Kallelse/föredragningslista
Regionala utvecklingsnämnden
2019-06-11

Tid: kl. 08:30-17:00

Plats: Musslan, Östersunds sjukhus

Ordförande
Elise Ryder Wikén (M)

Ledamöter
Karin Thomasson (MP), Vice ordförande
Annika Nordell (L)
Stefan Nilsson (KD)
Jörgen Larsson (C)
Britt-Inger Roos (C)
Johannes Andersson (C)
Robert Uitto (S), 2:e vice ordförande
Maria Jakobsson (S)
Anders Magnusson (S)
Ida Asp (S)
Svante Freij (V)
Sune Sjöström (SD)

Ersättare
Kerstin Hylén (MP)
Mireya Melander (L)
Bertil Sivertsson (KD)
Veronica Eklund (M)
Pontus Nissblad (M)
Håkan Larsson (C)
Linn Aldén (C)
Jonas Andersson (S)
Cathrine Blomqvist (S)
Anton Hammar (S)
Tahar Khalfallah (S)
Bo Danielsson (V)
Marcus Danielsson (SD)

2. Val av justerare och tid för justering

Ärendebeskrivning

Tid för justering: 17 juni, OSD

3. Fastställande av föredragningslistan

Ärendebeskrivning

Enligt reglemente för regionala utvecklingsnämnden har preliminär föredragningslista över de ärenden som avses bli behandlade vid sammanträdet utsänts till ledamöter och ersättare.

Förslag till beslut

Preliminär föredragningslista fastställs som slutlig föredragningslista.

4. Informationer 2019 (RUN/6/2019)

Ärendebeskrivning

- Validering
- Information från kurser/konferenser/nätverk

5. Regionala utvecklingsdirektörens rapport (RUN/5/2019)

Ärendebeskrivning

- Läget i organisationen
- Lägesrapport: Sammanslagning av Europakontoren Mid Sweden European Office (MSEO) och North Sweden European Office (NSEO)
- Inför dialog med Näringsdepartementet 12 juni
- Återrapport möte BRA
- Lägesrapport: RUS-revidering

6. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av projekt (RUN/7/2019)

Ärendebeskrivning

Områdeschefer inom regional utveckling besöker nämnden och presenterar en nulägesbild över pågående projekt inom respektive verksamhetsområde.

Beslutsunderlag

- Sammanställning - Pågående projekt inom regionala utvecklingsnämnden
- Anvisningar för att starta, söka, driva och följa upp projekt inom regional utveckling (RUN/561/2017)

7. Uppföljning av samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet (RUN/60/2019)

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden fastställde den 15 januari, § 5, en uppföljningsplan för 2019. I uppföljningsplanen anges vilka områden inom nämndens verksamhetsområde som särskilt följs upp under året. Enligt fastställd plan ska regionala utvecklingsnämnden vid sitt sammanträde i maj göra en uppföljning av den samverkan som sker med länets kommuner inom ramen för den kommunala överenskommelsen (samverkansavtalet).

Region Jämtland Härjedalen har sedan 2015 en överenskommelse med länets kommuner om regional samverkan. Samverkansavtalet reviderades inför 2019, och regionfullmäktige fastställde den nu gällande överenskommelsen (2019–2021) i juni 2018, § 92. Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för överenskommelsen.

Enligt ”Överenskommelse om samverkan mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner om regional samverkan” ska Region Jämtland Härjedalen samverka och ge stöd till länets kommuner i regional utveckling. Enligt överenskommelsen ska regionen årligen redovisa hur överenskommelsen fullföljts. Redovisningen ska ske genom en verksamhetsberättelse där kommunerna kan se och bedöma i vilken utsträckning de anser att överenskommelsen uppfylls.

Den redovisade uppföljningen över samverkan med kommunerna innehåller en sammanställning av de synpunkter som framkommit vid de kommunala dialoger som genomförts i respektive kommun (6 av 8) under februari-april 2019 utifrån framtagen verksamhetsberättelse.

Förslag till beslut

Regionala utvecklingsnämndens Uppföljning av samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet godkänns.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Uppföljning av samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet
- Uppföljning samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet

8. Uppföljning av länsövergripande styrdokument (RUN/66/2019)

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden fastställde den 15 januari, § 5, en uppföljningsplan för 2019. I uppföljningsplanen anges vilka områden inom nämndens verksamhetsområde som särskilt följs upp under året. Enligt fastställd plan ska regionala utvecklingsnämnden vid sitt sammanträde i juni göra en uppföljning av länsövergripande styrdokument.

De flesta länsövergripande dokument fastställs av regionfullmäktige. De har olika tidsperspektiv och riktar sig ofta till många aktörer, organisationer och myndigheter. Region Jämtland Härjedalen har för de här dokumenten två roller, dels att vara ansvarig för framtagandet tillsammans med andra aktörer i länet, dels att vara mottagare och en av länets aktörer i genomförandet. Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) är ett samhällsbyggande dokument som regioner ska upprätta samt samordna genomförandet av enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Vissa av regionens övriga länsövergripande styrdokument måste vi också ha enligt särskild lagstiftning, medan andra har vi själva fattat beslut om att vi behöver. Dessa styrdokument anses ofta vara underdokument till RUS.

En revidering av Region Jämtland Härjedalens RUS pågår under 2019–2020. Den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som styr vårt tillväxtarbete gäller till 2020 och arbetet med programmering inför EU:s nästa programperiod 2021–2027 kommer mest troligt att starta i början av 2020. I samband med detta är det ett bra tillfälle att se över vår dokumenthierarki, vilka styrdokument

vi behöver och som hjälper oss i det regionala utvecklingsarbetet och vilka som inte längre är aktuella.

För att arbeta mål- och resultatinriktat behöver RUS följas av ett antal program. Utifrån dessa program ska det ske ett aktivt arbete, de ska följas upp, utvärderas och revideras utifrån behov och med tätare mellanrum än RUS. Region Jämtland Härjedalen måste därför vara noga med vilka program som tas fram, att de kopplas till de mandat vi har och att vi har kapacitet och resurser till genomförande och uppföljning. De ska ha titeln program och sträcka sig över fem år om inte särskilda skäl föreligger. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av de länsövergripande styrdokument som faller inom nämndens ansvarsområde har därför resulterat i ett antal förslag kring hur befintliga dokument bör hanteras. Enligt Region Jämtland Härjedalens styrmodell (*Regler för planering och uppföljning enligt Region Jämtland Härjedalens styrmodell*, dnr RS/101/2015) ansvarar regionfullmäktiges presidium för att en gång per mandatperiod göra en översyn av de policyer och strategier som regionfullmäktige beslutat om. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning överlämnas därför till fullmäktiges presidium för vidare ställningstagande.

Förslag till beslut

1. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av länsövergripande styrdokument godkänns.
2. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av länsövergripande styrdokument överlämnas till regionfullmäktiges presidium för vidare ställningstagande kring följande förslag:
- Regionala utvecklingsnämnden får i uppdrag att ta fram ett förslag till Program för Smart Specialisering som ska ersätta nu gällande innovationsstrategi (Innovativt Jämtland Härjedalen) från år 2021.
- Följande styrdokument förnyas inte efter år 2020:
Regionalt tillväxtprogram för Jämtlands län (RTP) 2015–2020
Jämtlands läns ungdomsstrategi 2014–2020
Regional strategi för ökad inflyttning och förbättrad integration (Integrationsstrategi) 2015–2020

Expedieras till

Regionfullmäktiges presidium
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Regionstyrelsen

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Uppföljning länsövergripande styrdokument
- Uppföljningsrapport länsövergripande styrdokument

9. Uppföljning offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019–2022 (RUN/9/2019)

Ärendebeskrivning

Enligt kommunallagen 6 kap § 25 ska en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Om fullmäktige medgett att nämndernas sammanträden får vara offentliga kan nämnden besluta så, vilket regionfullmäktige gjort i Reglemente för regional utvecklingsnämnd i Region Jämtland Härjedalen 2019–2022, punkt 4.9 Offentliga sammanträden.

För att skapa insyn och ge fullmäktige och övriga nämnders ledamöter, organisationens personal och allmänheten möjlighet att närvara beslutade regionala utvecklingsnämnden i januari 2019, § 4, följande:
1. Regionala utvecklingsnämndens sammanträden ska delvis vara offentliga.
2. Regionala utvecklingsnämndens ordförande får i uppdrag att besluta om sammanträdets upplägg och program.
3. Regionala utvecklingsnämndens offentliga sammanträden ska utvärderas senast juni 2019.

Regionala utvecklingsnämnden har sedan beslutet om offentliga sammanträden sammanträtt tre gånger; i februari, i mars och i maj. Vid två av dessa tillfällen har hela sammanträdet varit öppet för allmänheten, och vid ett tillfälle var sammanträdet stängt under beslutsdelen på grund av att ett antal av de ärenden som behandlades innehöll uppgifter som omfattas av sekretess. Informationsdelen av sammanträdet var öppet för allmänheten. Varken media, allmänhet eller regionens förtroendevalda (utöver tjänstgörande och ersättare i nämnden) har närvarat vid något av dessa tre sammanträden. Däremot har flera tjänstepersoner, utöver de föredragande, deltagit vid nämndens sammanträden och tagit del av informationer kring projekt och uppföljningsärenden samt föredragningar av beslutsärenden. Även studenter från Mittuniversitetet, som vid tiden för aktuellt sammanträde gjorde praktik hos regionen, har närvarat vid ett tillfälle. Att nämndens sammanträden är offentliga är väldigt uppskattat av tjänstemannaorganisationen, då det möjliggör för anställda att närvara vid såväl föredragningar och informationer som vid beslut i ärenden som direkt eller indirekt påverkar den egna verksamheten.

Valet att ha offentliga sammanträden påverkar valet av lokal. I dagsläget finns ett sammanträdesrum inom regionens egna lokaler som lämpar sig för offentliga sammanträden, och det är lokalen Musslan som är beläget inom sjukhusbyggnaden. Entrén till byggnaden är öppen, vilket gör att åhörare kan komma och gå som de vill i samband med sammanträden. Lokalen är även utformad så att det finns plats för åhörare i närhet av dörren, vilket minimerar risken för störningar i pågående sammanträde. Detta till skillnad mot Regionens hus där andra annars väl lämpade sammanträdesrum finns placerade (styrelserummet och Indalsälven, tidigare stora konferensrummet). Där finns en reception som tar emot och registrerar inpasserande besökare innan de släpps in i byggnaden, och sammanträdeslokalerna är heller inte anpassade för åhörare. Regionen har också sammanträdeslokaler på Köpmangatan, men även där är entrédörrarna låsta. Där finns heller ingen reception som kan släppa in besökare.

Lokalerna är olika utrustade, vilket påverkar möjligheten till distansdeltagande. Samtliga lokaler har tillgång till videokonferensutrustning som möjliggör för ledamöter att delta vid informationer, men det är endast i styrelserummet i Regionens hus som utrustningen möjliggör distansdeltagande för beslutande ledamöter. Enligt av regionfullmäktige fastställda Regler för deltagande i sammanträden på distans i politiska organ (RS/2350/2016) gäller följande: ”Deltagare som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska vara anslutna till sammanträdeslokalen på så sätt att deltagaren och de som är personligen närvarande på sammanträdet både kan se och höra varandra tydligt för att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt. Att alla deltagarna både kan se och höra varandra tydligt är viktigt för att den som deltar på distans ska kunna delta på samma villkor som de som är

fysiskt närvarande i sammanträdeslokalen och vara fullt delaktig överläggningarna.”. Utifrån nämndens storlek är detta inte möjligt i någon annan lokal än styrelserummet, vilket är en lokal som inte lämpar sig för offentliga sammanträden.

Förslag till beslut
Regionala utvecklingsnämndens sammanträden ska även fortsättningsvis vara delvis offentliga.

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Uppföljning offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019-2022
- §4 Regionala utvecklingsnämnden Offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019-2022

10. Regionala utvecklingsnämndens sammanträdestider 2020 (RUN/63/2019)

Ärendebeskrivning
Enligt punkt 4.4 i regionala utvecklingsnämndens reglemente ska nämnden för varje kalenderår upprätta en plan över sina sammanträden.

Ett förslag på sammanträdestider för 2020 för såväl regionfullmäktige som styrelse och nämnder har upprättats. I förslaget har kommunallagens (2017:725) föreskrifter om den ekonomiska förvaltningen beaktats samt andra viktiga hålltider i Region Jämtland Härjedalens planerings- och uppföljningsprocess. En samordning med nämnderna har också gjorts i syfte att skapa en väl fungerande ärendehanteringsprocess.

Fullmäktige fastställde sina sammanträdesdatum den 17 april, § 36, och regionstyrelsens datum fastställdes den 29 maj. Regionstyrelsen har även fastställt två dagar för gemensam fördjupning för styrelse och nämnder; en budgetdag den 26 februari och en planeringsdag den 18 november.

Förslag till beslut
Följande sammanträdesdagar fastställs för regionala utvecklingsnämnden 2020:

25 februari
31 mars
12 maj
9 juni
15 september
13 oktober
17 november
15 december

Expedieras till
Sekretariatet
Länets kommuner

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Regionala utvecklingsnämndens sammanträdestider 2020

11. Årsredovisning 2018 Birka Folkhögskola (RUN/64/2019)

Ärendebeskrivning
Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syfte med statsbidraget till folkbildningen och de av Folkbildningsrådet beslutade villkoren för statsbidrag.

Senast den 1 juli 2019 ska statsbidragsmottagare rapportera sin verksamhet för verksamhetsåret 2018.

Årsredovisningens innehåll och disposition har fastställts av Folkbildningsrådet.

Regionala utvecklingsnämnden är folkhögskolestyrelse för Birka och Bäckedal, och ska i sin roll som styrelse godkänna årsredovisningen innan den skickas in till Folkbildningsrådet.

Förslag till beslut
Årsredovisning/verksamhetsberättelse 2018 för Birka folkhögskola godkänns.

Expedieras till
Rektor Birka Folkhögskola
Folkbildningsrådet

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Årsredovisning 2018 Birka Folkhögskola
- Verksamhetsberättelse 2018 Birka Folkhögskola

12. Årsredovisning 2018 Bäckedals Folkhögskola (RUN/65/2019)

Ärendebeskrivning
Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syfte med statsbidraget till folkbildningen och de av Folkbildningsrådet beslutade villkoren för statsbidrag.

