderingsresurser som Analys- och utvärderingsutredningen har presenterat. Utan att här ta ställning till Analys- och utvärderingsutredningens förslag bedömer vi att en ny analysfunktion inom högre utbildning och forskning har tydliga kopplingar till det verksamhetsområde – *arbetsmarknads- och välfärdsanalys* – som Analys- och utvärderingsutredningen har föreslagit. I den fortsatta beredningen är det därför viktigt att dessa två förslag hanteras samordnat.

Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Statskontoret avstyrker förslaget om att regeringen uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor. Så vitt vi kan bedöma utifrån befintligt underlag och befintlig forskning är den problembild som utredningen redovisar något smal. Effekterna av en hög andel extern finansiering och forskningsfinansiering i konkurrens är inte riktigt så entydigt negativa som utredningen gör gällande.³

När det gäller de administrativa kostnader som uppstår i och med nuvarande ordning och de ansökningsförfaranden som de externa forskningsfinansiärerna använder sig av bedömer vi att det är mer effektivt att ta sig an den frågan genom direkta uppdrag till berörda statliga forskningsfinansiärer. Regeringen kan till exempel ge ansvariga myndigheter i uppdrag att följa upp de administrativa kostnader som följer av nuvarande system. Regeringen kan utifrån ett sådant underlag ge berörda myndigheter i uppdrag att se över sina system i syfte att förenkla förfaranden och processer, minska onödig administration och de sökandes administrativa kostnader.

Översyn av statliga forskningsfinansiärer

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om en översyn av de statliga forskningsfinansiärerna. Vi instämmer i utredningens bedömning om att forskningsråden, Vinnova och övriga myndigheter som finansierar forskning bör ingå i översynen.

En översyn är motiverad eftersom området har genomgått stora förändringar sedan 2001 när nuvarande organisering beslutades. Utvärderingen från 2008 pekade

² Statskontoret (2019) *Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer*.

³ Se till exempel Roger Svensson (2019) *En instabil STRUT utan bas*, i Ekonomisk debatt, årgång 47–3.

också på problem med att skapa en sammanhållen struktur av utlysningar som kunde tillgodose sektorns hela behov av finansiering.⁴ Under senare år har också nya myndigheter och uppdrag tillkommit och det framstår som att ett antal av myndigheterna har delvis överlappande uppdrag.

Ett samlat anslag för utbildning och forskning

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att slå ihop anslaget för utbildning och anslaget för forskning till ett samlat anslag. Ett sådant förslag skulle leda till minskad transparens och försämrad insyn för riksdag och regering.

Utredningen motiverar förslaget med att det skulle underlätta för lärosätena att ta ett helhetsansvar för verksamheten och säkerställa ett nära samband mellan utbildning och forskning. Kravet på ett nära samband mellan utbildning och forskning är redan reglerat i högskolelagen. Nuvarande reglering bör vara tillräcklig för att åstadkomma det som utredningen säger sig vilja uppnå med förslaget. Så vitt vi kan bedöma presenterar utredningen inte några incitament eller mekanismer för hur ett samlat anslag ytterligare ska bidra till en starkare koppling mellan utbildning och forskning.

Ett samlat anslag är också förknippat med risker. Det finns för det första en risk för att resurser för utbildning förs över till forskning. Det finns också en risk för att resurser för forskning förs över till utbildning. Enligt utredningen har forskning generellt sett en högre status än utbildning inom akademien. Utredningen pekar också på att det inte är självklart att utbildning är meriterande för en karriär inom akademien.

Vi bedömer de risker som utredningen redogör för som relevanta och svåra för riksdagen och regeringen att hantera. Vi anser därför att det finns skäl för riksdagen och regeringen att behålla sin möjlighet att styra hur resurserna ska fördelas mellan utbildning och forskning. Som vi anförde i inledningen av remissvaret är det viktigt att staten även fortsättningsvis har en möjlighet att styra verksamheten och vid behov säkerställa att medlen hanteras så effektivt som möjligt.

Även om vi avstyrker utredningens förslag menar vi att regeringen även i detta fall skulle kunna initiera en försöksverksamhet där ett samlat anslag prövas för ett urval av universitet och högskolor. Ett sådant tillvägagångssätt skulle göra det möjligt att under mer kontrollerade former införa ett större handlingsutrymme för universitet och högskolor samtidigt som regeringen ges möjlighet att parera för eventuella negativa effekter. Regeringen bör i sådana fall se till så att försöksverksamheten

⁴ SOU 2008:30 *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans*.



följs upp och utvärderas. Statskontoret kan vid behov bistå regeringen i ett sådant arbete.

Övriga förslag

När det gäller övriga förslag i betänkandet avstår Statskontoret från att lämna synpunkter.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Martin Johansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Martin Johansson