

# Tillits- baserad styrning

## & reformerad resurs- tilldelning

*Björn Brorström och Marianne Granfelt*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund

**Tillitsbaserad styrning  
& reformerad resurstilldelning**

**Utgiven av:** Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)  
[www.suhf.se](http://www.suhf.se)

**ISBN:** 978-91-983359-2-7

**Omslag & original:** PreMediaBatteriet

**Tryckeri:** AMO-Tryck AB, Solna 2017

# Tillits- baserad styrning & reformerad resurs- tilldelning

*Björn Brorström och Marianne Granfelt*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund



# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>5</b>
<i>Utgångspunkter .....</i>	5
<i>Syfte och disposition .....</i>	7
<b>2. Styrning och resursfördelning.....</b>	<b>11</b>
<i>Styrformer .....</i>	11
<i>Utvecklingslinjer - ideal för styrning .....</i>	13
<b>3. Internationell jämförelse av styr- och resursfördelningssystem.....</b>	<b>17</b>
<i>Inledning .....</i>	17
<i>Eftergymnasial utbildning .....</i>	18
<i>Statligt finansierad forskning utanför högskolesektorn .....</i>	19
<i>Basanslag, separerade budgetströmmar och andra skillnader .....</i>	20
<i>Resursfördelning.....</i>	20
<i>Dialogen mellan lärosäten och regeringen.....</i>	23
<i>Övergripande skillnader .....</i>	24
<b>4. Ledare inom akademien om styrning och resurstilldelning - nuläge och förändringsriktning.....</b>	<b>27</b>
<i>Inledning .....</i>	27
<i>Profilering, finansiering och dialog – nuläge .....</i>	28
<i>Riktningar för ett förändrat styrsystem .....</i>	30
<b>5. Styrning och resurstilldelning – en förändrad resurstilldelning grundad i en utvecklad dialog .....</b>	<b>33</b>
<i>Förändring för ökad kvalitet i utbildning och forskning .....</i>	33
<i>Ett resurstilldelningssystem som inte likriktar .....</i>	34
<i>Ett resurstilldelningssystem som ger större ekonomisk självständighet .....</i>	34
<i>En utvecklad dialog som skapar tillit .....</i>	36
<i>Kvalitetssäkring som en del av styrningen av universitet och högskolor .....</i>	37
<i>Möjligheter, risker och förhoppningar .....</i>	38
<b>Referenser .....</b>	<b>43</b>
<b>Bilaga .....</b>	<b>47</b>
<i>Tolv frågor till tolv rektorer .....</i>	47

1



# 1. Inledning

## **Utgångspunkter**

Hög kvalitet i utbildning och forskning och ett effektivt utnyttjande av begränsade resurser befrämjas av ändamålsenliga modeller för styrning och resurstilldelning. Modellerna ska bidra till att helheten prioriteras framför delarna i strävandena att åstadkomma en samlad hög kvalitet i verksamheten. Styrning handlar om att skapa tydliga förutsättningar för ansvariga på olika organisatoriska nivåer och effektiv resurstilldelning handlar om att den sista fördelade kronan ska tilldelas den verksamhet där den gör mest nytta. Denna rapport som behandlar statens styrning av universitet och högskolor och former för resurstilldelning ska läsas i ljuset av betydelsen av en ständig strävan att finna styrformer som gagnar verksamhetens kvalitet.

Tre mer explicita utgångspunkter finns för rapporten och de studier som har genomförts. Den första utgångspunkten är frågan om hur ett effektivt högskolelandskap kan utvecklas och etableras. En vedertagen uppfattning är att lärosätena idag är för lika och förutsättningar måste skapas som stödjer en ökad profilering. Den statliga styrningen från regeringen måste ge större utrymme för lärosätena att profilera sig. Frågan om profilering behandlas bland annat i utredningen "Utvecklad ledning av universitet och högskolor", den så kallade ledningsutredningen, som lades fram hösten 2015 (SOU 2015:92). Här påtalas särskilt bristen på profilering och endast ett fåtal lärosäten omnämns i utredningen som profilerade. I en nyligen publicerad studie av Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien med titeln "Fyra lärosäten, fyra roller" problematiseras också bristen på profilering. Det finns vilja från staten, lärosätena och finansierarna att högskolorna ska bli mer profilerade, men hävdas det styrsystemen förefaller i praktiken hindra detta (IVA, 2017).

Den andra utgångspunkten är resonemang och överväganden om lärosätenas autonomi. Det har från många håll funnits ett stöd för idén om en ökad autonomi, men samtidigt har det funnits en kraftig kritik mot framlagda utredningar och förslag till hur ökad autonomi ska åstadkommas och vilken typ av institutionell ram och organisationsform som ska tillämpas. En egenskap för de kritiserade förslagen, bland annat utredningen "Självständiga lärosäten" (SOU 2008:104), är att det har saknats utvecklade resonemang om och tydliga förslag till hur ekonomistyrningen och resursfördelningen till mer självständiga lärosätena ska utformas. Ekonomi, ekonomistyrning och ekonomer har av någon anledning inte haft någon framträdande roll i utredningarna.

Den tredje utgångspunkten är regeringens ställningstagande för en mer förtroende- och tillitsbaserad styrning av offentliga organisationer. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) anför regeringen att formerna för styrning och uppföljning måste utvecklas. Behovet av kontroller av verksamheten måste ställas mot förtroendet för professionerna. Uppfattningen och budskapet är att professionerna måste ges större utrymme och att deras kunskaper måste tas tillvara bättre i genomförandet och utvecklingen av verksamheten. Detaljstyrningen med resultatmätt och resultatindikatorer, som anses vara en del av styrformen New Public Management (NPM), måste minska och de inbyggda incitamenten i styrmodellen som inte gagnar verksamhetsutveckling avvecklas.

Till de beskrivna utgångspunkterna, profilering, självständighet och idén om ökad tillit, som i allra högsta grad motiverar att närmare studera hur offentliga organisationer och i detta fallet särskilt universitet och högskolor bör styras, ska läggas att regeringen i propositionen "Kunskap i samverkan - för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft" framför att det finns skäl att tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag till "principer och former för högskolans resurstilldelning och styrning" (prop. 2016/17:50, sid 55). En utredning förbereds och ska tillsättas med uppgift att föreslå förändringar av styrformer som kan träda i kraft och tillämpas i styrningen och tilldelningen av resurser för budgetåret 2020. Ett av denna rapports syften är att vara ett underlag för kommande diskussioner kring hur ett nytt styr- och resurstilldelningssystem bör utformas för att stödja hög kvalitet i utbildning och forskning.

Det ska också här inledningsvis nämnas att Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) tidigare har publicerat rapporter och gjort ställningstagande i frågan om styrning och resurstilldelning. En utredning genomförd av

Eriksson och Heyman (2014) presenterad på SUHF:s förbundsårsamling våren 2014 låg till grund för ett ställningstagande för en anslagsmodell som möjliggör långsiktighet och mångfald. En sådan modell bygger enligt utredningen och den förda argumentationen på ett samlat anslag till lärosätena för att markera den självklara kopplingen mellan utbildning och forskning. Ställningstagandet handlade också och kanske framförallt om att produktivitetsavdraget måste slopas och att lärosätena ska ges möjlighet att bygga upp ett eget kapital.

Andra tidigare inspel från SUHF är det manifest för högre utbildning och forskning som publicerades 2014 och där universitets och högskolors roll i samhällsutvecklingen behandlas. Här framförs bland annat att lärosäten ska värdebaseras och finansieras utifrån sina egna premisser, inte utifrån en given norm. Ett ytterligare bidrag från SUHF är en internationell kunskapsöversikt kring system för forskningsfinansiering och kvalitet som publicerades 2015. Här understryks betydelsen av ökad tydlighet om lärosätenas olika roller och vikten av att lärosätenas förmåga till strategisk förnyelse och prioritering förbättras (SUHF, 2015). Det framhålls också att lärosätenas kvalitetskultur måste stärkas och en del i detta är att dessa själva tar ansvar för utvärderingen av forskningen och då tar hjälp av externa bedömare.

Mot bakgrund av olika utredningar och inspel har frågan om styrning och resurstilldelning inom högre utbildning behandlats och diskuterats frekvent i skilda fora. Bland annat skedde detta i samband med en serie seminarier i SUHF:s regi hösten 2015 med anledning av ledningsutredningens beskrivningar, rekommendationer och förslag. I presentationer och diskussioner redovisades här en rad olika idéer kring viktiga och nödvändiga förändringar av system och modeller för styrning, ledning och resursfördelning.

### **Syfte och disposition**

Utgångspunkterna är således flera och mycket är skrivit och sagt i frågan, men mer behöver göras för att komma vidare till beslut om eventuella förändringar och till handling. I syfte att skapa en samlad bild av förekommande uppfattningar, SUHF:s tidigare rapporter och ställningstaganden till trots, föddes idén att genomföra en serie personliga intervjuer med rektorer vid universitet och högskolor. Ett urval gjordes av 12 lärosäten med olika förutsättningar och inriktningar. Intervjuerna genomfördes våren och sommaren 2016. En redovisning av intervjupersonernas uppfattningar och ideal för styrning och resurstilldelning





utgör kärnan i denna rapport. Redovisningen av den genomförda empiriska studien är kapitel fyra i rapporten.