Senast den 1 juli 2019 ska statsbidragsmottagare rapportera sin verksamhet för verksamhetsåret 2018.

Årsredovisningens innehåll och disposition har fastställts av Folkbildningsrådet.

Regionala utvecklingsnämnden är folkhögskolestyrelse för Birka och Bäckedal, och ska i sin roll som styrelse godkänna årsredovisningen innan den skickas in till Folkbildningsrådet.

Förslag till beslut
Årsredovisning/verksamhetsberättelse 2018 för Bäckedals folkhögskola godkänns.

Expedieras till
Rektor Bäckedals folkhögskola
Folkbildningsrådet

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Årsredovisning 2018 Bäckedals Folkhögskola

- Verksamhetsberättelse 2018 Bäckedals Folkhögskola

13. Mobilitetsstöd för folkhögskolor 2019 (RUN/355/2018)

Ärendebeskrivning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan början av 1970-talet årligen fattat beslut om fastställande av ett schablonbelopp som rekommendation om ersättning för de studerande/deltagare som väljer en utbildning på folkhögskolor i andra regioner än den egna. Ersättningen går direkt från region till folkhögskolorna och benämns mobilitetsstöd.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beslutat att rekommendera regionerna att schablonbeloppet för mobilitetsersättningen för folkhögskolor budgetåret 2019 uppgår till 400 kronor per deltagarvecka, vilket är samma rekommenderade nivå som för 2018.

Förslag till beslut

Region Jämtland Härjedalens schablonbelopp för mobilitetsersättningen för folkhögskolorna budgetåret 2019 uppgår till 400 kronor per deltagarvecka.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Mobilitetsstöd för folkhögskolor 2019
- Meddelande (8/2018) från SKL:s styrelse om rekommendation om mobilitetsstöd till folkhögskolorna 2019

14. Uppsägning av årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism (JHT) (RUN/564/2018)

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden beslutade i december 2018, § 195, om ett årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism (JHT) avseende medel för turismutveckling 2019. Som ekonomisk ersättning för tjänsterna i avtalet betalar Region Jämtland Härjedalen 2 149 000 kronor exkl. moms.

Enligt gällande avtal framgår det av § 6 Avtalstid att sex månader utgör ömsesidig uppsägningstid. Avtalet upphör att gälla 2019-12-31 enligt samma paragraf, vilket gör att uppsägning av avtalet måste ske innan den 30 juni 2019. Om inte uppsägning av avtalet sker innan detta datum förlängs avtalet med ett år i taget.

Med anledning av att regionfullmäktige ännu inte fastställt någon ramtilldelning till regionala utvecklingsnämnden inför verksamhetsåret 2020 bör avtalet sägas upp.

Förslag till beslut

1. Region Jämtland Härjedalen säger upp Avtal mellan Region Jämtland Härjedalen och Jämtland Härjedalen Turism, JHT, avseende medel för turismutveckling 2019, i enlighet med § 6 i avtalet.
2. Avtalet upphör att gälla den 31 december 2019.

Expedieras till

Jämtland Härjedalen Turism (JHT)

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Uppsägning av årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism (JHT)
- (underskrivet) Årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism för verksamhetsåret 2019

15. Samverkansavtal Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund 2019–2022 (RUN/186/2019)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun, Svenska Skidskytteförbundet, Svenska Skidförbundet och Mittuniversitetet har tillsammans arbetat fram ett förslag till samverkansavtal för att stödja utvecklingen och möjligheten till högre studier i samband med studenternas elitidrottande. Syftet med avtalet är att under perioden 2019-06-01 – 2022-05-31 erbjuda möjligheten att kombinera universitetsstudier med skidåkning inom längd och skidskytte på elitnivå. Målen med samverkansavtalet är att är att kunna ge flexibla studiemöjligheter anpassade för satsning mot världselit med hjälp av kvalificerade tränare i en unik studie- och träningsmiljö vid Mittuniversitetet.

Region Jämtland Härjedalens finansiering uppgår till 400 000 kronor per år. Övriga finansiärer är Östersunds kommun med 700 000 kronor per år. Mittuniversitetets egna kostnader uppgår till 600 000 kronor per år samt ett verksamhetsbidrag om 100 000 kronor per år.

Förslag till beslut

1. Region Jämtland Härjedalen medfinansierar Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund med 400 000 kronor per år under perioden 2019-06-01–2022-05-31 enligt föreslaget samverkansavtal för Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund.
2. Finansieringen sker inom budgeterad ram för verksamhetsområde Övergripande regional utveckling.

Expedieras till

Mittuniversitetet

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Samverkansavtal Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund
- Förslag_Samverkansavtal SSSU 2019

16. Samverkansavtal kring Alpina Skiduniversitetet i Åre 2019–2022 (RUN/608/2018)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen, Åre kommun, Mittuniversitetet och Svenska Skidförbundet – Alpint har tillsammans arbetat fram ett förslag till samverkansavtal för att stödja utvecklingen och möjligheten till högre studier i samband med studenters elitidrottande. Syftet är att under perioden 2019-07-01 - 2024-06-30 erbjuda möjligheten att kombinera universitetsstudier med alpin skidåkning på elitnivå. Målet med med samverkansavtalet är att kunna ge flexibla studiemöjligheter inför satsning mot världselit med hjälp av kvalificerade tränare i en unik studie- och träningsmiljö i Åre.

Region Jämtland Härjedalens finansiering uppgår till 140 000 kronor per år under tre års verksamhet, totalt 420 000 kronor. Övriga medfinansiärer är Åre kommun med 500 000 kronor per år, Mittuniversitetet med 500 000 kronor per år, samt Svenska Skidförbundet med 1 000 000 kronor per år.

Med anledning av att Svenska Skidförbundet har gjort överenskommelser om olika längd på samarbetsavtal med olika parter, skriver Region Jämtland Härjedalen ett enskilt samverkansavtal som ingår i verksamhetens helhet men som gäller för perioden 2019-07-01 – 2022-06-30.

Förslag till beslut
1. Region Jämtland Härjedalen medfinansierar Alpina Skiduniversitetet i Åre med 140 000 kronor per år under perioden 2019-07-01 – 2022-06-30.
2. Finansieringen sker inom budgeterad ram för verksamhetsområde Övergripande regional utveckling.

Expedieras till
Svenska Skidförbundet

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Samverkansavtal Alpina Skiduniversitetet i Åre
- Förslag_Samverkansavtal Åre skiduniversitet 2019

17. Samarbete mellan Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun – för fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network (RUN/591/2018)

Ärendebeskrivning
Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun har sedan 2010 drivit en gemensam satsning för att använda UNESCO Creative Cities Network (UCCN) som verktyg för näringslivsutveckling, kompetensförsörjning och internationalisering för företag och regionala aktörer inom den kreativa och kulturella sektorn. Idag består UCCN Nätverket av 180 städer, i UCCN gastronomigrupp finns 28 städer. Länet har ett stort förtroende och är med och påverkar nätverkets utveckling och arbete framåt. Det har skapat och skapar en synlighet och ett inflytande som nu ger genomslag på många olika nivåer såväl nationellt som internationellt.

Arbetet ska utveckla Jämtland Härjedalen som en nationellt och internationellt erkänd hubb inom Kulturella Kreativa Näringar med kreativa mötesplatser för företag, organisationer och akademi, och samverka nationellt med myndigheter och organisationer och verka inom ramen för UN Agenda 2030 med fokus på SDG 11 och ”Östersund Declaration”, för att skapa konkurrensfördelar för det regionala näringslivet och ett ökat attraktionsvärde för regionen.

För att skapa en långsiktighet och en tydlighet kring vad som förväntas av Region Jämtland Härjedalen respektive Östersunds kommun har under hösten 2018 ett förslag till avtal skrivits fram. Sammanfattningsvis angav avtalet ett antal fokusområden för fortsatt arbete, samt att Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen avsätter vardera arbetstid motsvarande 50% för arbetet. Avtalsförslaget angav också att Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen lägger vardera 100 000 kronor per år under 2019-2020, samt att pengarna med fördel kan växlas upp i eventuella projekt. Avtalsförslaget godkändes av kommunstyrelsen i Östersunds

kommun i november 2018, § 302.

Efter framtaget förslag har dialog gällande omfattning och resurser förts och följande revidering av samarbetet föreslås:
- Att Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen vardera avsätter arbetstid motsvarande 20% för arbetet med UNESCO Creative Cities Network (UCCN)
- Att parterna ingår en överenskommelse utifrån ovanstående premisser
- Att parterna som en del i överenskommelsen tillsammans sätter en gemensam agenda för det fortsatta arbetet

En gemensam överenskommelse för arbetet framåt ger förutsättningar och en långsiktighet i det strategiska arbetet med UNESCO Creative Cities Network (UCCN). Genom en överenskommelse blir också de båda parternas insats tydligare.

Förslag till beslut
1. Region Jämtland Härjedalen deltar i samarbetet med Östersunds kommun gällande fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network 2019-2020 med arbetstid motsvarande 20% av en heltid, inom befintliga resurser.
2. Regional utvecklingsdirektör får i uppdrag att teckna en överenskommelse med Östersunds kommun gällande fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network utifrån ovanstående.

Expedieras till
Tillväxtchef Östersunds kommun
Kommunstyrelsen, Östersunds kommun
Områdeschef Välfärd, klimat och kompetens

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Samarbete mellan Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun – för fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network
- Protokollsutdrag Östersunds kommun, KS 2018-11-06, § 302 - Samverkansavtal mellan Östersunds kommun och Region Jämtland-Härjedalen - Unesco

18. Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019–2020 (RUN/306/2019)

Ärendebeskrivning
Regionfullmäktige fastställde i juni 2018, § 93, en reviderad regional mat- och livsmedelsstrategi för Jämtland Härjedalen. Strategin är även antagen av Länsstyrelsen Jämtlands län, och framtagen av ett partnerskap med representanter från Region Jämtland Härjedalen, Jämtland Härjedalen Turism, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Mittuniversitetet, Östersunds kommun, Lantbrukarnas Riksförbund Jämtland, Eldrimner samt Torsta AB.

Partnerskapet ansvarar att ta fram, följa upp och revidera en handlingsplan utifrån den beslutade regionala mat- och livsmedelsstrategin. Planen ska innehålla delmål under de tre insatsområden som finns beskrivet i strategin, samt konkreta aktiviteter knutna till dessa. Regionala utvecklingsnämnden fastställer handlingsplanerna efter förslag från partnerskapet.

Målsättningen var att en första handlingsplan skulle lanseras under hösten 2018, samt vara ettåriga. Partnerskapet har därefter reviderat målsättningen och tidsplanen, och presenterar nu ett förslag till handlingsplan för 2019–2020.

Förslag till beslut
Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019–2020 fastställs.

Expedieras till
Torsta AB

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019-2020
- Förslag_Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019-2020
- Regional mat- och livsmedelsstrategi för Jämtland Härjedalen (RUN/294/2017)

19. Remiss: betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) (RUN/218/2019)

Ärendebeskrivning
Regeringen beslutade i april 2017 att låta en särskild utredare göra en samlad översyn av universitetens och högskolorna styrning och resurstilldelning. Det uttalade syftet var att ge universitet och högskolor goda förutsättningar att kunna bedriva långsiktig verksamhet.

Region Jämtland Härjedalen har nu möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet ”En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”, SOU 2019:6, som presenterades i februari 2019. Remissvar ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet senast den 24 juni 2019.

Mittuniversitetet spelar en avgörande roll för utvecklingen och tillväxten i Jämtlands län. Både när det gäller utbildnings- och kompetensförsörjning och när det gäller forskning och utveckling inom flera områden. För Region Jämtland Härjedalen är det av största vikt att Mittuniversitetet ges goda och långsiktiga förutsättningar för sitt viktiga arbete. Av den anledningen föreslås Region Jämtland Härjedalen yttra sig över betänkandet. Förslaget till yttrande har tagits fram i nära dialog med Mittuniversitetet.

Förslag till beslut
Svar på remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) skickas till Utbildningsdepartementet enligt upprättat förslag.

Expedieras till
Utbildningsdepartementet

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Remiss: betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

- Förslag till Yttrande över betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)
- Missiv Utbildningsdepartementet SOU 2019_6
- Remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

20. Inspel till nytt nationellt program för Socialfonden 2021-2027 (ESF+) (RUN/272/2019)

Ärendebeskrivning

Svenska ESF-rådet har fått regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett nationellt program för Europeiska socialfonden utifrån EU-kommissionens förslag till ESF+ för perioden 2021–2027. Det första steget i arbetet är att göra en omvärldsanalys och lämna förslag till preliminära prioriteringar senast den 1 oktober i år. Därefter ska de redovisa ett förslag till nytt program senast den 1 april 2020. I omvärldsanalysen och förslag till nationellt socialfondsprogram samråder de nu med berörda aktörer. Som ett led i arbetet med omvärldsanalysen inhämtar de regionalt utvecklingsansvarigas synpunkter på inriktningen till ett nytt program. Efter att omvärldsanalysen med preliminära prioriteringarna har lämnats in kommer dialoger med berörda aktörer att hållas. Regionernas inspel ska lämnas till Svenska ESF-rådet senast den 28 juni.

Enligt uppdraget ska ESF+ användas till insatser där behoven är som störst, och insatserna ska vara kostnadseffektiva. Svenska ESF-rådet vill veta hur regionerna ser på vilka behov som fonden ska möta. Inspelen ska besvara följande frågeställningar:
- Inom vilka områden ser ni störst behov av insatser inom ESF+?
- Vilka målgrupper ser ni som prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser för gruppen långtidsarbetslösa ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom kompetensförsörjning och kompetensutveckling ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom det livslånga lärandet (utbildning, fortbildning, vidareutbildning, karriärväxling) ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom fattigdomsbekämpning ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?

Svenska ESF-rådets begäran om inspel utifrån ovanstående frågeställningar skickade till regionerna i mitten av maj. Med anledning av den korta tidsramen, och behovet av att inhämta synpunkter från berörda aktörer i länet (länets kommuner, Länspartnerskapet, Samordningsförbundet, Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, m.fl.), förslås att beslutet delegeras. Region Jämtland Härjedalen har då möjlighet att nyttja större delar av remisstiden för att utarbeta sitt svar.

Förslag till beslut

Beslut om Region Jämtland Härjedalens inspel till Svenska ESF-rådet gällande nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027 delegeras till regionala utvecklingsnämndens ordförande, efter samråd med regionala utvecklingsnämndens 2:e vice ordförande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Inspel till nytt nationellt program för ESF+ 2021-2027

- Följebrev: Begäran om inspel till nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027
- Inspel till nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027
- Fakta om ESF+

21. Regionalt trafikförsörjningsprogram 2021–2026 (RUN/287/2019)

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen, i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet (RKM), har ansvaret för att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Enligt lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) ska RKM upprätta ett trafikförsörjningsprogram som fastställer målen för och beskriver hur kollektivtrafiken ska utvecklas. Nuvarande regionala trafikförsörjningsprogram sträcker sig till 2020 (Regionalt trafikförsörjningsprogram 2016/2020 - med reviderade mål för 2020, RUN/1082/2015).

Framtagandet av ett nytt program ska föregås av breda samråd med kommuner, motsvarande myndigheter i angränsade län, andra berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag, företrädare för näringsliv, resenärer och allmänhet. Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för att ta fram ett förslag till regionalt trafikförsörjningsprogram som fastställs av regionfullmäktige.

Programmet bör omfatta tiden 2021 – 2026. Tiden är satt utifrån när olika trafikupphandlingar inträffar. En politisk styrgrupp bestående av regionala utvecklingsnämndens presidium samt två ytterligare ledamöter bör utses för arbetet. En processplan har tagits fram för arbetet, som anger en preliminär tidplan för arbetet. Målsättningen är att programmet ska fastställas av regionfullmäktige i november 2020.

Förslag till beslut

1. Arbetet med att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram för perioden 2021–2026 påbörjas.
2. Följande ledamöter utses till styrgrupp för arbetet:

Expedieras till

Regionfullmäktige
Regionstyrelsen
Områdeschef Infrastruktur och kommunikationer

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Regionalt trafikförsörjningsprogram 2021-2026
- Processplan Trafikförsörjningsprogram 2021-2026

22. Rapport allmän kollektivtrafik 2017-2018 (RUN/289/2019)

Ärendebeskrivning

Från och med 2017 omfattar Transportstyrelsens tillsynsmandat även efterlevnaden av artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning. Enligt EU:s kollektivtrafikförordning artikel 7.1 ska varje behörig myndighet årligen publicera en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde.

En samlad uppföljningsrapport för den allmänna kollektivtrafiken har upprättats för åren 2017 och 2018. Rapporten ska skickas till Transportstyrelsen.

Förslag till beslut
Uppföljningsrapport allmän kollektivtrafik 2017–2018 skickas till Transportstyrelsen enligt upprättat förslag.

Expedieras till
Transportstyrelsen

Beslutsunderlag
- Tjänsteskrivelse Rapport allmän kollektivtrafik 2017-2018
- Uppföljningsrapport allmän kollektivtrafik 2017–2018

23. Näringslivsparlamentet 2020 (RUN/300/2019)

Ärendebeskrivning
Ärendet kompletteras med handlingar inför sammanträdet.

24. Anmälan av delegationsbeslut

Delegeringsbeslut
- RUN/320:4/2018 Delegationsbeslut Företagsstöd Swetown Reklam AB
- RUN/385:5/2018 Delegationsbeslut Företagsstöd Qvarnsjö Skogstjänster AB
- RUN/252:4/2019 Delegationsbeslut Ombud vid årsstämma för Norrtåg AB 22 maj 2019
- RUN/224:4/2019 Medfinansiering till projektet "Framtidens Position"
- RUN/223:2/2019 Medfinansiering till projektet "Lokala utvecklingsanalyser i Krokoms kommun"
- RUN/227:3/2019 Medfinansiering till projektet "SamRus"
- RUN/226:3/2019 Medfinansiering till projektet "RUS i Näringslivet"
- RUN/225:4/2019 Medfinansiering till projektet "RUS i Jämtland"
- RUN/216:4/2019 Medfinansiering till projektet "Stärkt utvecklingsanalys i Ragunda Strömsund"
- RUN/215:2/2019 Medfinansiering till projektet "Samskapande tillväxtarbete"
- RUN/213:3/2019 Medfinansiering till projektet "Stärkt kapacitet för regionalt utvecklingsarbete i Ragunda"
- RUN/203:6/2019 Medfinansiering till projektet "Rådslag för Regional utveckling i hela länet"
- RUN/209:3/2019 Medfinansiering till projektet "Besöksnäringens roll för regional utveckling"
- RUN/260:2/2019 Medfinansiering till projektet "Stärkt kapacitet för lokalt utvecklingsarbete"
- RUN/177:4/2019 Delegationsbeslut Medfinansiering till projektet "Kompetensförsörjning och Regional utveckling i Gröna Näringar"
- RUN/200:4/2019 Delegationsbeslut Medfinansiering till projektet "Strategisk hållbar och långsiktig destinationsutveckling"
- RUN/240:8/2019 Delegationsbeslut Ombud till årsstämma för Torsta AB 27 maj 2019
- RUN/1:7/2019 Delegationsbeslut Deltagande på CPMR- och Östersjömöte, Gdansk 11-13 juni 2019, för Robert Uitto (S)

- RUN/291:1/2019 Delegationsbeslut Skrivelse Synpunkter på Sveriges exportstrategi
- RUN/196:5/2019 Delegationsbeslut Företagsstöd Lugnviksverkstaden AB
- RUN/197:4/2019 Delegationsbeslut Företagsstöd Aktivut AB
- RUN/251:5/2019 Delegationsbeslut Medfinansiering till projekt "Strukturanalys för Bergs kommun"
- RUN/245:2/2019 Delegationsbeslut Företagsstöd B-O B, e.f.
- RUN/282:2/2019 Delegationsbeslut Kulturbidrag Osebol (Storsjöyran)
- RUN/113:5/2019 Delegationsbeslut företagsstöd Åre Nature Adventures AB
- RUN/680:14/2016 Delegationsbeslut Ändringsbeslut Projekt "Benchmark Adventure Sweden"
- RUN/540:8/2018 Delegationsbeslut Medfinansiering av projektet Botniska korridoren och dess anslutande stråk

25. Anmälan av inkomna handlingar

Anmälningar

- RUN/143:4/2019 Missiv: Engagemangsbesked per 2019-04-30, AB Transitio
- RUN/143:5/2019 Engagemangsbesked per 2019-04-30 Jämtland, AB Transitio
- RUN/132:2/2019 Underrättelse om granskning - Tallåsen 2, Östersunds kommun
- RUN/276:1/2019 Underrättelse om Samråd - Omnibussen 2 m.fl. Östersunds kommun
- RUN/162:2/2019 Underrättelse om granskning - Hejaren 6 och 7, Östersunds kommun
- RUN/281:1/2019 Underrättelse om samråd för program till detaljplan - Guckuskon 1 m fl
- RUN/146:17/2019 Kallelse till Länstrafikens konstituerande styrelsemöte 2019-05-21
- RUN/146:24/2019 Kallelse till Länstrafikens styrelsesammanträde 2019-05-21
- RUN/146:25/2019 Kallelse till Länstrafikens styrelsesammanträde 2019-05-21 - Bilaga: VD-rapport 2019-05-21
- RUN/191:4/2019 Kallelse konstituerande styrelsemöte Norrtåg AB 2019-05-22
- RUN/191:5/2019 Kallelse styrelsemöte Norrtåg AB 2019-05-22
- RUN/231:2/2019 Beslut Kulturrådet (avslag projekt Kultur och hälsa - Metoder för strategisk samverkan)
- RUN/286:2/2019 Uppdaterad strategi för PTS arbete med regional tillväxt och landsbygdsutveckling
- RUN/17:3/2019 Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Riksantikvarieämbetet
- RUN/146:34/2019 Protokoll Länstrafikens styrelsesammanträde 2019-05-21
- RUN/146:33/2019 Protokoll Länstrafikens konstituerande styrelsesammanträde 2019-05-21
- RUN/261:7/2019 Protokoll Länstrafikens årsstämma 2019-05-21

- RUN/241:10/2019 Protokoll Årsstämma Naboer AB 2019
- RUN/516:7/2018 PM från ägarmöte i Naboer AB 2019-05-20, Åre
- RUN/108:17/2016 Mötesanteckningar Länspartnerskapet 2019-05-24
- RUN/301:1/2019 Protokollsutdrag § 67 Länstrafiken i Jämtlands län AB 2019-05-21_Utredning om färdtjänst och riksfärdtjänst
- RUN/301:2/2019 Utredning om färdtjänst och riksfärdtjänst i Jämtlands län (Länstrafiken)
- RUN/277:1/2019 Remiss angående HVMFS 2013:19 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten, samt föreskrifter HVMFS 2017:20 om kartläggning och analys av ytvatten
- RUN/143:6/2019 Meddelande om aktiers övergång
- RUN/1154:12/2015 Beslut fas 2 Energieffektiviseringsnätverk
- RUN/447:10/2018 Ändringsbeslut Testresenär Jämtlands län
- RUN/607:2/2018 Underrättelse om granskning av detaljplan för Magasinet 1 m fl, Storsjö strand etapp 2

Övriga

6

Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av projekt

RUN/7/2019

Sammanställning – Pågående projekt inom regionala utvecklingsnämnden

Sammanställning över de projekt som drivs inom regional utveckling i Region Jämtland Härjedalen och där Region Jämtland Härjedalen är projektägare.

Projektnamn	**Projekttid**	**Redovisning RUN**	**Projektägare**	**Diarienummer Länk till webbdiarium**
Från analys till handling i Jämtlands län	2019-01-01 – 2019-09-30		Närstöd	RUN/548/2018
Fördjupad kunskap om Jämtlands läns framtida prioriteringar	2019-01-01 – 2019-09-30		Närstöd	RUN/549/2018
Strukturanalys i Jämtlands län	2018-10-01 – 2020-09-30		Område Infrastruktur och kommunikationer	RUN/463/2018
Kulturbussen 2.0	2018-12-01 – 2019-11-30		Område Kultur	RUN/533/2018
Handlingsplan för att stödja utveckling av socialt entreprenörskap och socialt företagande	2019-02-01 – 2020-10-31		Område Näringsliv	RUN/523/2018
Jämtland Härjedalen - A Business Region on the Move	2019 – 2021		Område Näringsliv	RUN/445/2018
Ramprogram Energieffektiva företag - Jämtland Härjedalen (Att främja energieffektivitet och användning av förnybar energi i företag)	2018-09-01 – 2021-12-31		Område Näringsliv	RUN/73/2018
Ramprogram företagsstöd Jämtland Härjedalen	2016-09-01 – 2019-11-30		Område Näringsliv	RUN/160/2016
Smart Industriell Modernisering – JH	2019-01-01 – 2021-12-31		Område Näringsliv	RUN/446/2018
Timbanken Jämtland Härjedalen år 2019	2019-01-01 – 2019-12-31		Område Näringsliv	RUN/509/2018
CEK Region Jämtland Härjedalen (Coacher för energi och klimat)	2016-12-01 – 2019-12-01		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/668/2016
Energi- och klimatrådgivning 2018-2020	2018 – 2020		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/658/2017

Energieffektiviseringsnätverk	2015 – 2020		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/1154/2015
Förnybart i tanken	2019-09 – 2022-12		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/90/2019
Horisont2020	2018-04-01 – 2020-12-31		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/374/2018
Regional utvecklingsledare (RUL) Jämtlands län 2018-2020	2018 – 2020		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/608/2017
SISL (Stolpe In för Stad och Land) Mellersta Norrland	2018-06 – 2021-10		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/665/2017
Strategisk koordinator för regionala utvecklingsledare (RUL)	2018 – 2020		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/678/2017
Öppen Arena	2017-04-01 – 2019-12 -31	2018-03-27	Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/447/2016
Samordningsnätverk för energi- och klimatåtgärder för fastighetsansvariga i Jämtlands läns kommuner	2016-11-01-2019-06-30		Område Välfärd, klimat och kompetens	RUN/635/2016

Deltagande i projekt

Sammanställning över de projekt där Region Jämtland Härjedalen är en av de större parterna i projektet, men inte innehar rollen som projektägare. Sammanställningen innehåller inte de projekt där Region Jämtland Härjedalen endast medfinansierar via regionalpolitiska medel (1:1-anslag).