Kapitel fyra föregås, utöver denna inledning, av ett kapitel där teoretiska grunder för styrning och resursfördelning beskrivs. När olika typer av styrformer är bäst lämpade beskrivs och problematiseras. Kort behandlas också utvecklingslinjer, trender och tendenser. Styrfilosofin New Public Management omnämns och aktuell forskning behandlas om risken för och innebörden av att överstyrning utvecklas över tid, det vill säga att styrformer läggs till utan att något tidigare tillämpat tas bort. I kapitel tre redovisas hur styrsystemen är uppbyggda i några särskilt utvalda och jämförbara länder. Hur medel fördelas till utbildning och forskning beskrivs och hur ersättningsnivåer bestäms. Även formerna för dialogen mellan regeringen och lärosätena behandlas.

Efter beskrivningen av rektorernas ideal i kapitel fyra följer en redovisning av viktiga utgångspunkter för en modell för styrning och resursfördelning. Ett förslag redovisas också till hur en modell för styrning och resursfördelning som stödjer profilering, autonomi och kvalitet kan utformas. En beskrivning sker här också av hur dialogen mellan regeringen och lärosätena kan utformas för att stödja profilering och kvalitetssäkringens betydelse för styrning av universitet och högskolor kommenteras. Rapporten avslutas med att möjligheter, utmaningar och risker med de förslag till förändringar som föreslås. En utgångspunkt för detta resonemang är att det inte finns någon enda väg utan alla typer av modeller har eller kan ha icke avsedda och oönskade effekter, som vid tillämpning måste kunna hanteras.

2



## 2. Styrning och resursfördelning

### **Styrformer**

Styrning handlar ytterst om att huvudmannens, ägarens eller den politiska majoritetens vilja ska återspeglas i den verksamhet som bedrivs och de resultat som åstadkoms. Den som styrs ska besluta och agera i enlighet med den styrandes vilja. Syftet med styrning är uppenbart liksom behovet och betydelsen av att huvudmannen utövar styrning för att gemensamma mål ska kunna uppnås och verksamheter koordineras på ett sådant sätt att tillgängliga resurser används effektivt ur ett helhetsperspektiv. Styrning handlar om att undvika suboptimeringar och om att reducera osäkerhet om olika verksamheters eller olika delar av en organisations bidrag till eller brist på bidrag till helhetsresultatet.

Hur styrningen utformas för att åstadkomma ett önskvärt och ändamålsenligt resultat är beroende av vilka förutsättningar som råder. Det finns i grunden tre olika sätt för en huvudman att utöva styrning (de förda resonemangen utgår från Uocchi, 1979, se också Brorström, 2009). När kunskaper finns om sambandet mellan orsak och verkan, det vill säga det är känt vilket resultat en viss åtgärd leder till, kan styrning utövas genom att reglera hur verksamheten ska utföras. Regler och beskrivna procedurer och processer ska följas. När verksamhetens mål och resultat är möjliga att beskriva och mäta kan resultatstyrning utövas. Hur något ska utföras behöver inte föreskrivas eftersom resultatet är tydligt och mätbart. När ingendera av dessa båda förutsättningar föreligger kan styrning ske och osäkerhet reduceras genom att specifika krav ställs på den kompetens som de som utövar verksamheten ska inneha. Benämningar på de tre styrformerna är processstyrning, mål- och resultatstyrning respektive kompetensstyrning.

Förutsättningarna för styrning avgör således vilken styrform som är möjlig att tillämpa eller som är mest lämplig, men svårigheterna och utmaningarna är många i praktiken. Alla styrformerna är ofullkomliga vid försök till styrning av komplexa och mångfasetterade verksamheter. Detta innebär att när det handlar om verksamheter såsom till exempel utbildning och forskning så är det en stor utmaning att finna en styrmodell som på ett tillfredsställande sätt säkrar att verksamheten bedrivs och utvecklas i enlighet med övergripande politiska intentioner och politiska beslut och inom ramen för tillgängliga ekonomiska resurser och som samtidigt ger utrymme för akademisk frihet, eget ansvarstagande och verksamhetsutveckling

I praktiken blir därför den tillämpade styrmodellen ofta en blandning av styrformer. Förutsättningarna avgör vad som är möjligt, det vill säga vilka grunderna i styrmodellen är och vilka ytterligare styrelement som fordras. En viktig omständighet vid utformning är vilken tillit de styrande och de styrda har till varandra. En hög grad av tillit från huvudmannen till verksamhetens intentioner och förmåga innebär att styrningen kan begränsas. En långtgående decentralisering råder då och utrymmet för den styrda och decentraliserade enheten att själv bestämma hur verksamheten ska bedrivas är stort. I en situation där en hög grad av tillit råder, och en övertygelse finns om att effektivitet och kvalitet bäst uppnås genom att verksamheten ges ett stort utrymme, behöver inte alla möjliga typer av styrelement tillämpas. Det finns ingen anledning, vid en stark tilltro till verksamhetens förmåga att styra processer, att kräva detaljerade rapporteringar av uppnådda resultat eller krav på viss kompetens för utförandet av en specifik uppgift. En styrning som utgår från uttalanden om tillit men som kombineras med långtgående krav på detaljerad återrapportering av verksamhetens resultat är inte trovärdig och därför inte heller ändamålsenlig.

Idealen för styrning och utvecklingen över tid kan beskrivas på flera olika sätt. I förhållande till beskrivningen ovan av olika styrformer kan konstateras att de senaste decennierna har präglats av ett ideal och en intention att öka graden och omfattningen av mål- och resultatstyrning av offentliga organisationer och verksamheter. Strävandena har varit att komma bort från styrning med regler och av processer mot styrning med stöd av mål och resultat. Denna strävan har haft sin grund i en uttalad decentraliseringsfilosofi som fick sitt fäste i offentlig sektor under 1980-talet, men också i ett marknadsideal som hänger samman med nyliberala vindar under slutet av 1980-talet. Tilltron till att åstadkomma ökad effektivitet

och kvalitet genom mål- och resultatstyrning och genom tilldelning av resurser i förhållande till uppnådda resultat har varit mycket stark.

Strävandena har också varit att genom mål- och resultatstyrning minska professionernas inflytande. Genom tydliga uppdrag och beställningar till professionerna, fokus på mätbara resultat och uppföljningar och utvärderingar av verksamheten har avsikten varit att pressa ut eventuell organisatorisk slack och tvinga fram ökad resurseffektivitet. Intressant är att intentionerna med en ökad mål- och resultatstyrning är motstridiga, å ena sidan ska graden av decentralisering öka och å andra sidan ska professionernas och de verksamhetsansvarigas utrymme och inflytande minska och framförallt deras möjligheter till att argumentera för ökade ekonomiska resurser. Intressant är också att dessa båda motstridiga utvecklingslinjer av många och ofta sägs vara en del av managementidealet och reformen New Public Management.

### **Utvecklingslinjer - ideal för styrning**

En lämplig startpunkt för en närmare beskrivning av utvecklingslinjer och ideal för styrning är efterkrigstiden och uppbyggnaden av välfärdssamhället. 1950- och 60-talen utmärktes av en stark behovsorientering i styrningen. Samhällsplaneringen tog utgångspunkt i alla de behov som behövde tillgodoses i form av utbyggnad av infrastruktur och av offentligt finansierad verksamhet, såsom skola, vård och omsorg. Ekonomiska resurser tillfördes i den utsträckning behoven och efterfrågan krävde, vilket mycket påtagligt också visade sig i ökat skattetryck och ökad statlig upplåning.

Oljekriserna i mitten av 1970-talet förändrade förutsättningarna, tillväxten i ekonomin fick en knäck och ekonomiska begränsningar blev alltmer påtagliga. För styrningen av offentliga organisationer blev innebörden att ekonomisk rambudgetering ersatte behovsbudgetering och fokus på program för utbyggnad av verksamheten. Innebörden av rambudgetering är helt enkelt att verksamhetsplaneringen utgår från vilka ekonomiska resurser som är tillgängliga och verksamheten dimensioneras därefter, verksamheten är inte en utgångspunkt för resursdimensionering utan tvärtom. Ekonomiska förutsättningar sätter ramar för verksamhetens omfattning och kvalitet. En modell och ordning som är självklar idag, men som inte var det på 1970-talet och tidigare. Det så kallade utgiftstaket som beslutades av riksdagen 1995 är ett utmärkt exempel på ekonomisk ramstyrning.

Nästa stora genomgripande förändring av formerna för styrning var när marknads-idealet tog grepp över samhällsutvecklingen under början och mitten 1990-talet. Betydelsen av affärsmässighet betonades och blev ett ideal för många offentliga verksamheter. För styrmodellerna var innebörden att en tydlig åtskillnad skulle göras mellan beställare och utförare, att utförarna skulle konkurrensutsättas, att intäkterna skulle kopplas till de prestationer som genomförs och att det verksamhetsmässiga och ekonomiska ansvaret skulle vara tydligt definierat för de resultatansvariga.

Dagens styrfilosofier och styrmodeller bygger på decentralisering och på förekomsten av marknader, reella eller artificiella. Kritiken mot tillämpade modeller har inte inneburit någon återvändo till ett mer planekonomiskt ideal. Modeller med tydligt ansvar för det samlade ekonomiska resultatet och ersättning för utförda prestationer är etablerade. Men modellerna är ofullkomliga och en konsekvens därav är att olika styrelement tillkommit.