Projektnamn	**Projekttid**	**Redovisning RUN**	**Projektägare**	**Diarienummer Länk till webbdiarium**
Botniska korridoren och dess anslutande stråk – fungerande transporter i norra Sverige för fortsatt tillväxt 2019 - 2022	2019 – 2022		*Norrtåg AB* (Område Infrastruktur och kommunikationer)	RUN/540/2018
Funktionella mittstråket	2015 – 2019	2018-01-30	*Länsstyrelsen Västernorrlands län* (Område Infrastruktur och kommunikationer)	RUN/993/2015
Stadsomvandling för hållbart resande Östersund			Östersunds kommun (Område Infrastruktur och kommunikationer)	RUN/267/2019

Testarena Midt-Skandinavia - Interregprojekt för att utreda möjligheter till testområde för el-flyg			(Område Infrastruktur och kommunikationer)	RUN/579/2018
SMICE – Samskapande Mittnordisk Innovationsarena för Cirkulär Ekonomi	2017-05-15 – 2020-05-14		*Sør-Trøndelag fylkeskommune* (Område Näringsliv)	RUN/458/2016
BUILD2LC	2016-04 – 2021-03	2018-02-20	*Andalusian Energy Agency* (Område Välfärd, klimat och kompetens)	RUN/1164/2015
Yrk In	2017-06-07 – 2020-08-31		*SKL* (Område Välfärd, klimat och kompetens)	RUN/25/2018

ANVISNINGAR FÖR ATT STARTA, SÖKA, DRIVA OCH FÖLJA UPP PROJEKT INOM REGIONAL UTVECKLING

VERSION: 2

BESLUTSINSTANS: REGIONALA UTVECKLINGSNÄMNDEN

Emma Borg
Sekretariatet

2018-07-02

Dnr: RUN/561/2017

ÄNDRINGSFÖRTECKNING

Version	Datum	Ändring	Beslutat av	Datum
1	2016-12-12	Nyutgåva	Regionala utvecklingsnämnden	2016-12-13 § 178
2	2018-07-02	Förtydligande av projektstyrnings-modellen, dokumentation och återrapportering till nämnden, bilaga tillagd	Regionala utvecklingsnämnden	2018-08-29 § 116

Emma Borg
Sekretariatet

2018-07-02

Dnr: RUN/561/2017

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ÄNDRINGSFÖRTECKNING 2

1 INLEDNING 5

1.1 Vad är ett projekt? 5

2 PROJEKTSTYRNINGSMODELLEN 6

2.1 Idéfas 6

2.2 Förstudie 6

2.3 Beslut om ansökan 7

2.4 Genomförande 7

2.5 Avslutning 7

3 DOKUMENTATION OCH DIARIEFÖRING 8

3.1 Att starta 8

3.2 Att söka 8

3.3 Att genomföra 9

3.3.1 Projektplan 9

3.3.2 Protokoll 9

3.4 Att avsluta 9

4 PROJEKTETS MÅL 10

5 ROLLER OCH ANSVAR 10

5.1 Beställare 10

5.2 Projektledare 11

5.3 Styrgrupp 11

5.4 Projektgrupp 12

5.5 Referensgrupper 12

5.6 Projektekonom 12

5.7 Projektkommunikatör 13

6 ÅTERRAPPORTERING TILL NÄMNDEN 14

6.1 Anmälan till nämnden 14

6.2 Information till nämnden 14

7 VIKTIGA VERKTYG 15

7.1 Riskanalys 15

7.2 Kommunikationsplan 15

7.3 Anvisning – Ekonomiadministration av projekt inom regional utveckling 15

7.4 Mall – Projekt-PM 15

7.5 Mall – Tidredovisning 15

BILAGA 1 DELTAGANDE I AV ANNAN ANORDNAT PROJEKT 16

Emma Borg
Sekretariatet

2018-07-02

Dnr: RUN/561/2017

1 Inledning

Inom regional utveckling används i arbetet ofta projektformen för att driva mycket av de utvecklingsinsatser som sker inom Region Jämtland Härjedalen. Dessa insatser är ofta kopplade till finansiering som tillförs via andra finansiärer såsom SKL, Vinnova, Tillväxtverket eller via de regionalpolitiska medel som Region Jämtland Härjedalen ansvarar för.

Dessa anvisningar är framtagna för att projekten ska drivas utifrån ett sammanhållet genomförande. Syftet är att projekten ska genomföras med hög kvalité där rollerna är tydliga, och att dokumentation och uppföljning säkerhetsställs.

Dessa anvisningar gäller för projekt som drivs inom regional utveckling i Region Jämtland Härjedalen och där Region Jämtland Härjedalen är projektägare. För anvisningar kring deltagande i av annan anordnat projekt, se *Bilaga 1 Deltagande i av annan anordnat projekt*.

Anvisningarna gäller inte för de projekt där Region Jämtland Härjedalen endast medfinansierar via regionalpolitiska medel.

1.1 Vad är ett projekt?

Ett projekt definieras som en insats som är avgränsad från ordinarie verksamhet i fråga om tid, ekonomi och arbetsinsats. Det finns minst en extern finansiär i projektet.

Om arbetet inte stämmer in på definitionen ovan kan man istället hantera det som ett uppdrag i den ordinarie verksamheten och redovisa det som en aktivitet.

Emma Borg
Sekretariatet
2018-07-02
Dnr: RUN/561/2017

2 Projektstyrningsmodellen

Ett projekt kan delas upp i olika faser. Initialt handlar det om idéer som någon vill pröva. Om idén är realistisk och kan förväntas bidra till positiv nytta kan en fördjupad analys göras i en förstudie innan man går vidare till beslut om genomförande eller inte. Ibland är idén så bra underbyggd och underlaget tillräckligt för att projektarbetet ska kunna starta utan en förstudie.

Ett projekt kan ha faserna:

- Idé
- Förstudie
- Genomförande
- Avslut

För att få en bra styrning och tydlighet är det viktigt att projektarbetet har tydliga beslutspunkter, där avstämning sker och beställaren fattar beslut. Det kan till exempel innebära att det blir en ändrad inriktning på projektet. Om genomförandefasen pågår under en lång tid kan det dessutom finnas behov av flera beslutspunkter inom denna fas. Vid varje beslutspunkt ska avrapportering ske och beslut dokumenteras.

2.1 Idéfas

När en projektidé tas fram ska den beskrivas i ett PM där idéens bakgrund, syfte och övergripande mål samt projektets kostnader och finansieringsmöjligheter belyses. PM:et presenteras för områdeschef för en första diskussion kring möjligheten för genomförande av projektet.

Efter en första genomgång av PM:et tas det vidare till ledningsgruppen för regional utveckling, som bedömer projektidén utifrån de mål som finns för verksamheten i den regionala utvecklingsstrategin, regionplan, nämndens verksamhetsplan och övriga för verksamheten viktiga styrdokument. Ledningsgruppen avgör ifall projektidén är värd gå vidare med. Namn på de projekt som fått ledningsgruppens godkännande noteras i ledningsgruppens protokoll. Protokollsutdrag överlämnas till nämndsekreterare som upprättar ett ärendenummer för respektive projekt.

När ledningsgruppen beslutat att gå vidare med idén blir ansvarig områdeschef beställare, eller utser annan beställare. Att göra en djupare analys i form av en förstudie rekommenderas för större fleråriga projekt. Ibland är idén så väl underbyggd att beställaren gör bedömningen att en separat förstudie inte behövs. Därefter påbörjas arbetet med att ta fram ett förslag till ansökan om finansiering.

2.2 Förstudie

Syftet med förstudien är att skapa ett bättre beslutsunderlag innan ett beslut fattas om att starta ett fullskaligt projekt. Om en förstudie ska genomföras formuleras ett förstudieuppdrag, resurser säkerställs och en ansvarig utses för att utföra förstudien och

lämna rapport till beställaren. Förstudien ska fördjupat undersöka idéns genomförandemöjligheter. Om extern finansiering söks för förstudien ska förstudien hanteras i enlighet med dessa anvisningar.

2.3 Beslut om ansökan

Om inte förstudien har omfattat att ta fram ansökningshandlingar ska en ansökan nu tas fram, innehållande exempelvis projektplan, aktivitets- och tidsplan, projektbudget samt kommunikationsplan. Ansökan ska även innehålla projektorganisation, ansvarsfördelning samt hur projektet förankras hos samverkansparter. Ansökan innebär också att säkerställa resurser – **projektekonom ska involveras tidigt i arbetet med ansökan**.

När förslag till ansökningshandling är färdigställd upprättar ansvarig handläggare ett beslutsunderlag (delegationsbeslut eller tjänsteskrivelse) för att godkänna ansökan enligt upprättat förslag. Beslut om att söka projektfinansiering fattas av behörig beslutsfattare utifrån nivån på den egna finansieringen, enligt gällande delegationsbestämmelser. Ansökan undertecknas av beslutsfattaren.

2.4 Genomförande

Syftet med genomförandefasen är att initiera, genomföra och följa upp planerade aktiviteter enligt projektplanen. Under genomförandefasen görs en eller flera avstämningar. Dessa innebär att man följer upp projektet och beställaren fattar beslut om eventuella justeringar, ändrad inriktning eller om projektet ska avbrytas.

Viktiga moment:

- Följa upp planerade leveranser, resurser, tid, kvalitet, kostnad och prestationer samverkan
- Rapportera och rekvirera medel enligt av finansiären fastställd plan
- Uppdatera planer och ta fram prognoser
- Bevaka risker och möjligheter, vidta åtgärder
- Bedöma projektet mot målen och vid behov ändra inriktning
- Rapportera större avvikelser från projektplanen och ge förslag på ändringar
- Informera och kommunicera

2.5 Avslutning

Det är viktigt att få ett tydligt avslut och att uppnådda resultat och erfarenheter överförs till berörda verksamheter/organisationer.

Exempel på viktiga moment:

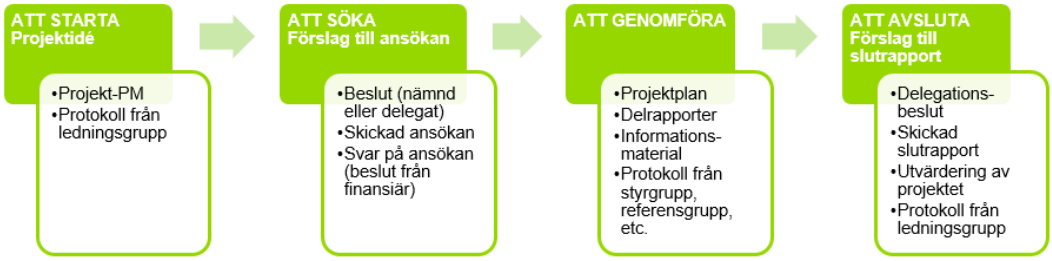
- Slutrapport till projektets finansiärer, enligt tidplan
- Dokumentera resultaten och stäm av mot uppsatta mål
- Notera eventuella avvikelser från målen och hur dessa ska hanteras
- Lista återstående frågor och beskriv hur dessa ska hanteras och vem som är ansvarig
- Sammanställa en utvärdering av projektet

- Lämna över ansvaret för projektets resultat till projektets beställare
- Förbered för avveckling av projektorganisationen och avsluta projektet formellt (diariet, ekonomi, projektkonton med mera)

3 Dokumentation och diarieföring

Detta avsnitt ger en generell beskrivning kring ett urval av de handlingar som upprättas och inkommer inom ramen för ett projekt. Merparten av handlingarna som skapas och mottas under projektets gång arkiveras vid projektets slut, medan andra diarieförs löpande i takt med att de upprättas eller inkommer. Nedan nämns en rad dokument som ska diarieföras löpande.

Regler för vilka projekthandlingar som kan gallras vid projektavslut och vilka som ska bevaras och arkiveras, samt hur dessa ska förvaras, finns i Region Jämtland Härjedalens *Dokumenthanteringsplan – Allmän administration (RS/844/2018).*



3.1 Att starta

När en projektidé tas fram ska den beskrivas i ett PM där idéns bakgrund, syfte och övergripande mål samt projektets kostnader och finansieringsmöjligheter belyses. Beslutet om att gå vidare med projektidén fattas av ledningsgruppen för regional utveckling.

Följande handlingar ska diarieföras på projektets ärendenummer:

- Projekt-PM

Protokollsutdrag från ledningsgrupp diarieförs inte i ärendet, utan bevaras tillsammans med protokollet.

3.2 Att söka

Beslut om att söka projektfinansiering fattas av behörig beslutsfattare, enligt gällande delegationsbestämmelser (i ansökningshandlingen specificeras Region Jämtland Härjedalens del av projektfinansieringen, och det är nivån på denna som avgör vem som är behörig att godkänna ansökan). Vid ansökan om projektfinansiering ska sökande använda den ansökningshandling som finansiären kräver och tillhandahåller. Om flera finansiärer finns i projektet ska de ansökningshandlingar som respektive finansiär ställer krav på användas, om inget annat överenskommits. Det gäller också för lägesrapporter och

rekvisitioner. Samma regler gäller även i de fall vi söker medfinansiering i form av regionalpolitiska medel (1:1 medel) av Region Jämtland Härjedalen.

Projektets ekonomiavsnitt ska **alltid** ha färdigställts i samarbete med ekonom.

När förslag till ansökningshandling är färdigställd upprättar ansvarig handläggare ett beslutsunderlag (delegationsbeslut eller tjänsteskrivelse) där behörig beslutsfattare föreslås godkänna ansökan enligt upprättat förslag. Beslutsunderlag samt övrig handläggning och beredning inom projektet ska utgå från antagna rutiner för ärendeberedning.

Följande handlingar ska diarieföras på projektets ärendenummer:

- Beslut (delegationsbeslut eller nämndbeslut) om att godkänna och skicka in ansökan om projektfinansiering
- Skickad ansökan
- Beslut från finansiär

3.3 Att genomföra

När ledningsgruppen beslutat att gå vidare med en projektidé blir ansvarig områdeschef beställare, eller utser annan beställare. Beställaren ska ta fram direktiv för projektets genomförande. Beställaren ansvarar för att erforderliga resurser finns, exempelvis ekonomiska och personella resurser, för projektets genomförande.

3.3.1 Projektplan

Syftar till att ha en utpekad färdväg och att stödja projektgruppen så att projektet blir färdigt i tid och inom ramen för budgeten. Projektplanen fungerar också som ett kontrollinstrument för beställaren. Det är viktigt att alla parter förstår att projektplanen kan förändras under projektets gång. Innan projektet går in i avslutningsfasen görs en projektredovisning, som innehåller en avstämning mot projektets mål och projektgruppens slutsatser. Utifrån detta dokument fattar beställaren beslut om att projektet kan avslutas eller förlängas.

3.3.2 Protokoll

Under projekttiden ska protokoll föras vid styrgruppsmöten och eventuella referensgruppsmöten. Protokollen ska vara tillgängliga så att intressenter inom Region Jämtland Härjedalen samt andra externa projektdeltagare ges möjlighet att följa projektets förlopp. Vid projektgruppsmöten förs minnesanteckningar.

3.4 Att avsluta

Slutrapport och upprättat delegationsbeslut överlämnas av projektledaren till beställaren för godkännande när projektet är klart. Behörig delegat skriver under delegationsbeslutet som godkänner att rapporten skickas in till respektive finansiär. Delegaten skriver sedan under slutrapport och eventuella bilagor.

Emma Borg
Sekretariatet
2018-07-02
Dnr: RUN/561/2017

Utöver slutrapport upprättas också en utvärdering av projektet, där det interna projektarbetet och dess utmaningar och lärdomar sammanfattas. Utvärderingen presenteras för ledningsgruppen.

Följande handlingar ska diarieföras:

- Delegationsbeslut om att godkänna och skicka in upprättad slutrapport
- Skickad slutrapport
- Utvärdering av projektet

4 Projektets mål

Projektets mål ska utformas mot bakgrund av vad som är rimligt att uppnå och tillgängliga resurser. Önskad leveranstid och tillgänglig projektbudget kan i många fall sätta stopp för det alternativ man helst skulle vilja välja. Sådana avvägningar sker alltid. Det är därför viktigt att projektets prioriteringar är kända. Det är beställaren som bestämmer vad som är viktigast.

5 Roller och ansvar

Inom ett projekt förekommer ett antal olika roller. Nedan klargörs vilket ansvar och vilka befogenheter de olika rollerna har. En och samma person kan ha flera roller.

5.1 Beställare

Beslut om igångsättande av projekt ska finnas skriftligt dokumenterat i ledningsgruppens protokoll. Ansvarig områdeschef blir beställare, eller utser annan beställare. Beställaren ska ta fram direktiv för projektets genomförande. Beställaren ansvarar för att erforderliga resurser finns, exempelvis ekonomiska och personella resurser, för projektets genomförande.

Beställaren har ansvar för att:

- Besluta om en förstudie ska göras eller ej
- Precisera syftet och vilka effekter som förväntas
- Formulera och godkänna målen och hur dessa ska mätas
- Besluta hur länge projektet ska pågå
- Godkänna projektplanen
- Fastställa projektbudget
- Vad projektet ska leverera inom projekttiden
- Om styrgrupp behövs, sätta samman styrgruppen och utse ansvarig
- Säkerställa rekrytering av projektledare
- Kommunicera med berörda parter
- Vara tillgänglig för projektledaren och vara beredd på att fatta eventuella ändringsbeslut eller andra beslut kopplat till projektet under projektets gång

Emma Borg
Sekretariatet
2018-07-02
Dnr: RUN/561/2017

5.2 Projektledare

Projektledaren har ansvaret att driva projektet från beställning till leverans. För att ett projekt ska lyckas är det viktigt att det finns ett fungerande samarbete mellan beställare och projektledare, som ofta har olika erfarenheter och infallsvinklar. Projektledaren ansvarar för att följa och uppdatera projektplanen och informera beställaren om förändringar.

Under projektet ska projektledaren bland annat:

- Starta projektet
- Ta ansvar för att projektplanen följs och hantera eventuella förändringar
- Tydliggöra hur arbetet ska ledas och fördelas
- Tydliggöra mål för projektgruppen
- Planera och genomföra aktiviteter och kommunikationsinsatser
- Följa upp tidsramar, budget, måluppfyllelse och kvalitet
- Kontinuerligt göra riskbedömningar
- Rapportera status och avvikelser till beställare och styrgrupp

Under avslutningsfasen bör projektledaren:

- Utvärdera projektarbetet med projektdeltagarna
- Dokumentera erfarenheterna
- Ge återkoppling

Vid avslut ska projektledaren:

- Upprätta förslag till slutrapport till samtliga finansiärer
- Upprätta beslutsunderlag för godkännande av slutrapportering
- Leverera slutresultatet till beställaren, inklusive måluppfyllelse och avvikelser, samt presentera ett förslag till beställaren på hur resultatet ska förvaltas
- Ta fram en skriftlig utvärdering av projektet
- Avsluta projektet på ett tydligt sätt

5.3 Styrgrupp

En styrgrupp för projekt bör bemannas av de organisationer och verksamheter som direkt berörs av projektet. Beställaren ansvarar för sammansättning av styrgruppen. Styrgruppen kan betraktas som projektets ”styrelse”. Styrgruppens medlemmar ska ha ett tydligt mandat från den egna verksamheten. Medlemmen ska också aktivt arbeta med att förankra projektet i den egna organisationen. Styrgruppens främsta uppgift är att stödja projektledaren och projektgruppen.

Styrgruppen har ansvar för att:

- Hantera avvikelser gentemot tids-, kostnads- och aktivitetsplaner
- Besluta om förändringar i projektmålen
- Värdera projektets resultat
- Aktivt arbeta med att förankra projektet
- Projektets erfarenheter och resultat sprids och förvaltas
- Godkänna slutresultatet innan det överlämnas

- Ta fram förslag på åtgärder om resultatet inte godkänns

Det åligger den enskilde styrgruppsmedlemmen att:

- Vara insatt i projektplanen och förutsättningarna för projektet
- Verka som ett stöd för och underlätta för projektledaren
- Följa upp projektet, dess tidsramar, budget, resultat, måluppfyllelse och kvalitet
- Vara beredd att lyfta frågan om att avsluta projektet
- Medverka i att revidera projektmål

5.4 Projektgrupp

Projektledaren har en projektgrupp som är projektets arbetsgrupp och består av personer som har kunskap och kompetens att arbeta aktivt i projektet. Deltagarna i projektgruppen ska kunna avsätta tid till detta med godkännande från chef.

Varje deltagare ska:

- Dela med sig av sina och sin organisations erfarenheter
- Arbeta aktivt i projektet
- Vara överens med projektledaren om arbetsuppgifter, volym, tidpunkter för leverans och förutsättningar
- Utan dröjsmål informera om risker, hot och förseningar
- Våga ge och ta konstruktiv kritik
- Vara lyhörd för förändringar i och utanför projektet som kan påverka projektets resultat

5.5 Referensgrupper

Det finns flera olika typer av referensgrupper som kan vara kopplade till ett projekt. Det som är gemensamt för dessa är att de inte arbetar aktivt i projektet utan fungerar som bollplank till projektgruppen.

- En referensgrupp har ingen formell beslutanderätt i projektet
- En referensgrupp kan bestå av personer, från den egna organisationen eller utifrån, som projektet behöver för att inhämta kunskap och kompetens; det kan till exempel vara teknisk expertis eller specialistkunskaper
- En referensgrupp kan också bildas för att skapa engagemang för projektet; gruppen hålls informerad för att sprida kunskap om projektet och kan till exempel bestå av personer som ska använda sig av eller påverkas av projektets resultat, därmed är gruppen viktig för förankringen
- En referensgrupp i projektet kan också vara de fackliga samverkansgrupperna

5.6 Projektekonom

En projektekonom ska utses så tidigt som möjligt och anvisas av regionstabens Verksamhetsstöd. Rollen innebär att projektekonomen är involverad från idéstadiet, genom ansökan, under genomförandet och tills att projektet avslutats.

I projektekonomens roll ingår bland annat att:

- Delta i utvecklingsarbete och avstämningar
- Delta i projektmöten och möten med finansiärer
- Ekonomisk uppföljning
- Bidra till framtagande av ansökningar, rekvisitioner och övriga rapporter till finansiärer
- Delta i uppföljning och utvärdering av projektet

5.7 Projektkommunikatör

Det är viktigt att tänka kommunikation redan i tidigt skede. Skälet är dels att projektinnehållet ska vara begripligt men framför allt för att det behöver uppskattas vilka kommunikationsinsatser och personresurser samt kostnader för kommunikationsmaterial som projektet kommer att kräva. Det sparar mycket tid och kraft i längden.

Behovet av en projektkommunikatör kan se olika ut beroende på projektets storlek och art, exempelvis:

- Ta fram kommunikationsplanen för projektet
- Ta fram ett grundläggande kommunikationsmaterial som underlättar för projektdeltagare att kommunicera projektet
- Vara Region Jämtland Härjedalens kommunikationsrepresentant i projektsamarbeten med flera andra organisationer
- Övergripande kommunikationsansvar och genomförare av projektets kommunikation
- Stöd och insatser för att kommunicera projektets resultat.
- Kommunikatörens uppdrag och omfattning ska anges i projektplanen

Emma Borg
Sekretariatet
2018-07-02
Dnr: RUN/561/2017

6 Återrapportering till nämnden

Eftersom regionala utvecklingsnämnden ansvarar för all verksamhet inom regionala utveckling, inklusive projekten, krävs en rutin som säkerställer att nämnden kan följa projekten och fatta de eventuella korrigeringsbeslut som kan krävas utifrån uppsynsplikten.

I många fall fattar nämnden beslut om medfinansiering och ansökan, men en hel del projekt som drivs inom de ramar som fattats i samband med den årliga verksamhetsplanen, beslutas av delegat enligt gällande delegationsbestämmelser. För alla projekt, oavsett var beslutet om genomförande fattats, gäller den informationsskyldighet till nämnden som beskrivs i detta dokument.

6.1 Anmälan till nämnden

Samtliga beslut inom projektet som fattas med stöd av regionala utvecklingsnämndens delegationsbestämmelser ska diarieföras i ärendet tillsammans med aktuellt beslutsunderlag. Delegationsbesluten ska anmälas till nämnden, och underlagen (projekt-PM, skickad ansökan, slutrapport) ska finns tillgängliga för nämndens ledamöter via regionens webbdiarium.

Ansvarig handläggare/projektledare ansvarar för att de handlingar som ska diarieföras överlämnas till nämndsekreterare eller registrator.

6.2 Information till nämnden

Regionala utvecklingsnämnden ska kontinuerligt få information om pågående eller nyligen avslutade projekt. Samtliga projekt ska någon gång under projekttiden redovisas för nämnden. Detta för att nämndens ledamöter ska ges möjlighet att ta del av och ställa frågor kring projektet.

Nämnden ska vid varje nämndsmöte också ha tillgång till en sammanställning över de projekt som drivs inom regional utveckling, där projektnamn, projekttid och hänvisning till ärendets diarienummer i webbdiariet framgår.

Ansvaret för sammanställningen åvilar nämndsekreteraren utifrån de beslut och beslutsunderlag som ansvarig handläggare/projektledare överlämnat till nämndsekreterare eller registrator.

Emma Borg
Sekretariatet
2018-07-02
Dnr: RUN/561/2017

7 Viktiga verktyg

7.1 Riskanalys

Syftet med riskanalysen är att förutse tänkbara händelseförlopp, som kan bli ett hot mot projektets genomförande och resultat. Utifrån analysen kan man i förväg ta fram handlingsplaner och åtgärder och på så sätt förbereda projektet för eventuella motgångar. Detta medför att de ansvariga för projektet står bättre rustade för att klara av motgångar som dyker upp. En genomtänkt riskanalys med en konkret åtgärdsplan stärker projektet.

7.2 Kommunikationsplan

En väl fungerande kommunikation kan vara avgörande för att ett projekts resultat ska bli allmänt känt. Projektledaren är ansvarig för att kommunikationsplanen tas fram och följs men planen ska arbetas fram i samråd med en kommunikatör.

7.3 Anvisning – Ekonomiadministration av projekt inom regional utveckling

För ekonomiadministration av projekt bedrivna inom regional utveckling finns en anvisning, som främst är ett verktyg för projektens ekonomer.

7.4 Mall – Projekt-PM

Mall finns framtagen och bör alltid användas inför att projektidén presenteras för ledningsgruppen.

7.5 Mall – Tidredovisning

De flesta finansiärer kräver att deras egna blankett för tidredovisning används. I de fall inget sådant krav finns har en mall för tidredovisning tagits fram.

Emma Borg
Sekretariatet

2018-07-02

Dnr: RUN/561/2017

Bilaga 1 Deltagande i av annan anordnat projekt

Utöver de projekt där Region Jämtland Härjedalen själva äger och driver projektet så deltar organisationen även ibland som part i av annan anordnat projekt, som medfinansiär i tid och/eller finansiella medel. Följande anvisningar gäller för deltagande i dessa projekt.

Anvisningarna gäller inte för de projekt där Region Jämtland Härjedalen endast medfinansierar via regionalpolitiska medel.

Anvisningar:

1. Förfrågan inkommer om deltagande i av annan anordnat projekt
2. Förfrågan diarieförs på ett eget ärendenummer och ansvarig handläggare utses
3. Handläggare förbereder beslutsunderlag (delegationsbeslut eller tjänsteskrivelse) där aktuellt projekt beskrivs och Region Jämtland Härjedalens deltagande preciseras
4. Beslut om deltagande fattas av behörig beslutsfattare (regionala utvecklingsnämnden eller delegat enligt gällande delegationsbestämmelser)
5. Beslutet diarieförs i ärendet

Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för all verksamhet inom regional utveckling, inklusive deltagande i projekt som drivs av en extern part. Beslut om deltagande i av annan anordnat projekt som fattats av delegat ska därför anmälas till nämnden.

Utöver inkommen förfrågan och upprättat beslut om deltagande bör projektets slutrapport och/eller utvärderingen av projektet diarieföras som en inkommen handling i regionala utvecklingsnämndens diarieförda ärende. Eventuellt kan en egen utvärdering av deltagandet upprättas och diarieföras. Eventuella intyg eller avtal rörande deltagandet som följer av beslutet undertecknas av beslutsfattaren, och diarieförs. Övriga handlingar som upprättas inom projektet tillhör projektägarens organisation.

7

Uppföljning av samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet

RUN/60/2019

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post:
marina.gregorsson@regionjh.se

2019-05-02

RUN/60/2019

Uppföljning av samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden fastställde den 15 januari, § 5, en uppföljningsplan för 2019. I uppföljningsplanen anges vilka områden inom nämndens verksamhetsområde som särskilt följs upp under året. Enligt fastställd plan ska regionala utvecklingsnämnden vid sitt sammanträde i maj göra en uppföljning av den samverkan som sker med länets kommuner inom ramen för den kommunala överenskommelsen (samverkansavtalet).

Region Jämtland Härjedalen har sedan 2015 en överenskommelse med länets kommuner om regional samverkan. Samverkansavtalet reviderades inför 2019, och regionfullmäktige fastställde den nu gällande överenskommelsen (2019–2021) i juni 2018, § 92. Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för överenskommelsen.

Enligt ”Överenskommelse om samverkan mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner om regional samverkan” ska Region Jämtland Härjedalen samverka och ge stöd till länets kommuner i regional utveckling. Enligt överenskommelsen ska regionen årligen redovisa hur överenskommelsen fullföljts. Redovisningen ska ske genom en verksamhetsberättelse där kommunerna kan se och bedöma i vilken utsträckning de anser att överenskommelsen uppfylls.

Den redovisade uppföljningen över samverkan med kommunerna innehåller en sammanställning av de synpunkter som framkommit vid de kommunala dialoger som genomförts i respektive kommun (6 av 8) under februari-april 2019 utifrån framtagen verksamhetsberättelse.