- Redovisning av utförda prestationer eller beställare som betalar för utförda tjänster är inte tillräckligt för att säkra kvalitet utan mer eller mindre djuplodande utvärderingar av kvaliteten måste ske.
- Utförare kan inte tillåtas att helt själva avgöra vilket utbudet ska vara utan såväl krav på vad som måste göras och vad som inte får göras adderas. Så kallad marknadsskumning, där utförarna enbart genomför den verksamhet som är ekonomiskt lönsam, är oacceptabel.
- Vem som helst får inte utföra en viss uppgift eller verksamhet, det krävs en viss kompetens hos enskilda eller samlad kompetens inom en grupp för att få tillstånd att ansvara för och genomföra en viss uppgift eller verksamhet.

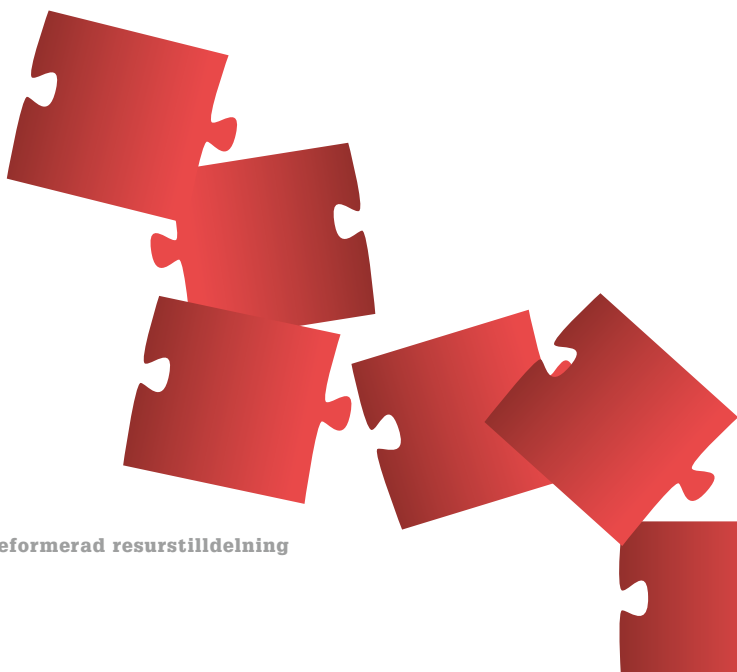
Till resultatkravet adderas således såväl regler som ska följas som krav på professionernas kunskaper och formella kompetens. Exempelen på hur styrformer blandas är många och hur detta också kan skapa oklarheter. En benämning som används på fenomenet är överstyrning eller att systemet drabbats av en överdos av styrning (se till exempel Siverbo 2016 för utvecklade resonemang).

Formerna för styrning har kritiserats under samlingsbenämningen New Public Management och behovet av förändringar framförts. Förändringar handlar om vikten av ett ökat inflytande från professionerna, ökat utnyttjande av professionernas kunskap, ökat politisk inflytande över verksamheten och utvecklat och förstärkt ledarskap. Den förändring som bör ske innebär också att styrningen måste

baseras på ett förtroendefullt förhållande mellan den styrande och den styrda. Tillitsbaserad styrning är en samlingsbenämning på den typ av styrning som ska ersätta New Public Management.

Uttryckt i de begrepp som används i samband med högre utbildning och forskning är således kraven att den mångfacetterade och diffusa styrmodellen New Public Management ska ersättas av såväl en ökad politisk styrning som ett stärkt kollegium och ett utvecklat chefs- och ledarskap. Det är inte samma aktörer som uttrycker alla kraven samtidigt men det förekommer. En utgångspunkt för styrningen är, vilket är ett frekvent förekommande uttryck i den nyligen framlagda forskningspropositionen "Kunskap i samverkan - för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft", att lärosätena är ansvarsfulla, vilket bör tolkas som att i den mån inget specifikt är uttalat förväntar sig regeringen att verksamheten ska bedrivas på ett sådant sätt att helheten gynnas.

Idealet för styrning av offentligt finansierade organisationer är oklart idag, men en utgångspunkt är ändå att styrningen baseras på tillit för den styrda enheten och att i förhållande till idag ska styrmodellernas komplexitet minska. Styrningen behöver renodlas utifrån de grundformer som finns och om utgångspunkten är tillit och förtroende borde den givna ordningen vara en långtgående decentralisering och en styrning som bygger på övergripande mål för verksamheten och tydliga krav på resultat där sådana resultatmål och mått är möjliga att formulera. En given utgångspunkt för en tillitsbaserad styrning är också en betoning av uppföljning och utvärdering, det vill säga att en hög grad av frihet att planera och utföra verksamheten utifrån mål och resultatkrav kombineras med bestämda och välutvecklade former för hur redovisningen sker av hur tilldelade resurser använts och med vilket resultat.



3





### 3. Internationell jämförelse av styr- och resursfördelningssystem

#### **Inledning**

I bedömningar av hur effektivitet och kvalitet i utbildning och forskning ska ökas och hur högskolesystemen bör utformas förekommer ofta jämförelser mellan länder. Det är alltid svårt, kanske till och med i det närmaste omöjligt, att jämföra olika länders system för högre utbildning, både vad gäller vilka resurser som faktiskt fördelas till utbildning och forskning och hur beslutsprocesserna faktiskt fungerar. För att lyckas med jämförelser krävs expertkunskap från personer som är direkt involverade i systemen i respektive land tillsammans med en vilja att verkligen finna gemensamma synsätt och relevanta jämförelsetal.

Syftet med föreliggande kapitel och det genomförda utredningsarbetet är att jämföra högskolesystem mellan länder som på en övergripande nivå är någorlunda lika och där experter som arbetar för rektorskonferenser i de involverade länderna har sagt sig villiga att delta i arbetet och att bidra med underlag och kommentarer till framtagna beskrivningar. Utifrån dessa förutsättningar har de nordiska länderna och Nederländerna inkluderats i studien.

En jämförelse av det här slaget måste beakta skillnader i strukturen för all eftergymnasial utbildning och all statligt finansierad forskning och utveckling. De strukturella skillnaderna påverkar både finansieringen av och funktionen för högskolesystemet. Skillnaderna mellan de studerade länderna är i vissa fall, trots likheter på en övergripande nivå, mycket stora och de påverkar i hög grad de slutsatser som kan dras.

Den följande beskrivningen innehåller således först en grov jämförelse av hela det statliga forsknings och postgymnasiala utbildningssystemet. Därefter beskrivs och jämförs mer specifikt finansieringssystemen avseende anslag, förhandlade kontrakt, faktorer för beräkning av medel till utbildning och forskning och balansen mellan externa forskningsmedel, och långsiktig finansiering i form av basanslag. Avslutningsvis i kapitlet beskrivs dialogerna mellan regeringar och lärosätena och det sätt som regeringarna utövar styrning av lärosätena.

### **Eftergymnasial utbildning**

Eftergymnasial utbildning består av ett brett utbud av program där omfattningen varierar mellan ett till fem år eller mer och där yrkesinriktningen kan variera från nästan ingen alls eller liten till nästan hundra procent. För att täcka en sådan variation återfinns programmen i olika system för eftergymnasial utbildning. Systemet består vanligen av universitet med stor andel forskning och det andra av yrkeshögskolor, högskolor, universitet för tillämpad vetenskap och liknande institutioner. Danmark, Finland och Nederländerna är organiserade på detta sätt, medan Norge och Sverige har inkluderat högskolorna i universitetsorganisationen, som därmed inkluderar i stort sett alla postgymnasiala program omfattande tre år eller mer. I Danmark, Finland och Nederländerna återfinns en mängd utbildningar utanför universitetssektorn. Det gäller exempelvis utbildningar till arkitekt, socionom och sjukgymnast liksom konstnärliga utbildningar.

Den norska och svenska modellen förenklar klassificeringen av utbildning men introducerar en större variation mellan institutioner inom universitetssektorn - särskilt vad gäller förhållandet mellan forskning och utbildning. Skillnaden i hur eftergymnasial utbildning struktureras medför att jämförelser mellan länder endast kan göras avseende den totala eftergymnasiala utbildningen. Relationen mellan utbildning och forskning i systemen kommer då inte bara att täcka det vi i Sverige benämner högre utbildning och därmed inte indikera kopplingen mellan utbildning och vetenskap. Kvoten blir mindre intressant men ger ändå en indikation på synen på forskning och utbildning.

Relationen mellan utbildning och forskning är intressant men kanske är det viktigare att klassificera ländernas system för högre utbildning i akademisk koncentrerad, det vill säga Finland, Nederländerna och Danmark och inkluderande, det vill säga Sverige och Norge. Det är dock viktigt att komma ihåg att när utbildningssystem jämförs så finns det alltid en stor risk för att äpplen och päron jämförs.

## Statligt finansierad forskning utanför högskolesektorn

Systemen för utbildning och forskning i de jämförda länderna skiljer sig också åt i hur stor del av den statligt finansierade forskningen som bedrivs inom högskolesektorn och hur mycket som utförs av forskningsinstitut och andra statliga organisationer - till exempel yrkeshögskolor. Procentandelen forskning inom sektorn beror således dels på hur eftergymnasial utbildning är organiserad, dels på strukturen i forskningssystemet.