Regiondirektörens förslag

Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av samverkan med kommunerna: samverkansavtalet godkänns.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektören

Anders Byström
Regional utvecklingsdirektör

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post: marina.gregorsson@regionjh.se

2019-05-01

RUN/60/2019

Uppföljning samverkan med kommunerna: Samverkansavtalet

Bakgrund

I Jämtlands län har det länge funnits en etablerad samverkan i frågor mellan kommunerna och mellan kommuner och landsting inom Kommunförbundet Jämtlands län. Mellan åren 2011 och 2015 låg dessa samverkansfrågor på det kommunala samverkansorganet Regionförbundet Jämtlands län som även hade det regionala utvecklingsansvaret. De kommunala och regionala utvecklingsfrågorna integrerades vilket har skapat en regional styrka. Sedan Region Jämtland Härjedalen blev regionalt utvecklingsansvariga år 2015 har arbetet fortsatt att utvecklas. Samverkan mellan kommunerna är en förutsättning för att kommunerna ska kunna utföra sina uppdrag och regionens samverkan med kommunerna är en förutsättning för att regionen som tillväxtansvarig ska kunna bedriva sin verksamhet. Sedan 1 januari 2015 har detta reglerats i ett samverkansavtal mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner (LS/1345/2014) som gällde till och med 31 december 2018. Samverkansavtalet reviderades inför 2019, och regionfullmäktige fastställde den nu gällande överenskommelsen (2019–2021) i juni 2018, § 92. Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för överenskommelsen.

Förvaltningsområde regional utveckling ansvarar för att verkställa den överenskommelse som Region Jämtland Härjedalen tecknat med länets kommuner om regional samverkan som täcker in följande områden: EU och övergripande regional utveckling, Social välfärd och folkhälsa, Samhällsbyggnad och klimat, Arbetsmarknad och utbildning samt Kurs och konferens.

Enligt ”Överenskommelse om samverkan mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner om regional samverkan” ska Region Jämtland Härjedalen samverka och ge stöd till länets kommuner i regional utveckling. Enligt beslut i Regionens samverkansråd ska regionen årligen redovisa hur överenskommelsen fullföljts. Redovisningen ska ske genom en verksamhetsberättelse där kommunerna kan se och bedöma i vilken utsträckning de anser att överenskommelsen uppfylls.

Nedanstående redovisning är uppbyggd utifrån de frågeställningar som diskuterats i samband med dialoger gällande överenskommelsen i respektive kommun. Det som redovisas är en sammanställning av de 6 genomförda dialoger. Dialog med Berg och Ragunda återstår att genomföras.

Måluppfyllelse

Har Region Jämtland Härjedalen genomfört sitt uppdrag?
Alla sex kommuner uppger att de tycker att den kommunala samverkan enligt överenskommelsen fungerar bra och genomförs väl. Men lyfter också att det finns saker som kan utvecklas i samverkansformerna såväl för Region Jämtland Härjedalen som för den egna kommunen.

Utifrån nedanstående sammanställning av genomförda dialoger görs följande analys av det fortsatta arbetet utifrån överenskommelsen

- *Digitalt deltagande* behöver göras möjligt vid alla samverkansarenor för kommunerna. Kompetenshöjande insatser för medarbetare inom Regional utveckling behöver göras för att skapa bra mötesformer för digitalt deltagande.
- *Prioriteringar* bör inför varje verksamhetsår sättas gemensamt mellan kommunerna för det övergripande utvecklingsarbetet.
- *Framtagen information och statistik* upplevs otillgänglig. Statistik och information från regional utveckling behöver tillgängliggöras och paketeras. En digital lösning behöver skapas.
- *Rollfördelningen* i länet är viktig för att skapa en tydlig struktur. Vem som gör vad mellan Länsstyrelsen och Region Jämtland Härjedalen behöver tydliggöras i vissa frågor. Vidare är överenskommelsen i förhållande till den gemensamma nämnden också viktigt att skapa.
- *Agendor* och dagordningar för de olika forumen behöver samordnas bättre. Det kan göras genom dialog, mandat till forumen samt genom att tydliggöra ärendegången för olika frågor som beredes och behandlas.
- *Introduktion* av nya medarbetare i de regionala forumen behöver göras av Region Jämtland Härjedalen för att skapa goda förutsättningar för allas deltagande och insyn i regional samverkan och samordning.
- Kommunerna har behov av *dialog* i frågor som inte ligger inom ramen för denna överenskommelse. Detta lyfts vidare inom Region Jämtland Härjedalens regionledning.

Sammanställning från genomförda dialoger

Samverkansarenor

- Flera upplever att det är många samverkansarenor och att det är svårt att få en överblick gällande syften, vilka ska delta, mandat osv. Samma frågor upplevs diskuteras i många sammanhang/arenor, men det finns samtidigt en förståelse så det är olika funktioner i de olika arenorna. För mindre kommuner blir det dock samma person som representerar i flera arenor. Vissa frågor behandlas i flera forum och behöver en tydlighet. Viktigt att vi arbetar med transparens i de olika arenorna. Beslut ska fattas på rätt nivå och av de som har mandat.
- Samordningsfunktionerna fungerar bra men Region Jämtland Härjedalen behöver som sammankallande för olika arenor stämma av så att rätt punkter kommer på dagordningen i de olika forumen.

- Regional utveckling behöver bli bättre på att använda teknik och digitala möten. Digitala möten ska vara standard och möjliggöra att delta på distans. Digitalt deltagande behöver också vara möjligt när det gäller kompetensutveckling som anordnas av kurs- och konferens.
- Den gemensam nämnden ses som en möjlighet - behöver fortsätta utvecklas och arbeta med långsiktighet.
- Politiskt finns nätverk för kultur, folkhälsa, skola, sociala/vård. Bra om vi kan visa en bild på politiska arenor.

Dialog

- Ett liknande dialogforum som för denna överenskommelse efterfrågas i samverkan med regionens hälso- och sjukvård.
- Mer dialog efterfrågas också gällande infrastruktur och trafikfrågor.
- Som kommunalråd saknas ett forum för gränsöverskridande processer och påverkansarbete, exempel som lyfts är infrastruktursatsningar.
- Introducera nya förvaltningschefer och politiker i det regionala arbetet.

Övergripande processer

- Hur vi arbetar med de stora ESF-projekten är jättebra och en förutsättning för flera av kommunernas att fokusera på verkstad och behov som finns i kommunen och de som vistas i kommunen.
- RUS-processen verkar vara bra. Finns en ambition att få med alla. Bra att kommunerna har kunnat ansöka om pengar för att bidra och vara delaktig. Strukturanalysarbetet är också viktig i det här arbetet.
- Region Jämtland Härjedalen behöver ha ett tydligare driv i vissa frågor. Kan regionala utvecklingsstrategin och smart specialiseringsstrategin användas för att ge det mandatet?
- Omvärldsbevakning, analyser behöver utvecklats och om vi ska driva frågor behöver kanske några saker prioriteras och bortprioriteras. Bra att tänka systematiskt över tid. Vi behöver samla och strategiskt titta på vad vi ska samverka kring. Inte lyfta enstaka frågor som utreds här och där. Politiken behöver kopplas in i tid och arbetet behöver också kopplas till kommunutredningen.

Vilka prioriteringar anser ni vara de viktigaste för länet 2019 och framåt?

- Kompetensförsörjning och kompetenshöjning
- Befolkningsutveckling, Etablering och tillväxt
- Digitalisering och bredband
- Infrastruktur
- Lobbying och lagstiftning, ta fram underlag till politiska beslut.
- Samhällsplanering är en bred fråga där mycket ingår, behöver bli en gemensam planering
- Fjärrundervisningen är extra viktig att dra i gemensamt.

8

Uppföljning av länsövergripande styrdokument

RUN/66/2019

Regionala utvecklingsförvaltningen
Maria Berglund
Tfn: 063-14 65 82 (ank 20582)
E-post: maria.berglund@regionjh.se

2019-06-03

RUN/66/2019

Uppföljning Länsövergripande styrdokument

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden fastställde den 15 januari, § 5, en uppföljningsplan för 2019. I uppföljningsplanen anges vilka områden inom nämndens verksamhetsområde som särskilt följs upp under året. Enligt fastställd plan ska regionala utvecklingsnämnden vid sitt sammanträde i juni göra en uppföljning av länsövergripande styrdokument.

De flesta länsövergripande dokument fastställs av regionfullmäktige. De har olika tidsperspektiv och riktar sig ofta till många aktörer, organisationer och myndigheter. Region Jämtland Härjedalen har för de här dokumenten två roller, dels att vara ansvarig för framtagandet tillsammans med andra aktörer i länet, dels att vara mottagare och en av länets aktörer i genomförandet. Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) är ett samhällsbyggande dokument som regioner ska upprätta samt samordna genomförandet av enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Vissa av regionens övriga länsövergripande styrdokument måste vi också ha enligt särskild lagstiftning, medan andra har vi själva fattat beslut om att vi behöver. Dessa styrdokument anses ofta vara underdokument till RUS.

En revidering av Region Jämtland Härjedalens RUS pågår under 2019–2020. Den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som styr vårt tillväxtarbete gäller till 2020 och arbetet med programmering inför EU:s nästa programperiod 2021–2027 kommer mest troligt att starta i början av 2020. I samband med detta är det ett bra tillfälle att se över vår dokumenthierarki, vilka styrdokument vi behöver och som hjälper oss i det regionala utvecklingsarbetet och vilka som inte längre är aktuella.

För att arbeta mål- och resultatinriktat behöver RUS följas av ett antal program. Utifrån dessa program ska det ske ett aktivt arbete, de ska följas upp, utvärderas och revideras utifrån behov och med tätare mellanrum än RUS. Region Jämtland Härjedalen måste därför vara noga med vilka program som tas fram, att de kopplas till de mandat vi har och att vi har kapacitet och resurser till genomförande och uppföljning. De ska ha titeln program och sträcka sig över fem år om inte särskilda skäl föreligger. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av de länsövergripande styrdokument som faller inom nämndens ansvarsområde har därför resulterat i ett

antal förslag kring hur befintliga dokument bör hanteras. Enligt Region Jämtland Härjedalens styrmodell (Regler för planering och uppföljning enligt Region Jämtland Härjedalens styrmodell, dnr RS/101/2015) ansvarar regionfullmäktiges presidium för att en gång per mandatperiod göra en översyn av de policyer och strategier som regionfullmäktige beslutat om. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning överlämnas därför till fullmäktiges presidium för vidare ställningstagande.

Regiondirektörens förslag

1. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av länsövergripande styrdokument godkänns.
2. Regionala utvecklingsnämndens uppföljning av länsövergripande styrdokument överlämnas till regionfullmäktiges presidium för vidare ställningstagande kring följande förslag:
    a. Regionala utvecklingsnämnden får i uppdrag att ta fram ett förslag till Program för Smart Specialisering som ska ersätta nu gällande innovationsstrategi (Innovativt Jämtland Härjedalen) från år 2021.
    b. Följande styrdokument förnyas inte efter år 2020:
    - Regionalt tillväxtprogram för Jämtlands län (RTP) 2015–2020
    - Jämtlands läns ungdomsstrategi 2014–2020
    - Regional strategi för ökad inflyttning och förbättrad integration (Integrationsstrategi) 2015–2020

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Anders Byström
Regional utvecklingsdirektör

Utdrag till

Regionfullmäktiges presidium
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Regionstyrelsen

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Regional utveckling
Maria Berglund
Tfn: 063-14 65 82 (ank 20582)
E-post: maria.berglund@regionjh.se

2019-05-15

RUN/66/2019

Uppföljningsrapport länsövergripande styrdokument

Bakgrund

Regionala utvecklingsnämnden fastställde den 15 januari, § 5, en uppföljningsplan för 2019. I uppföljningsplanen anges vilka områden inom nämndens verksamhetsområde som särskilt följs upp under året. Enligt fastställd plan ska regionala utvecklingsnämnden vid sitt sammanträde i juni göra en uppföljning av länsövergripande styrdokument.

De flesta länsövergripande dokumenten har fastställts av regionfullmäktige. De har olika tidsperspektiv och riktar sig ofta till många aktörer, organisationer och myndigheter. Region Jämtland Härjedalen har för de här dokumenten två roller, dels att vara ansvarig för framtagandet tillsammans med andra aktörer i länet, dels att vara mottagare och en av länets aktörer i genomförandet. Vissa av regionens länsövergripande styrdokument måste vi ha enligt särskild lagstiftning och andra har vi själva fattat beslut om att vi behöver.

Enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska vi ta fram och samordna insatserna för den regionala utvecklingsstrategin (RUS) vilken fastställs av regionfullmäktige. RUS ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet och den ska innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. Strategin länkar samman de myndigheter, organisationer och andra aktörer som driver och verkar för utvecklingsfrågor i länet. Som regionalt utvecklingsansvariga ska vi följa utvecklingen i länet och analysera, följa upp och utvärdera det regionala tillväxtarbetet utifrån ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet och resultatet ska årligen rapporteras till regeringen.

Utöver RUS har vi ytterligare ett flertal länsövergripande strategier och styrdokument som har arbetats fram tillsammans med flera olika aktörer i länet, t.ex. kommuner, länsstyrelsen, andra myndigheter och företrädare för näringslivet. Processen för hur de länsövergripande styrdokumenten upprättas och följs upp ser olika ut beroende på vilket dokument det handlar om och vilken varaktighet dokumentet har, men i arbetet beaktas lagstiftning samt nationella och internationella riktlinjer.

En revidering av Region Jämtland Härjedalens RUS pågår under 2019–2020. Den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som styr vårt tillväxtarbete gäller till 2020 och arbetet med programmering inför EU:s nästa programperiod 2021–2027 kommer mest troligt att starta i början av 2020. Flera av de gällande länsövergripande styrdokumenten löper till 2020 och hänger tätt ihop med RUS.

Den här uppföljningen av styrdokument har fokus på att tydliggöra dokumenthierarkin, behovet av olika styrdokument och arbetet med dessa.

Översyn av länsövergripande styrdokument

Den regionala utvecklingsstrategin (RUS) ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet och den ska innehålla mål och långsiktiga prioriteringar. För att arbeta målinriktat behöver RUS följas av ett antal program som gäller för en kortare tidsperiod. Utifrån dessa program ska ett aktivt arbete bedrivas, de ska följas upp, utvärderas och revideras utifrån behov och med tätare mellanrum än RUS. Termen för dessa länsövergripande styrdokument som sorterar under RUS ska vara *program* och gälla i 5 år, om det inte enligt lag eller andra krav ska vara något annat.

RUS och program ska följas upp grundat på den nationella strategins fokus på ett resultatinriktat genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Även om vi inte äger ett dokument själva, utan delar det med andra, behöver vi göra uppföljning eftersom vi har ledartröjan och är regionalt utvecklingsansvariga. Region Jämtland Härjedalen måste därför vara noga med vilka program vi tar fram: att de kopplas till det mandat vi har och att vi har kapacitet och resurser för genomförande och uppföljning. I återrapporteringen till Näringsdepartementet för 2018 beskriver vi att analys, uppföljning och utvärdering behöver utvecklas.

Utfasningen av antalet strategier går i linje med Region Jämtland Härjedalens styrmodell och övrig verksamhet där de flesta strategier fasats ut och gjorts om till handlingsplaner. När det gäller de länsövergripande programmen ska de förstärka arbetet för att nå mål i RUS och flera olika aktörer är inblandade i arbetet. Handlingsplaner blir därför nästa steg efter program och är något som berörda aktörer eller nätverk tar fram utifrån sin organisations rutiner eller t.ex. som arbetsdokument i länsövergripande nätverk och arenor. De dokument som andra aktörer ansvarar för men som arbetas fram tillsammans med oss som regionalt utvecklingsansvariga och som vi fattar beslut om ska beskrivas i våra beslut var i dokumenthierarkin de hamnar och aktivt arbetas med utifrån det.

I samband med revidering av RUS, att den Nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft löper ut 2020 och att EU:s nya programperiod är på intågande kan det även finnas behov av att ta fram nya program för att förstärka arbetet inom vissa områden. I återrapporteringen som gjordes till Näringsdepartementet för 2018 redovisade vi att det finns behov av att ta fram en investeringsplan för anslag 1:1 i samband med revideringen av RUS. I redovisningen till Näringsdepartementet gällande framtida prioriteringar i tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken beskriver vi vårt beroende av Struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) och att vi ser behov av att särredovisa den extra tilldelning vi får p.g.a. av våra särskilda förutsättningar. Behov finns därför av ett breddat program för investeringar för länets utveckling som inkluderar anslag 1:1, ESI-fonderna, smart specialisering och den extra tilldelningen, men även andra finansieringskällor. Ett *program för smart specialisering* är ett krav i nästa programperiod för regionalfonden och det kommer att ersätta den befintliga *innovationsstrategin*. Det *regionala tillväxtprogrammet* (RTP) gäller till 2020 och förnyas inte i samma form.

Regeringen har identifierat demografisk utveckling, globalisering, klimat/miljö/energi och social samanhållning som samhällsutmaningar, och den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till att möta dessa och ta till vara de möjligheter som finns i utmaningarna. Grunden för RUS är att vi utvärderar, följer upp och analyserar hur länet står sig i förhållande till dessa fyra samhällsutmaningar genom att ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala tillväxtarbetet. *Ungdomsstrategi* och *integrationsstrategi* togs fram utifrån ett behov av ökat fokus på dessa grupper. Vi ser att dessa frågor ska inkluderas i hållbarhetsarbetet och därför föreslås att dessa strategier inte förnyas efter 2020. På vilket sätt det strategiska hållbarhetsarbetet ska utvecklas och om det finns behov av att ta fram länsövergripande program för detta är inte tydligt i dagsläget.

Befintliga länsövergripande styrdokument och förändringsförslag

Nedan följer Region Jämtland Härjedalens länsövergripande styrdokument som sorteras enligt följande:

- RUS som det sektorsövergripande styrdokumentet för länets utveckling.
- Under den följer ett antal länsövergripande styrdokument som följer av det regionala utvecklingsansvaret. Några av dessa dokument ska vi ha enligt lag och andra har vi själva beslutat om. Dessa dokument betraktas i dokumenthierarkin som program.
- EU-program som är en del av det regionala utvecklingsansvaret.
- Länsövergripande styrdokument där andra än RUN har ägandeskapet.

Regional utvecklingsstrategi

Styrdokument	Kommentarer och eventuella förändringsförslag
Jämtland Härjedalen 2030 Innovativt & Attraktivt **Regional utvecklingsstrategi (RUS)** 2014–2030 RS/2011-121 Fastställd av Regionförbundet Jämtlands län (regionstyrelsen) 2013-12-16, § 159	RUS håller på att revideras och ska vara klar för remiss i juni 2020 och beslutas i slutet av 2020. Den reviderade RUS ska tydligt genomsyras av och inkludera de tre hållbarhetsperspektiven. Till RUS kopplas ett antal program utifrån krav, uppdrag och behov och dokumenten sträcker sig en tidsperiod på 5 år om det inte finns särskilda skäl för något annat. ***Revidering pågår – ny RUS planeras kunna fastställas av regionfullmäktige i slutet av år 2020***

Länsövergripande styrdokument som följer av det regionala utvecklingsansvaret (program)

Styrdokument	Kommentarer och eventuella förändringsförslag
Bredbandsstrategi för Jämtlands län - mot 2020 2014–2020 RS/2013–64 Fastställd av Regionförbundet Jämtlands län (regionstyrelsen) 2013-02-11, § 7 och Länsstyrelsen Jämtlands län 2013-02-25 **Jämtlands län helt uppkopplat Bredbandsstrategi för Jämtlands län - mot 2025** RUN/321/2017 Fastställs av regionfullmäktige i juni 2019	En reviderad bredbandsstrategi är under framtagande och ska enligt plan beslutas av Regionfullmäktige i juni 2019. Revidering görs för att anpassa sig till att den nationella bredbandsstrategin har förlängts till år 2025 och att målen har höjts. ***Föreslås att Bredbandsstrategi döps om till program vid eventuell revidering eller förlängning efter år 2025***

Innovativt Jämtland Härjedalen 2015 (Innovationsstrategi) 2014–2025 RS/2011–121 Fastställd av Regionförbundet Jämtlands län (regionstyrelsen) 2014-02-10, § 13	Innovationsstrategin gäller fram till 2025. Eftersom det finns ett krav på att ta fram ett program för smart specialisering och vi ser behov av ett program för investeringar kommer innovationsstrategin att ersättas. ***Innovationsstrategin ersätts av ett program för smart specialisering från och med år 2021***
Regionalt tillväxtprogram för Jämtlands län (RTP) 2015–2020 RS/2014–70 Fastställd av Regionförbundet Jämtlands län (regionstyrelsen) 2014-02-10, § 11	RTP är styrande dokument för användningen av anslag 1:1 och andra statliga insatser och det är i behov av revidering. RTP förnyas inte men innehållet arbetas in i programmet för smart specialisering som ersätter Innovationsstrategin och det program för investeringar som det finns behov av. ***RTP förnyas inte i denna form efter år 2020***
Jämtlands läns ungdomsstrategi 2014–2020 RS/2011–216 Fastställd av Regionförbundet Jämtlands län (regionstyrelsen) 2014-10-06, § 120	Syftet med strategin när den togs fram var att lyfta och synliggöra ungdomsfrågan. Barn- och ungdomsperspektivet är en del av samhällsutmaningarna och ska genom hållbarhetsperspektiven tydligt integreras i en reviderad RUS. ***Ungdomsstrategin förnyas inte i denna form efter år 2020***
Regional strategi för ökad inflyttning och förbättrad integration (Integrationsstrategi) 2015–2020 RUN/9/2015 Fastställd av regionfullmäktige 2015-02-11, § 19	Integration mellan utrikes och inrikes födda är en del av samhällsutmaningarna och ska genom hållbarhetsperspektiven tydligt integreras i en reviderad RUS. I denna strategi handlar inflyttning om att en bra integration kommer att leda till ökad inflyttning. ***Integrationsstrategin förnyas inte i denna form efter år 2020***
Regional mat- och livsmedelsstrategi i Jämtland Härjedalen RUN/294/2017 Fastställd av regionfullmäktige 2018-06-20, § 93 och Länsstyrelsen Jämtlands län	Sedan 2012 finns en regional matstrategi. Den har reviderats i samverkan med Länsstyrelsen och antogs av Regionfullmäktige i juni 2018. Torsta AB har ansvaret för samordningen av strategins genomförande. Det finns en nationell livsmedelsstrategi som gäller till 2030. Tillväxtverket och Jordbruksverket har i uppdrag att lämna förslag på en ny handlingsplan som ska gälla 2020-2022 (eller ev. 2025). I delredovisningen föreslår de regeringen att lämna i uppdrag till en myndighet (inte vilken) att koordinera, samordna och kommunicera den nationella strategin. Slutredovisningen ska vara klar den 19 juni. ***Vi inväntar besked från nationell nivå om riktlinjer gällande detta***

Regionalt serviceprogram 2014-2020 (Länsstyrelsens Dnr: 300-4132-2013) Fastställd av Länsstyrelsen Jämtlands län	Varje län har ett Regionalt serviceprogram (RSP) med syftet att samordna insatser och aktörer i arbetet med att främja tillgänglighet till kommersiell och viss offentlig service. RSP utgör också grunden för prioritering av olika stöd till kommersiell service. Arbetet med RSP ska samverka med regionala utvecklingsstrategier (RUS) och regionala genomförandestrategier för landsbygdsprogrammet 2014–2020. ***Vi inväntar besked från nationell nivå gällande förlängning av uppdrag efter år 2020***
Länstransportplan för Jämtlands län 2018–2029 RUN/412/2017 Fastställd av regionfullmäktige 2018-11-20, § 151	Enligt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar ska vi upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Planen ska innehålla förslag till åtgärder och investeringar i den statliga transportinfrastrukturen de närmaste 12 åren. Planen används som underlag till fördelning av nationella medel för investeringar och förbättringsåtgärder. Planen ska revideras vart 4:e år. ***Nuvarande plan gäller 2018-2029***
Regionalt trafikförsörjningsprogram (med reviderade mål 2020) 2016–2020 RUN/1082/2015 Fastställd av regionfullmäktige 2016-04-11--12, § 59 reviderad 2018-12-11 §, 181	Region Jämtland Härjedalen är regional kollektivtrafikmyndighet (RKM), med politiskt och ekonomiskt ansvar för den samhällsfinansierade, allmänna kollektivtrafiken i länet och till angränsande län. Enligt lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) ska RKM upprätta ett trafikförsörjningsprogram som fastställer målen för och beskriver hur kollektivtrafiken ska utvecklas. Tillsammans är budget och trafikförsörjningsprogrammet de viktigaste styrdokumenten för den regionala kollektivtrafiken. ***Arbetet med att ta fram ett nytt Trafikförsörjningsprogram påbörjas under 2019***
Kulturplan för Region Jämtland Härjedalen 2019-2022 RUN/363/2017 Fastställd av regionfullmäktige 2018-11-20, § 154	För att få fördela statliga medel enligt kultursamverkansmodellen ska regionerna upprätta en kulturplan enligt lag (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet. Kulturplanen är det övergripande dokument som styr Region Jämtland Härjedalens kulturutveckling och innehåller mål, insatser och prioriteringar för de kommande åren. Utifrån kulturplanen fattar Kulturrådets styrelse beslut om fördelningen av statliga medel till regional kulturverksamhet.

	Nuvarande kulturplan gäller 2019-2022
Digitala Jämtland Härjedalen Regional digital agenda 2015-2025 RUN/291/2015 Fastställd av regionala utvecklingsnämnden 2015-09-01, § 107	Den digitala agendan ses över parallellt med revideringen av RUS. Omfattning och behov av digital agenda framkommer under processen. ***En reviderad digital agenda byter namn till program om det inte finns särskilda skäl för annat***

EU-program och handlingsplan

Styrdokument	Kommentarer och eventuella förändringsförslag
Program för Europeiska regionala utvecklingsfonden 2014-2020 RS/2013-851 Fastställd av regeringen	Programmet ska bidra till investeringar i regional tillväxt och sysselsättning i Mellersta Norrland och utgår från Region Jämtland Härjedalens och Region Västernorrlands strategier och prioriteringar för hur regionerna ska utvecklas. Nästa programperiod som pågår 2021-2027 och håller på att förberedas. Ett operativt program för Mellersta Norrland ska skrivas av Regionalt utvecklingsansvariga och arbetet kommer mest troligt att starta i början av 2020. ***Vi inväntar information från nationell nivå***
Program för Europeiska socialfonden 2014-2020 Fastställd av regeringen	Europeiska socialfonden (ESF) är EU:s verktyg för att främja sysselsättningen i Europa. Hur pengarna i ESF ska användas styrs av det nationella socialfondsprogrammet. Arbetsmarknadsdepartementet har gett i uppdrag till Svenska ESF-rådet att göra en omvärldsanalys och att lämna förslag till ett nationellt socialfondsprogram för perioden 2021-2027. De har påbörjat arbetet och regionalt utvecklingsansvariga har fått en enkät som ska besvaras och skickas in under juni.
Regional handlingsplan för europeiska socialfonden 2014-2020 RS/2014-405 Fastställd av regeringen	Eftersom ESF har ett nationellt program finns under nuvarande period 2014-2020 regionala handlingsplaner. Vi har ännu inte blivit inbjudna att utforma regional handlingsplan till kommande period, men förväntar oss att bli det. ***Vi inväntar information från nationell nivå***

Övriga länsövergripande styrdokument

Styrdokument	Kommentarer och eventuella förändringsförslag
Klimatstrategi för Jämtlands län 2014–2020 Länsstyrelsens Dnr: 423-1574-2014 RS/2014-201 Fastställd av Länsstyrelsen Jämtlands län	Revidering av nuvarande strategi pågår för närvarande. Länsstyrelsen är ansvarig för strategin och den tas fram i nära samverkan med Region Jämtland Härjedalen. Strategin antas även av Region Jämtland Härjedalen. Klimat är en av samhällsutmaningarna och ska därför genom hållbarhetsperspektiven tydligt genomsyra den reviderade RUS.

och Regionförbundet Jämtlands län (regionstyrelsen) 2014-06-16, § 86 **Energi- och klimatstrategi Jämtlands län 2020–2030** Fastställs av Länsstyrelsen Jämtlands län och regionfullmäktige i oktober 2019	***Beslut om den reviderade Klimatstrategin tas av Regionfullmäktige i oktober***
Mål för gemensam hälso - och sjukvårdspolitik i Jämtlands län 2014–2025 LS/726/2012 Fastställd av Jämtlands läns landsting (landstingsfullmäktige) 2014-02-11—12, § 27 och Länets kommuner	***Hälso- och sjukvårdsnämnden ansvarar för detta styrdokument***
Folkhälsopolicy för Jämtlands län 2016–2019 RUN/151/2015 Fastställd av regionfullmäktige 2016-10-18--19, § 142 och Länets kommuner	***Regionstyrelsen ansvarar för detta styrdokument***

9

Uppföljning offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019–2022

RUN/9/2019

2019-05-21

Sekretariatet
Emma Borg
Tfn: 063-14 76 47
E-post: emma.borg@regionjh.se

RUN/9/2019

Uppföljning offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019–2022

Ärendebeskrivning

Enligt kommunallagen 6 kap § 25 ska en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Om fullmäktige medgett att nämndernas sammanträden får vara offentliga kan nämnden besluta så, vilket regionfullmäktige gjort i Reglemente för regional utvecklingsnämnd i Region Jämtland Härjedalen 2019–2022, punkt 4.9 Offentliga sammanträden.