OECD:s statistik, "Main Science and Technology Indicators", saknar data som direkt beskriver högskolesystemet i relation till andra statliga forskningsutförare men kvoten mellan inomstatlig forskning, där högskolesektorn exkluderas, och den totala högskolesektorn inklusive finansiering från icke-statliga källor ger sannolikt en rimlig indikation på högskoleforskningens omfattning och roll.

Danmark	0,07
Finland	0,36
Nederländerna	0,38
Norge	0,49
Sverige	0,13

Tabell 1: Kvoten mellan statlig intramural forskning (GOVERD) och forskning inom högskolesektorn (HERD). Forskningsvolym mätt som finansiering. Medelvärde för åren 2014 och 2015. Data från OECD "Main Science and Technology Indicators".

I Danmark, Island och Sverige är kvoten som synes liten och högskolesektorn i dessa länder har därför ett större ansvar för forskning, särskilt tillämpad forskning. Norge har den högsta kvoten, vilket förklaras av att en jämförelsevis stor institutssektor genomför en stor del av statligt finansierad forskning. Finland och Nederländerna har en medelnivå i jämförelse med de övriga länderna avseende forskning utanför universiteten.

Sedan millennieskiftet har den berörda kvoten varit stabil i Nederländerna, Norge och Sverige medan den har minskat kraftigt i Danmark. I Finland har det skett en kontinuerlig men inte lika snabb minskning.

## **Basanslag, separerade budgetströmmar och andra skillnader**

Nederländerna och de nordiska länderna, exklusive Sverige, ger ett samlat anslag som basfinansiering till lärosätena. Sverige använder två separata anslag ett för utbildning och ett för forskning. I respektive lands statsbudget beräknas dock lärosätenas basfinansiering baserat på olika faktorer, som antingen kan vara mätbara resultat, kostnader för särskilda uppdrag eller en kontinuerlig stabil och historiskt baserad finansiering. För huvuddelen av finansieringen är det således möjligt att utifrån faktorerna dela upp även ett samlat anslag i utbildning och forskning, men för vissa delar av den finska och den norska basfinansiering är indelningen inte tydlig och kalkylerna måste därför i viss utsträckning måste baseras på antaganden.

Förutom basala skillnader i struktur och förekomsten av samlade anslag kan skillnader i hantering av vissa frågor påverka jämförelserna. Exempel på sådana är ägande av och kostnader för lokaler, hantering av pensionsfonder, skatter och immateriella rättigheter. Då hanteringen av dessa och andra liknande frågor varierar mellan länder kan sådan poster i hög grad påverka storleken på nettoresurserna för högskolesystemet. I jämförelser som den här, av hur systemen ser ut i olika länder, påverkar dock inte fel i bedömningen av nettoresurser särskilt mycket medan väsentliga problem kan uppstå när länder jämförs avseende finansieringsnivån uttryckt per invånare, eller i relation till BNP eller liknande.

## **Resursfördelning**

Anslag och andra bidrag är, efter bästa förmåga, indelade i resurser till forskning och till utbildning och fördelningen är i stora drag den som beskrivs i tabellerna nedan. Data avser huvudsakligen 2015, men det kan finnas vissa avvikelser från detta på grund av brist på data.

I den norska statsbudgeten finns ett antal budgetposter som inte är fördelade till vare sig utbildning eller forskning. Här antas att basanslag för utbildning endast avser ersättning av studieplatser och en proportionell del av basfinansieringen för hyror och museer. Finansiering av utbildning tycks ändå stor och det är möjligt att en viss medel används för forskning, det vill säga en del av det som förts till "studieplatser" bör betraktas som ekonomisk bas för forskning. Den norska motsvarigheten till SUHF, Universitets- och högskolerådet, påpekar att

det inte finns några hårda fakta till grund för dessa antaganden, men håller med om att det kan vara en rimlig uppskattning i det här sammanhanget.

I Finland finns en budgetpost, basfinansiering för forskningsstrategi, riks-täckande uppdrag inom utbildning och industri, som sannolikt motsvarar sam-verkan i en svensk kontext och som är svår att föra till antingen utbildning eller forskning. Här antas därför att den delas lika mellan forskning och utbildning. Experten från Finland som deltagit och försett studien med underlag har en lik-nande ståndpunkt som de norska.

	Utbildning			Forskning högskolan			Befolk- ning Miljoner
	Statlig finansiering högskola	Icke statlig finansiering högskola	Annan post- gymnasial utbildning	Basfinan- siering	Extern finan- siering	% extern -finan- siering	
Danmark (GDkr)	7,8	0,33	7,5	9,3	7,2	44	5,6
Finland (GEur)	0,9		0,85	0,9	0,8	47	5,4
Norge (GNOK)	20,3		low	12,2	4,75	28	5,1
Nederländerna (GEur)	1,9	0,5	0,6	1,9	1,6	45	17,8
Sverige (GSEK)	23,8	3,1	1,7	16,7	21,9	57	10

Tabell 2 Finansiering av postgymnasial utbildning och forskning 2015. Nationell valuta. Data hämtade från statsbudgetar och verksamhetsstatistik.

I tabellen ovan framgår tydligt skillnaden mellan särskilt Danmark och Finland å ena sidan och Norge och Sverige å andra sidan vad gäller hur stor andel av den postgymnasiala utbildningen som utförs av högskolesystemet. Nederländerna har ett uppdelat system men uppenbarligen har forskningsuniversiteten ett förhål-landevis stort utbildningsuppdrag, eftersom andelen utanför högskolesystemet är ganska begränsad jämfört med Danmark och Finland.

Tabellen visar också att graden av externfinansiering av forskning skiljer sig kraftigt åt mellan länderna. Eftersom det mesta av den externa finansieringen härrör från staten genom forskningsråd, och andra myndigheter är detta en tydlig indikator på skillnader i regeringarnas högskolepolitik. Hög externfinansiering speglar en prioritering av fördelning av medel i konkurrens. Norges mycket låga andel förklaras av en omfattande institutssektor som erhåller basfinansiering som annars, åtminstone till en del, skulle ha tilldelats högskolan som extern-finansiering.

	<i>DK</i>	<i>FIN</i>	<i>NL</i>	<i>NOR</i>	<i>SVE</i>
Bas/kontrakt/historiskt		23	44	52	
Antal studenter	90	0	18	38	60
Klarade poäng/examina	9	65	31	9	40
Internationellt utbyte	1	4		0,8	
Annat		7	7		

*Tabell 3: Faktorer som påverkar den statliga finansieringen av utbildning inom högskolan. Andel av finansieringen.*

Tabellen ovan beskriver vilka faktorer som påverkar utbildningens basfinansiering. Statliga medel fördelas nästan enbart som basfinansiering av utbildning. Den viktigaste skillnaden är att Nederländerna och Norge och i viss mån Finland har ett system där en väsentlig del av finansieringen avgörs som historisk eller överenskommen finansiering, medan finansieringen i Danmark och Sverige är proportionell mot antalet studenter och producerade poäng eller examina.

I Danmark har det inte funnits någon gräns för antalet studenter utom inom områden såsom medicin. Detta har lett till en kraftig ökning av antalet studenter, ökningen var 39 procent mellan 2009 och 2015. Aalborg och Syddanskt universitet sticker ut med ökning under denna period på 74 respektive 108 procent. I Nederländerna är situationen jämförbar med nästan inget tak för antalet studenter och en ökning med 12 procent mellan 2009 och 2015, Wageningen University ökade sitt antal studenter med 70 procent. Den lägre ökningen jämfört med Danmark kan vara ett resultat av svagare incitament att expandera verksamheten eftersom endast hälften av finansieringen är direkt proportionell mot antalet studenter, högskolepoäng och examina.

	<i>DK</i>	<i>FIN</i>	<i>NL</i>	<i>NOR</i>	<i>SVE</i>
Historiskt/överenskommet	100 av föregående år	33	61	43	80
Anställningar				36	
Utbildning	45 av ökn.		15		
Externfinansiering	20 av ökn.	18		10	10
Bibliometri	25 av ökn.	26		5	10
Doktorander	10 av ökn.	18	24	5	


Tabell 4: Faktorer som påverkar basfinansieringen för forskning. Andel (%) av basfinansiering

I tabellen ovan framgår att de nordiska länderna använder någon form av indikatorer för att till en del bestämma storleken på basfinansieringen medan Nederländerna inte gör det. Den ekonomiska effekten av indikatormodellerna kan, möjligen med undantag av Finland, antas vara begränsad, dels med tanke på att indikatorerna endast påverkar en ganska liten del av anslaget, dels eftersom indikatorernas uppbyggnad tenderar att minimera påverkan. Trots den ringa ekonomiska effekten är det rimligt att anta att modellerna ändå påverkar systemen genom de tydliga incitament de förmedlar.

I Danmark bibehålls finansiering från föregående år men alla nya medel fördelas enligt indikatorer. Det finns inga fasta regler för hur eventuella nedskärningar av de ekonomiska ramarna ska fördelas. Volymen av ett lärosätes grundutbildning påverkar de statliga anslagen för forskning i Nederländerna och Danmark men inte uttalat i något av de övriga länder.

### **Dialogen mellan lärosäten och regeringen**

När ländernas högskolesystem jämförs är det också intressant att studera hur dialogen om resursfördelning genomförs, vem eller vilka som deltar i den, vilket bakgrundsmaterial som finns och hur lång planeringscykeln är. Budgetarna är ettåriga men planeringscykeln är, åtminstone till en del, längre i alla länder. När det gäller dialogen, finner vi i alla länder, en skriftlig årlig rapportering



men diskussionen och mötena mellan lärosäten och regeringen är årlig endast i Sverige. I Finland och Nederländerna äger dialogen rum vart fjärde år och i Norge vartannat år. I Finland sker dessutom ett platsbesök av en representant för utbildningsdepartementet mitt i perioden. Lärosätena är vid de fysiska mötena representerade av universitetsledningen och, åtminstone i Norge, även av ledamöter i styrelsen. I Nederländerna är dialogen fokuserad kring universitetens och statens strategiska planer.

Kvaliteten på dialogerna följs upp av rektorskonferenserna i respektive land och det verkar som om de dialoger som förs i Danmark och Nederländerna får något högre betyg än i de övriga länderna, vilket kan vara en effekt av att ministerierna är bättre förberedda eftersom antalet lärosäten är relativt få. I viss mån kan denna effekt motverkas av mindre frekventa möten men sannolikt innebär skillnaden i antal lärosäten bättre dialoger i Danmark och Nederländerna än i de övriga studerade länderna.

### **Övergripande skillnader**

I denna översikt kan länderna karakteriseras utifrån ett par olika dimensioner. Danmark och Nederländerna bildar en grupp som kännetecknas av ett binärt eftergymnasialt utbildningssystem, en som det förefaller innehållsrik dialog mellan stat och universitet, hög andel av basfinansiering och koppling mellan resurser för utbildning och forskning. Sverige skiljer sig i alla avseenden från Danmark och Nederländerna. Norge och Finland befinner sig någonstans däremellan.

Det är också möjligt att beskriva skillnaderna mellan systemen efter stabilitet eller åtminstone den stabilitet systemen uppfattas förmedla. Ett samlat anslag, låg grad av externfinansiering, historisk eller överenskommen finansiering av utbildning, koppling mellan resurser för utbildning och forskning och hög historisk och överenskommen forskningsfinansiering främjar den upplevda stabiliteten. Med en sådan ansats skulle tryggheten och stabiliteten uppfattas vara större i Nederländerna, Danmark och Norge och lägre i Finland och Sverige.



4



# 4. Ledare inom akademien om styrning och resurs- tilldelning - nuläge och förändringsriktning

## **Inledning**

I detta kapitel redovisas resultatet av personliga intervjuer med rektorer som berört frågor om styrning av och resurstilldelning till högre utbildning och forskning. Intervjuerna har genomförts med rektorer vid tolv lärosäten. Lärosätena har valts ut för att få en storleksmässig och geografisk spridning och även så att både breda och mer specialiserade lärosäten ska vara företrädare. Syftet har varit att få en bild av hur rektorer ser på dagens modell för styrning och resurstilldelning till utbildning och forskning och i vilken riktning en eventuell förändring bör gå. En av frågorna har varit att rektorerna ombads att beskriva sitt ideal för statlig styrning av lärosäten inom högre utbildning. En avsikt och förhoppning är att underlaget ska vara en grund för att ta föreslå hur en ny modell bör utformas.

Intervjuerna genomfördes under våren och sommaren 2016. Intervjuserien inleddes tredje maj och avslutades förste september. Intervjuerna baserades på en upprättad mall med tolv frågor, men samtalen utvecklades relativt olika i de skilda intervjuerna. Dels skiljer sig rektorernas intressen och fördjupade resonemang från varandra, vilket lett till att följdfrågor och utläggningar av skilda slag tagit olika riktning, dels har rektorerna i ett antal fall skilda åsikter. Olika åsikter och bedömningar förefaller framförallt vara föranledda av den situation det egna lärosätet befinner sig i. Intervjusvaren ger inom vissa områden en mycket entydig och samstämmig bild, i andra en inte helt sammanhängande bild. Det finns också frågor och områden där uppfattningar är många och bilden splittrad.

Den beskrivning av intervjupersonernas uppfattningar som följer försöker måla upp en sammanhängande bild, varför en del information utanför vad som sagts i intervjuerna också tagits med. Ambitionen har varit att det tydligt ska framgå när så är fallet. Kapitlet inleds med rektorernas syn på nuläget avseende styrning och resursfördelning. De områden som behandlas kan delas in under rubrikerna profilering, finansiering respektive dialog. I bilaga finns en lista över de rektorer som intervjuats, de tidpunkter då intervjuerna genomfördes samt de frågor som ställdes.

## **Profilering, finansiering och dialog – nuläge**

Nedan redovisas den bild som rektorerna ger av nuläget avseende graden av profilerings och vad som hindrar profilerings. Vidare redovisas uppfattningarna avseende det sätt som utbildning och forskning finansieras. Avslutningsvis återges uppfattningarna om den dialog som förs med regeringen om lärosätenas roll och uppdrag.

### **▪ Profilerings**

Det finns tydliga skillnader mellan lärosätena idag, såsom breda universitet, specialiserade universitet och mindre högskolor med stark fokus på utbildning. Balansen mellan utbildning och forskning är olika där de äldre lärosätena har en väsentligt större forskningsandel. De intervjuade rektorerna menar ändå, närmast samstämmigt, att profilerings inte är tillräcklig för att möta det alltmer komplexa uppdrag som universitet och högskolor har idag.

De skillnader som finns mellan lärosäten är huvudsakligen uppkomna i samband med att lärosätena bildades, det vill säga profilerings är inte en följd av en dynamisk anpassning till förändrade behov och förutsättningar utan framför allt en konsekvens av ett historiskt arv. Rektorerna anser att den nuvarande modellen för styrning och finansiering snarare verkar för en ökad likriktning eftersom incitamenten på det hela taget är desamma för alla lärosäten. Basuppdraget är detsamma och i väldigt få fall finns ytterligare uppdrag av betydelse, omfördelning av resurser sker utifrån identiska utvärderingsinstrument, vilket innebär att alla springer på samma bollar.

En hög grad av handlingsfrihet anses vara avgörande för möjligheten till profilerings. Generellt framförs att handlingsfriheten och självständigheten på många sätt är stor, men att lärosätena inte utnyttjar de möjligheter som finns. Samtidigt innebär den låga andelen basanslag, kraven på medfinansiering och det begränsade egna kapitalet att den i och för sig stora formella friheten inte kan utnyttjas på grund av ekonomiska restriktioner.

En förändrad organisatorisk form, det vill säga någon annan typ av myndighetsform, skulle kunna öka den ekonomiska friheten och skapa formella möjligheter av betydelse för verksamheten men ledningarna anser inte att frågan bör prioriteras i nuläget, i alla fall inte vid tidpunkten för intervjuerna. Ett antal specifika frågor om problem och åtgärder vad gäller lärosätenas autonomi bör fattas beslut om men det rör sig inte om principiella förändringar i styrsystemet. Flera hänvisar i sammanhanget till den utredning som genomförts av universiteten i Stockholmsregionen, den så kallade SUUN-rapporten.

Flera rektorer nämner att ett samlat anslag eller åtminstone större flexibilitet i användningen av anslag för utbildning och forskning skulle ge större ekonomisk frihet och mer frihet att arbeta strategiskt med lärarnas och forskarnas anställningar. Rektorerna ser att ett samlat anslag på kort sikt skulle göra det lättare att använda kapital och att det skulle ge en viktig signal om att utbildning och forskning hänger samman. På längre sikt innebär det möjligheter till en kulturförändring och bättre förutsättningar att arbeta för högre kvalitet och bättre stabilitet.

### ▪ **Finansiering**

Många rektorer tycker att det är dags för en översyn av formerna för finansiering av utbildning, men det finns inte en tydlig bild av hur en ny resurstilldelningsmodell skulle kunna vara utformad. Dagens modell för resurstilldelning till utbildning har ändamålsenliga komponenter såsom till exempel anslagssparande och egentligen finns en stor frihet att fördela de resurser som lärosätet får. En annan fördelning internt än den som speglar prislapparna är dock svår på grund av motstånd mot avvikelser från fördelningsmodellen inom den egna organisationen. Möjligen är även här, precis som avseende de låga basanslagen för forskning, svårigheten framför allt att det inte finns några fria icke prestationsrelaterade resurser, som kan användas för utveckling av utbildningsprogram och kurser och för att säkra rimliga anställningsförhållanden för alla.

Alla intervjuade menar att en förändring av finansieringen av forskning som innebär en större andel basanslag är nödvändig. Basanslag är mycket viktigt för att kunna profilera verksamheten. Problembilden skiljer sig dock mellan olika lärosäten. Från högskolor och nya universitet uppfattar man på vissa håll att lärosätet blir "utsvalt" och att utbildningens forskningsanknytning inte kan upprätthållas medan företrädare för de äldre lärosätena är bekymrade över att alltför utspridda forskningsmedel ska leda till försämrade forskningskvalitet.

Det framförs också tydligt att forskningsfinansieringen är för osäker och variabel. Det behövs långsiktigt stabila förutsättningar för att profilera och förnya forskningen. Under förutsättning att ingen omfördelning mellan lärosätena sker tycks flertalet av rektorerna vara överens om att medel bör flyttas från Vetenskapsrådet, Formas och Forte till lärosätenas basanslag. En annan återkommande uppfattning är att forskningsfinansierarna finansierar en stor andel av den forskning som bedrivs och måste samordna sig på ett bättre sätt för att de totala resurserna ska ge bättre förutsättningar för forskningen vid lärosätena.

En central fråga rörande finansieringen av utbildning och forskning är det hårt

kritiserade så kallade produktivitetsavdraget. Eftersom produktivitetsvinster i högskoleverksamhet världen över i huvudsak omsätts i högre kvalitet i utbildning och forskning leder produktivitetsavdraget i anslagsberäkningarna till att det svenska högskolesystemet kontinuerligt tappar mark i förhållande till konkurrerande länder. Besparingar kan vara nödvändiga men produktivitetsavdraget som generell modell och tillämpning måste enligt mångas uppfattning avskaffas.

### ▪ *Dialog*

Dialogen med regeringen och då specifikt Utbildningsdepartementet upplevs idag i hög grad vara envägskommunikation, det vill säga regeringens uppdrag till lärosätena kan inte påverkas. Dessutom är kunskapsunderlaget svagt i många frågor som exempelvis samverkan, regional betydelse och det nationella behovet. Indikatorer och statistik är inte tillräckligt problematiserade som beskrivningar av lärosätenas resultat och inte heller alltid överenskomna som underlag för bedömningar. Det finns en risk att dialogen blir en diskussion om tolkningar av det underlag som föreligger snarare än om vad som bör göras för att utveckla lärosätet och höja kvaliteten i utbildning och forskning.

Några nämner att skillnaderna i de rådande förutsättningarna inte alls återspeglas i den styrmodell som finns idag. Alla hanteras på likartat sätt. Om en kontraktmodell tillämpades istället så skulle resursfördelningen kunna ta hänsyn till variationen mellan lärosäten på ett bättre sätt. Det som krävs är en god dialog baserad på en genomförd uppföljning och relevanta och av båda parter accepterade mätetal. Vidare är en viktig ingrediens att regeringen driver en aktiv högskolepolitik.

### **Riktningar för ett förändrat styrsystem**

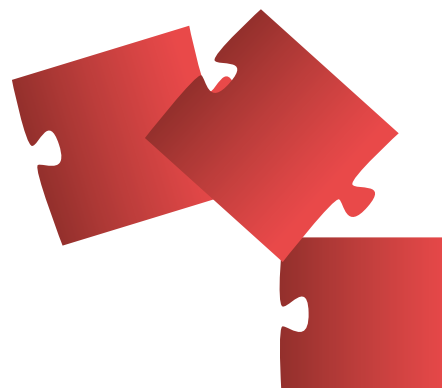
De intervjuade rektorerna vill utifrån det nuläge som de beskriver se förändringar som går i riktning mot ett styrsystem som kännetecknas av större tillit, större ansvarstagande och en förändrad dialog. Ett nytt system bör bygga på följande grundbultar vad gäller styrning och resurstilldelning.

- Större tillit från regeringen skulle ge ökad självständighet i den dagliga verksamheten och därmed bättre förutsättningar för långsiktiga strategier och långsiktig planering. Begränsningar i handlingsfriheten såsom öronmärkning av medel, låg andel basanslag och hinder för rätten att ingå avtal och att äga fastigheter är exempel på områden där problem finns idag och där en

större frihet baserad på tillit skulle göra skillnad för lärosätenas möjligheter till utveckling.

- Större ansvarstagande går hand i hand med ökad tillit. Rektorer ser med fördel att den modell med stort eget ansvar för kvalitetssäkring av högre utbildning som nu införs också ska gälla för forskningsverksamhet och samverkan. Högsta möjliga kvalitet i all verksamhet ska gälla oavsett storlek och profilering och det är en självklarhet att detta är ledstjärnan för det interna arbetet.
- En kvalificerad nationell uppföljning av både forskning och utbildning utgör en nödvändig grund för en konstruktiv dialog men också för en än mer utvecklade kvalitetskultur inom högskolan.
- En förändrad dialog, som är en äkta dialog och som utgår ifrån respektive lärosätes förutsättningar bör utvecklas och tillämpas. Dialogen ska stödjas av kvalificerad uppföljning.
- Fleråriga kontrakt liknande de som finns i andra nordiska länder förs fram av de intervjuade som en rimlig väg för att öka förutsägbarheten för lärosätenas ramar och därmed öka stabilitet och styrbarhet.

Sammantaget innebär ovanstående grundbultar tillämpning av en styrmodell som bygger på fleråriga kontrakt och kontinuerlig uppföljning och som tydligt visar hur lärosätena arbetar i förhållande till uppsatta mål och vilka resultat som uppnåtts. En utvecklad dialog mellan regering och lärosäten kan bättre ta hänsyn till lärosätenas olika förutsättningar och skapa möjlighet till profilering. Båda parter ska i dialogen föra fram synpunkter kring önskvärd inriktning och mål för verksamheten. Att staten har legitima skäl att ställa krav och ha synpunkter råder det inte några delade meningar om men regeringens roll är att skapa goda förutsättningar och ha fokus på målen för sektorn i sin helhet. Varje lärosäte har sedan sina speciella förutsättningar att bidra till dessa. En högkvalitativ verklig och äkta dialog kräver bra underlag. God analys- och värderingskapacitet är därför avgörande.



5



## 5. Styrning och resurstilldelning - en förändrad resurstilldelning grundad i en utvecklad dialog

### **Förändring för ökad kvalitet i utbildning och forskning**

Tillitsbaserad styrning och reformerad resurstilldelning är medel för ökad självständighet. De förändringar som redovisas uppfattas, av de intervjuade rektorerna kunna leda till ett effektivare högskolelandskap och till högre kvalitet i utbildning och forskning. Det är framförallt i två avseenden som det nuvarande resurstilldelningssystemet måste förändras. Systemet måste ta hänsyn till att alla lärosäten inte kan och inte ska ha samma verksamhet, utan resurser ska kunna fördelas på ett sådant sätt att det stödjer de mål och de uppdrag som gäller för respektive lärosätes verksamhet. För att åstadkomma en sådan förändring i resurstilldelningssystemet måste också dialogen mellan regeringen och lärosätena utvecklas på ett sådant sätt att varje lärosätes specifika styrkeområden och möjligheter står i fokus då uppdraget diskuteras.

Förutsättningarna för utveckling av varje lärosätes styrkor förbättras också om den ekonomiska självständigheten och möjligheten till långsiktig planering förbättras. Faktorer som högre andel basanslag, möjlighet att använda anslaget mer flexibelt till utbildning och forskning och möjlighet att ackumulera kapital för att möta eventuella nedgångar och för att göra strategiska satsningar är av avgörande betydelse. Den utvecklade dialogen måste således också skapa den tillit och det förtroende som gör att en utökad ekonomisk självständighet kan bli verklighet. Ett välfungerande system för kvalitetssäkring av utbildnings- och forskningsverksamheten vid lärosätena är också en central komponent i ett nytt styrsystem då det ger en grund för tilliten till att verksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Fortsättningsvis i detta kapitel beskrivs i de följande fyra avsnitten viktiga förändringar och argument för dessa förändringar. Det finns en tämligen stor samsyn mellan intervjuade rektorer kring föreslagna förändringar. I det avslutande avsnittet problematiseras förslagen genom att peka på utmaningar och risker vid ett genomförande.



### **Ett resurstilldelningssystem som inte likriktar**

Ett resurstilldelningssystem, såsom det som tillämpas idag, där alla har samma uppdrag och alla mäts på samma sätt likriktar verksamheten och försvårar i hög grad profilering. Det mångfacetterade högskolelandskap som efterfrågas av många blir inte verklighet. Det måste skapas möjligheter att utifrån en utvecklad dialog med regeringen fördela resurser till specifika uppdrag för ett visst lärosäte. I den jämförelse som presenteras i kapitel tre framkommer exempel på mer differentierade uppdrag i bland annat Finland och Holland. En sådan ordning är nödvändig även i Sverige om verklig profilering ska åstadkommas och sammantaget ge ett effektivt högskolelandskap. För att en differentierad resurstilldelning ska ha legitimitet måste den uppföljning som utgör grunden för tilldelning på något sätt vara överenskommen mellan lärosätena och regeringen och eventuellt även andra intressenter. Därutöver krävs förstås lärosätesspecifik uppföljning för lärosätesspecifika mål och uppdrag.

### **Ett resurstilldelningssystem som ger större ekonomisk självständighet**

En större ekonomisk självständighet är viktig för att fullt ut kunna arbeta med mer differentierade uppdrag. Större andel basanslag för forskning utgör en nödvändig förutsättning för att arbeta strategiskt, vilket bland annat innefattar att skapa bättre karriärvägar. Detta har också under lång tid varit ett krav från lärosätena. En sådan förändring har också utlovats från politiken. Den jämförelse som presenteras i kapitel tre i denna rapport visar att Sverige har högre andel externa medel av den totala forskningsfinansieringen än övriga länder i jämförelsen. Det finns tydliga tecken på att detta är en nackdel för effektivitet och kvalitet i forskningen (se SUHF 2014 och 2015). Danmark och Nederländerna är länder som har en hög andel basanslag och dessa länder är mer framgångsrika forskningsmässigt än Sverige. Stabiliteten i basanslagen förs också fram som en viktig faktor och det indikeras vara ett förhållande som råder i Danmark och Nederländerna. Omfördelningen mellan lärosäten är liten. Starka argument för högre andel basanslag är möjligheter till förbättrade anställningsvillkor för lärare och forskare och utökade möjligheter för lärosätena att själva avgöra när, var och hur strategiska satsningar ska genomföras.

Det är inte bara rörande anslagen till forskning som en högre stabilitet är önskvärd. Utbildningsanslaget bör innehålla en andel som inte är direkt kopplad till

utbildningsproduktion för att skapa bättre planeringsförutsättningar och högre stabilitet. Dagens system som är fullt ut prestationsbaserat riskerar stora variationer över tid i den ekonomiska basen och gör nysatsningar på andra och mer osäkra utbildningsformer och utbildningsprogram riskfyllda. Möjligheten att bygga upp ett relativt stort myndighetskapital hör också till de faktorer som ökar den ekonomiska självständigheten och stabiliteten. Att ha kapital är väsentligt för att möta svängningar i intäkter och för att kunna göra större satsningar.

Sverige är ensamt bland de nordiska länderna att ha separerade budgetströmmar och separat redovisning av omfattningen på utbildning och forskning. Detta framgår av den jämförelse som redovisas i kapitel tre. Samma samlade tilldelning gäller i Nederländerna. Ett samlat anslag vid fördelningen av resurser till kärnverksamheterna utbildning och forskning skulle innebära en ökad självständighet för universitet och högskolor. Innebörden är att lärosätena själva bäst bedömer hur resursfördelningen inom lärosätet bör ske över tid för att kunna utveckla och upprätthålla en hög kvalitet i verksamheten. Ett samlat anslag skulle också vara en markering av att utbildning och forskning hör ihop och en markering från regeringens sida att den har förtroende för att lärosätena har och tar ett samlat ansvar för verksamheten. Ett samlat anslag stödjer kopplingen mellan utbildning och forskning och bekräftar den fundamentalt grundläggande utgångspunkten för verksamheten vid universitet och högskolor och som skiljer universitet och högskolor från forskningsinstitut som bara bedriver forskning och yrkeshögskolor som ägnar sig åt utbildning utan krav på vetenskaplig grund.

Ett förslag till modell som innebär ett samlat anslag men som i förhållande till dagens modell inte är någon mer genomgripande förändring i övrigt är följande. Det samlade anslaget baseras på de förväntningar som regeringen har avseende vad lärosätet ska genomföra. Det betyder, med tillämpning av dagens ordning för att fastställa anslaget, att det samlade anslaget beräkningsmässigt består av en del baserat på antalet helårsstudenter och helårsprestationer och en del som är baserat på till forskning. Ett sådant underlag för tilldelning innebär i praktiken, visar erfarenheter från andra samhällssektorer, att många lärosäten kommer att genomföra verksamhet som svarar mot underlaget för resurstilldelning, men det kommer också att finnas lärosäten som för att nå sina mål och för att kunna finansiera strategiska satsningar kommer att avvika från beräkningsunderlaget. Till exempel kan kvalitetsbrister i vissa utbildningar eller en större satsning på fristående kurser för ett livslångt lärande innebära att mera resurser under en period

satsas på utbildning. En uppbyggnad av en forskningsmiljö i syfte att skapa en stark profil och eller för att forskningsanknyta ett utbildningsområde kan vara ett exempel där mer medel i jämförelse med underlaget fördelas till forskning.

I redovisningen kan självklart kostnaderna fördelas på utbildning respektive forskning. Det är ett berättigat krav att regeringen, dels har en samlad information om vad utbildning och forskning totalt sett kostar, dels att varje lärosäte lämnar en sådan redovisning i sina uppföljningar och årsredovisningar.

### **En utvecklad dialog som skapar tillit**

Ovan föreslagna förändringar i resursfördelningssystemet, mer eller mindre omfattande, måste grundas i en utvecklad dialog. En utvecklad dialog är en förutsättning för att skapa tillit och förtroende för lärosätenas förmåga att uppfylla de högskolepolitiska målen och för ett system som tillåter differentierade uppdrag. För lärosätena ger en utvecklad dialog nödvändig kunskap om den högskolepolitik som regeringen vill föra och den skapar möjlighet att positionera och profilera den egna verksamheten inom ramen för den nationella bilden. Lärosätena kan som delar i ett högskolesystem ta sin roll för att bidra till helheten. Uppföljning och dialog måste ske utifrån god kunskap om samhällets behov, hur väl dessa behov tillgodoses och med underlag för bedömning av kvaliteten i den verksamhet som bedrivs.

I den utvecklade dialogen ger såväl lärosäten som regeringen sin syn på nuläge och önskad utveckling. Regeringen ska som grund för sin tillit till lärosätena ha en god bild av vilken verksamhet som de resurser som tilldelas åstadkommer och det är självklart legitimt att samhället ställer krav. Samtidigt är den ökade självständighet som tilliten ger en nödvändig förändring för att möjliggöra ett profilerat högskolelandskap. De ökade återrapporteringskrav som en långtgående frihet kräver är nödvändiga, men det är viktigt att huvudmannen inte missbrukar uppföljningssystemet. Ett visat förtroende att använda resurserna fritt får inte naggas i kanten av orimliga och onödiga krav i återrapporteringen. Det är också viktigt att vara klar över att återrapporteringen i sig har styreffekt och kommer att begränsa avvikelser mot fördelningsunderlaget.

Denna nya typ av styrning skulle innebära en fördjupad dialog som mycket mer än idag handlar om lärosätenas styrkeområden och på vilket sätt potentialen i särskilda kvaliteter kan tas tillvara. Vad krävs till exempel för att en samlad kunskapsmiljö, nationellt ledande och internationellt erkänd, ska kunna utvecklas till

en internationellt ledande miljö och på vilket sätt kan regeringen stödja en viktig prioritering och profilering? En viktig aspekt i sammanhanget är att initiativet till profilering tas av lärosätena, det är inte regeringen som ska styra lärosätena i en viss riktning.

Resultatet av dialogen kan formuleras i kontrakt, det finns flera exempel på detta ifrån våra grannländer. Det är också av vikt att dialogen förs mellan parter på rätt nivå för att vara meningsfull. Dialogen är den mest centrala komponenten i styrningen och måste därför ske mellan parter som har mandat att förhandla. Kontrakten bör vara långsiktiga men uppföljningen av verksamheten kontinuerlig. Som tidigare framhållits finns tillämpningar i andra länder att ta del och bedöma relevansen i utifrån våra förhållanden.

### **Kvalitetssäkring som en del av styrningen av universitet och högskolor**

Ytterst syftar verksamheten vid universitet och högskolor till att genomföra de grundläggande uppgifterna avseende forskning och utbildning med hög kvalitet för att på så sätt bidra till att kunskapsutveckling, kompetensförsörjning och samhällsliga utmaningar kan hanteras. Samverkan och nyttiggörande är en självklar del av forskning och utbildning snarare än ett tredje separat uppdrag.

Med ovanstående som utgångspunkt blir det naturligt att också betrakta de system eller regleringar som statsmakten har för att säkra verksamhetens kvalitet som viktiga komponenter i det sammantagna styrsystemet. Det innebär också att styrningen i syfte att uppnå en hög kvalitet inte nödvändigtvis behöver hanteras inom ramen för den ekonomiska resursfördelningen utan kan ges en egen plats inom ramen för systemet för kvalitetssäkring.

Under senare år har systemet för att kvalitetssäkra utbildningen utvecklats från en situation där granskningsmyndigheten granskar och bedömer varje huvudområde för sig till en ordning där ansvaret för programutveckling och kvalitetssäkring på nivån huvudområden eller program ligger på högskolan själv. I stället är det högskolans förmåga att själva utöva kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling som granskas och bedöms av den utomstående myndigheten.

Även om det nya systemet för kvalitetssäkring inte är helt genomfört, vissa huvudområden kommer även fortsättningsvis att granskas direkt, så är det ett skifte i synen på relationen mellan statsmakten och lärosätena. Den nya ordningen bygger i grunden på en tillit från statens sida samtidigt som lärosätena

måsta ta det samlade ansvaret för både utveckling och förnyelse å ena sidan och kvalitetssäkring och kontroll å andra sidan.

Regeringen har aviserat sin avsikt att även lägga uppgiften att utvärdera lärosätenas förmåga att kvalitetssäkra forskningen till samma myndighet som ansvarar för bedömningen av lärosätenas kvalitetssystem. Det skulle i så fall innebära att båda huvudverksamheterna skulle kunna ges en gemensam ram vad gäller det sätt varpå kvalitetssäkringen utformas. Ramen har två centrala delar som båda är viktiga komponenter i styrsystemet. För det första innebär det ett odelat ansvar för lärosätena att både organisera och genomföra verksamheten samt att utvärdera och driva kvalitetsutvecklingen av forskning och utbildning. Det innebär självfallet inte att allt utvärderingsarbete ska ske bakom lyckta dörrar utan extern granskning och traditionella peer review-processer är en naturlig del av detta arbete. Utvecklingen av en lokal kvalitetskultur kombinerat med ett öppet och utvecklat utvärderingsarbete är med andra ord ett ansvar som i detta system ligger nära verksamhetens genomförande.

För det andra har granskningsmyndigheten på statens uppdrag ett ansvar att säkerställa att de system som lärosätena har för kvalitetsutveckling och kvalitetssäkring fungerar på avsett vis. Det innebär ett ansvar att på ett ingående sätt granska både lärosätenas policys på området och att noggsamt värdera hur väl det fungerar i praktiken.

Så betraktat är systemet för kvalitetssäkring en viktig del i det samlade styrsystemet som, om det utformas enligt ovan, kan ge statsmakten en säkerhet i att verksamheten vid universitet och högskolor inte bara är effektiv och ändamålsenlig utan också präglas av hög kvalitet, en god kvalitetskultur och en förmåga till ständig utveckling.

### **Möjligheter, risker och förhoppningar**


Tre utgångspunkter finns för den genomförda studien och rapporten. En ny modell för styrning och resurstilldelning ska befrämja ett profilerat högskolelandskap, befrämja ökad självständighet och vila på tillit mellan principal och agent. Förslag och tillämpningar som stödjer en sådan förändring och som redovisats i rapporten är ett samlat anslag som innefattar fria medel för strategiska satsningar och omfördelningar, en utvecklad och äkta dialog mellan regeringen och lärosätena och ett samlat system för kvalitetssäkring baserat på ett stort ansvar för lärosätena. Förslagen och resonemangen är i enlighet med många av de intervjuade

rektorernas ideal och uppfattningar, resultat av tidigare utredningar och ställningstaganden av SUHF och har en tydlig fokusering på de resultat som uppnås.

Det finns anledning att här avslutningsvis uppmärksamma vilka utmaningarna och riskerna är med de redovisade tillämpningarna. Ett samlat anslag överlämnar till lärosätet att helt avgöra fördelningen av resurser mellan utbildning och forskning. Ett stort strategiskt ansvar, ett önskvärt sådant givetvis, tilldelas lärosätet som vid felaktiga bedömningar och beslut kan skapa icke önskvärda obalanser mellan utbildning och forskning. Ett väl fungerande och sammanhållet kvalitets-säkringsarbete är en garanti för att kvaliteten i utbildning på grundläggande nivå, avancerad nivå, forskarnivå och i forskningen upprätthålls och utvecklas och att tillräckliga resurser tillförs båda områdena.

Den utvecklade äkta dialogen mellan regeringen och lärosätet måste utgå från lärosätets perspektiv och bedömningar av styrkeområden, dialogen får inte innebära att regeringens styrning av lärosätena ökar genom att särskilda uppdrag fördelas med tillhörande specialdestinerade medel. Dialogen får inte användas för att utöva en överdriven detaljstyrning av enskilda lärosäten. En viktig ingrediens för att motverka att dialogen leder till en detaljerad styrning är långsiktiga kontrakt och åtaganden och fokus på verksamhet och kvalitet som säkerställs genom att det finns ett tydligt ramverk för hur dialogen ska utformas. Ett kraftigt decentraliserat system för kvalitetssäkring har sannolikt bara fördelar, men det fordrar att lärosätena fattar de beslut som krävs, till exempel avveckling av program och kurser som inte klarar egna ställda krav på kvalitet, för att upprätthålla hög kvalitet i verksamheten och ett effektivt utnyttjande av resurser.

Det är viktigt att skilja mellan förslag till förändringar som rör former för styrning, resurstilldelning och ledning från uppfattningar som handlar om tillgången till resurser. Rektorerna tog tillfället i akt vid intervjuerna att också förmedla uppfattningen att basanslagen måste öka för att lärosätena ska kunna agera mera strategiskt och långsiktigt. Det är i grunden en fråga om relationen mellan basanslag och extern forskningsfinansiering, eftersom ökad extern forskningsfinansiering som kräver medfinansiering minskar utrymmet för lärosätetsstrategier och minskar graden av stabilitet ytterligare. En realekonomisk viktig förändring som påtalas är också att det så kallade produktivitetsavdraget tas bort och då handlar det om den del som baseras på omfattningen av utbildning och forskning. Ett produktivitetsavdrag som är kopplat till administrationen är rimligt.



Det är viktigt att det sker en ständig oberoende uppföljning av tillämpade systemen, som innebär att konsekvenser av genomförda förändringar beskrivs och tolkas.

Den genomförda studien pekar på flera önskvärda förändringar alla i syfte att använda tillgängliga resurser mer effektivt och därigenom höja kvaliteten på högre utbildning och forskning och stärka konkurrenskraften. Vi har i resonemangen i denna rapport inte alls berört på vilka grunder som anslagets storlek bestäms och alltså inte resonerat om helårsstudenter och genomströmning som fördelningsgrund för det samlade anslaget. Något resonemang förs inte heller om huruvida samverkan ska utgöra en fördelningsgrund och hur kvalitet och omfattning på samverkan i så fall ska mätas. Det har inte varit syftet med studien och rapporten, men varför är givetvis en central fråga, det vill säga på vilka grunder medel av en viss storlek tilldelas, vilka styreffekter det innebär och vilka alternativen till dagens ersättningsmodell är.

Den av regeringen aviserade utredningen kring resurstilldelning och styrning är efterlängtd och en möjlighet att föreslå förändringar i linje med idéer och förslag som framförts i denna rapport. Förhoppningen är således att vi senast 2020 har en ny ordning för styrning och resurstilldelning baserad på tillit och med gynnsamma konsekvenser för effektivitet och kvalitet i utbildning och forskning.

# Referenser

**Brorström, Björn**, 2009

*"Styrning i offentlig förvaltning. Teori, trender och tillämpningar"*.

Rapport 7 i serien Vetenskap för profession, Borås: Högskolan i Borås

**Lena Eriksson och Ulf Heyman**, 2014

*"Resurser för utbildning och forskning"*.

SUHF dnr 14/014

**Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)**, 2017

*"Fyra lärosäten, fyra roller?"*. Stockholm

**Oucchi, W G**, 1979

*"A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms"*.

Management Science. S 833-848, vol 25, No 9, September

**Prop**, 2015

*"Regeringens budgetproposition för 2016"*

(prop 2015/16:1)

**Prop**, 2016

*"Kunskap i samverkan - för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft"*

(prop. 2016/17:50, sid 55). Stockholm

**Siverbo, Sven**, 2016,

*"Att hantera omfattande styrning"*

KFi-rapport 135. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

KFi-rapport 134





**SOU, 2008:104**

*"Självständiga lärosäten"*

**SOU 2015:92**

*"Utvecklad ledning av universitet och högskolor"*

**Stockholm - Uppsala universitetsnätverk (SUUN), 2015**

*"Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten".*

Stockholm

**Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), 2013**

*"Framtiden börjar nu! Manifest för dialog om den svenska högskolan 2030".*

Stockholm

**Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), 2015**

*"System för forskningsfinansiering och kvalitet – en internationell kunskapsöversikt".*

Stockholm

# Bilaga

## **Nedanstående tolv frågor har ställts till följande rektorer:**

Pam Fredman, Göteborgs universitet .....	18/5
Lena Gustafsson, Umeå universitet.....	13/5
Peter Gudmundsson, KTH.....	24/5
Stefan Bengtsson, Chalmers .....	3/7
Åsa Bergenheim, Karlstads universitet.....	28/6
Jens Schollin, Örebro universitet .....	24/5
Mikael Alexandersson, Högskolan i Halmstad .....	1/9
Sigbritt Karlsson, Högskolan i Skövde.....	3/5
Kerstin Tham, Malmö högskola .....	26/5
Paula Crabtree, Stockholms konstnärliga högskola ....	10/5
Per Nilsson, Ersta-Sköndal .....	17/5
Eva Åkesson, Uppsala universitet .....	29/6

1. *Är högskolelandskapet profilerat idag?*
2. *Hur uppfattar du graden av lärosätenas autonomi idag?  
Tillräcklig-otillräcklig, möjligheter-begränsningar*
3. *Hur skulle du vilja att relationen är utformad mellan regeringen och lärosäten?  
Vilka är bristerna idag?*
4. *Hur ska variation i lärosätenas förutsättningar eventuellt återspeglas  
i regeringens styrningsresursfördelningsmodell?*
5. *Hur ser du på den nuvarande resursfördelningsmodellen till utbildning;  
styrkor och svagheter?*
6. *Hur ser du på den nuvarande resursfördelningsmodellen till forskning;  
styrkor och svagheter?*
7. *Hur ser du på ett samlat anslag till utbildning och forskning?*
8. *Vilken skillnad skulle det göra på kort och lång sikt på ditt lärosäte  
om ett samlat anslag infördes?*
9. *Hur ska regeringen utkräva ansvar av lärosätet inom ramen för  
ett samlat anslag?*
10. *Beskriv ditt ideal för statlig styrning av lärosäten inom högre utbildning!*
11. *Vilka är hindren och möjligheterna för att förverkliga ditt ideal?*
12. *Hur ser processen ut från nuläget till deal?*

*Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) bildades 1995. SUHF tillvaratar universitetens och högskolornas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs. 37 universitet och högskolor är medlemmar på frivillig grund.*

**SUHF**

Sveriges universitets- & högskoleförbund