För att skapa insyn och ge fullmäktige och övriga nämnders ledamöter, organisationens personal och allmänheten möjlighet att närvara beslutade regionala utvecklingsnämnden i januari 2019, § 4, följande:

1. Regionala utvecklingsnämndens sammanträden ska delvis vara offentliga.
2. Regionala utvecklingsnämndens ordförande får i uppdrag att besluta om sammanträdets upplägg och program.
3. Regionala utvecklingsnämndens offentliga sammanträden ska utvärderas senast juni 2019.

Regionala utvecklingsnämnden har sedan beslutet om offentliga sammanträden sammanträtt tre gånger; i februari, i mars och i maj. Vid två av dessa tillfällen har hela sammanträdet varit öppet för allmänheten, och vid ett tillfälle var sammanträdet stängt under beslutsdelen på grund av att ett antal av de ärenden som behandlades innehöll uppgifter som omfattas av sekretess. Informationsdelen av sammanträdet var öppet för allmänheten. Varken media, allmänhet eller regionens förtroendevalda (utöver tjänstgörande och ersättare i nämnden) har närvarat vid något av dessa tre sammanträden. Däremot har flera tjänstepersoner, utöver de föredragande, deltagit vid nämndens sammanträden och tagit del av informationer kring projekt och uppföljningsärenden samt föredragningar av beslutsärenden. Även studenter från Mittuniversitetet, som vid tiden för aktuellt sammanträde gjorde praktik hos regionen, har närvarat vid ett tillfälle. Att nämndens sammanträden är offentliga är väldigt uppskattat av tjänstemannaorganisationen, då det möjliggör för anställda att närvara vid såväl föredragningar och informationer som vid beslut i ärenden som direkt eller indirekt påverkar den egna verksamheten.

Valet att ha offentliga sammanträden påverkar valet av lokal. I dagsläget finns ett sammanträdesrum inom regionens egna lokaler som lämpar sig för offentliga sammanträden, och det är lokalen Musslan som är beläget inom sjukhusbyggnaden. Entrén till byggnaden är öppen, vilket gör att åhörare kan komma och gå som de vill i samband med sammanträden. Lokalen är även utformad så att det finns plats för åhörare i närhet av dörren, vilket minimerar risken för störningar i pågående sammanträde. Detta till skillnad mot Regionens hus där andra annars väl lämpade sammanträdesrum finns placerade (styrelserummet och Indalsälven, tidigare stora konferensrummet). Där finns en reception som tar emot och registrerar inpasserande besökare innan de släpps in i byggnaden, och sammanträdeslokalerna är heller inte anpassade för åhörare. Regionen har också sammanträdeslokaler på Köpmangatan, men även där är entrédörrarna låsta. Där finns heller ingen reception som kan släppa in besökare.

Lokalerna är olika utrustade, vilket påverkar möjligheten till distansdeltagande. Samtliga lokaler har tillgång till videokonferensutrustning som möjliggör för ledamöter att delta vid informationer, men det är endast i styrelserummet i Regionens hus som utrustningen möjliggör distansdeltagande för beslutande ledamöter. Enligt av regionfullmäktige fastställda *Regler för deltagande i sammanträden på distans i politiska organ* (RS/2350/2016) gäller följande: ”Deltagare som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska vara anslutna till sammanträdeslokalen på så sätt att deltagaren och de som är personligen närvarande på sammanträdet både kan se och höra varandra tydligt för att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt. Att alla deltagarna både kan se och höra varandra tydligt är viktigt för att den som deltar på distans ska kunna delta på samma villkor som de som är fysiskt närvarande i sammanträdeslokalen och vara fullt delaktig överläggningarna.”. Utifrån nämndens storlek är detta inte möjligt i någon annan lokal än styrelserummet, vilket är en lokal som inte lämpar sig för offentliga sammanträden.

Regiondirektörens förslag

Regionala utvecklingsnämndens sammanträden ska även fortsättningsvis vara delvis offentliga.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Mikael Ferm
Regionstabschef

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.

§4

Offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019-2022 (RUN/9/2019)

Sammanfattning

Enligt kommunallagen 6 kap § 25 ska en nämnds sammanträden hållas inom stängda dörrar. Om fullmäktige medgett att nämndernas sammanträden får vara offentliga kan nämnden besluta så.

I december 2018, § 182, antog regionfullmäktige Reglemente för regional utvecklingsnämnd i Region Jämtland Härjedalen 2019-2022. I punkt 4.9 Offentliga sammanträden anges att nämnden får besluta att dess sammanträden ska vara offentliga med de undantag som framgår av kommunallagen. Dessa undantag är ärenden som avser myndighetsutövning eller där det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För att skapa insyn och ge fullmäktige och övriga nämnders ledamöter, organisationens personal och allmänheten möjlighet att närvara föreslås att nämndens sammanträde ska vara offentligt under den del av sammanträdet då informationsärenden behandlas. Regionala utvecklingsnämndens ordförande föreslås få i uppdrag att avgöra om även den del av sammanträdet då beslutsärenden behandlas ska vara offentligt.

Förslag till beslut

1. Regionala utvecklingsnämndens sammanträden ska delvis vara offentliga.
2. Regionala utvecklingsnämndens ordförande får i uppdrag att besluta om sammanträdets upplägg och program.
3. Regionala utvecklingsnämndens offentliga sammanträden ska utvärderas senast juni 2019.

Beslut

1. Regionala utvecklingsnämndens sammanträden ska delvis vara offentliga.
2. Regionala utvecklingsnämndens ordförande får i uppdrag att besluta om sammanträdets upplägg och program.
3. Regionala utvecklingsnämndens offentliga sammanträden ska utvärderas senast juni 2019.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Offentliga sammanträden i regionala utvecklingsnämnden 2019-2022

10

Regionala utvecklingsnämndens sammanträdestider 2020

RUN/63/2019

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Tjänsteskrivelse
Regionala utvecklingsnämnden

2019-05-21

Sekretariatet
Emma Borg
Tfn: 063-14 76 47
E-post: emma.borg@regionjh.se

RUN/63/2019

Regionala utvecklingsnämndens sammanträdestider 2020

Ärendebeskrivning

Enligt punkt 4.4 i regionala utvecklingsnämndens reglemente ska nämnden för varje kalenderår upprätta en plan över sina sammanträden.

Ett förslag på sammanträdestider för 2020 för såväl regionfullmäktige som styrelse och nämnder har upprättats. I förslaget har kommunallagens (2017:725) föreskrifter om den ekonomiska förvaltningen beaktats samt andra viktiga hålltider i Region Jämtland Härjedalens planerings- och uppföljningsprocess. En samordning med nämnderna har också gjorts i syfte att skapa en väl fungerande ärendehanteringsprocess.

Fullmäktige fastställde sina sammanträdesdatum den 17 april, § 36, och regionstyrelsens datum fastställdes den 29 maj. Regionstyrelsen har även fastställt två dagar för gemensam fördjupning för styrelse och nämnder; en budgetdag den 26 februari och en planeringsdag den 18 november.

Regiondirektörens förslag

Följande sammanträdesdagar fastställs för regionala utvecklingsnämnden 2020:

25 februari
31 mars
12 maj
9 juni
15 september
13 oktober
17 november
15 december

I tjänsten
Hans Svensson

Mikael Ferm

Regiondirektör

Regionstabschef

Utdrag till

Sekretariatet
Länets kommuner

11

Årsredovisning 2018 Birka Folkhögskola

RUN/64/2019

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post:

2019-05-23

RUN/64/2019

Årsredovisning 2018 Birka Folkhögskola

Ärendebeskrivning

Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syfte med statsbidraget till folkbildningen och de av Folkbildningsrådet beslutade villkoren för statsbidrag.

Senast den 1 juli 2019 ska statsbidragsmottagare rapportera sin verksamhet för verksamhetsåret 2018.

Årsredovisningens innehåll och disposition har fastställts av Folkbildningsrådet.

Regionala utvecklingsnämnden är folkhögskolestyrelse för Birka och Bäckedal, och ska i sin roll som styrelse godkänna årsredovisningen innan den skickas in till Folkbildningsrådet.

Regiondirektörens förslag

Årsredovisning/verksamhetsberättelse 2018 för Birka folkhögskola godkänns.

I tjänsten

Hans Svensson
Förvaltningschef

Marina Gregorsson
Områdeschef Välfärd, klimat och kompetens

Utdrag till

Rektor Birka Folkhögskola
Folkbildningsrådet

VERKSAMHETS-BERÄTTELSE 2018

Birka Folkhögskola

Härmed redovisas 2018 års verksamhet för Birka folkhögskola

Östersund 20190516

Elise Ryder Wikén
Styrelseordförande
Regionala utvecklingsnämnden

Torgny Rödin
Rektor
Birka folkhögskola

Innehållsförteckning

1. VERKSAMHETSÅRET 4
2. GENOMFÖRDA KURSER 6
ALLMÄN LINJE 6
Beskrivning av kursen 6
Resultat 6
MUSIKUTBILDNINGARNA 7
Beskrivning av utbildningarna 7
Resultat 7
FRITIDSLEDARUTBILDNINGAR 7
Beskrivning av utbildningarna 7
Resultat 7
BEHANDLINGSPEDAGOG- OCH BEROENDETERAPEUTUTBILDNINGEN 7
Beskrivning av utbildningarna 7
Resultat 7
ETABLERINGSKURS FÖR NYANLÄNDA 8
STUDIEMOTIVERANDE FOLKHÖGSKOLEKURS 8
DISTANSKURSER 8
KORTKURSER 8
SOMMARKURSER 8
3. KVALITETSARBETE 9
ANALYS -LEDNINGSGRUPPENS UTVECKLINGSOMRÅDEN 2018/2019 9
Folkhälsa 9
IT 12
ANALYS -ARBETSLAGENS UTVECKLINGSOMRÅDEN 2018/2019 14
Pedagogik 14
Allmän linje: utveckling 15
Allmän linje: Temaveckan kärlek och konflikter 16
Allmän linje: Utveckling av praktikveckan 16
Allmän linje: Folkhälsa 17
Allmän linje: SeQF 17
Musikutbildningarna: Marknadsföring och rekrytering 17
Yrkesutbildningarna: samarbete och rekrytering 18
Service: samarbete och dialog 19
Service, internat och konferens 21
MEDARBETARENKÄT 22
SKYDDSROND 2019 24
Start 24
Mål 24
Arbete/ansvar 24
Resurser 24
Tid 24
4. ORGANISATION 24
5. DELTAGARFRÅGOR 25
6. FÖRSLAG TILL UTVECKLINGSOMRÅDEN 2019/2020 28
START 28
MÅLSÄTTNING 28

Statens uppdrag till folkhögskolan ... 28
Birkas vision ... 28
Birkas och Regionens värdegrund ... 28
LEDNINGSGRUPPENS UTVECKLINGSOMRÅDEN 2019–2020 ... 28
ARBETSLAGENS UTVECKLINGSOMRÅDEN 2019–2020 ... 28
MEDARBETARNAS UTVECKLINGSOMRÅDEN 2019–2020 ... 28
Arbete/Ansvar - Resurser - Tid ... 28
7. EKONOMI ... 29
RESULTATRAPPORT 2018 ... 29
Balansrapport ... 29
Huvudmannabidrag ... 29
Statsbidrag ... 29
Lönebidrag från Arbetsförmedlingen ... 29
Övriga intäkter ... 29

1. VERKSAMHETSÅRET

Verksamhetsåret 2018 och läsåret 18/19 har varit ett år där vi fortsatt våra satsningar inom områdena IT och pedagogik. Vi har också arbetat med läsårets gemensamma tema som för våren var jämställdhet och under detta läsår folkhälsa.
Inom IT har vi nu ett modernt fungerande nätverk som har kapacitet fullgod kapacitet för undervisning och för vårt internat. Infrastrukturen är på plats mycket tack vare vår egen beslutsamhet att vara en modern skola och IT-avdelningens kunskap och satsning på våra behov. Vi har idag ett system där olika typer av datorer fungerar och som är öppet för många användare. Inför 2018 var det dags för nästa steg, nämligen en satsning på utbildning av alla medarbetare för att kunna känna till och hantera lämpliga verktyg. För undervisande lärare ges det möjlighet till att undervisa på ett nytt sätt som hjälper våra deltagare att lära. Arbetet har gått över förväntan. Många medarbetare är väldigt motiverade och lär sig snabbt medan andra behöver mer tid och är inte lika övertygade om att IT kan hjälpa dem i undervisningen. Vi är inte klara med denna satsning än, vi gör en kraftfull satsning åtminstone ett läsår till.

Läsårets tema folkhälsa har varit ett spännande utvecklingsområde. Temat är ett område som hela skolan tar del av; alla medarbetare och alla deltagare. Det finns massor att göra, friluftsdagar med mycket rörelse, föreläsningar om hjärnan, sömn, kost, psykisk ohälsa och information om statistik kring hur hälsoläget verkligen ser ut i Jämtland.

Förra årets tema Jämställdhet, avslutades med att vi blev nominerade av vår huvudman Region Jämtland Härjedalen till ett nationellt jämställdhetspris. Vi vann inte blev mycket glada över att vårt arbetssätt uppskattades.

När det gäller marknadsföring provade vi, en för oss, ny kanal. Vi använde oss av influencers som i sina kanaler informerade och berättade personligt om oss. Vi såg i statistiken att det blev ett enormt genomslag med många tittare. När vi sedan analyserade flödet kunde vi konstatera att antalet klick minskade ju fler gånger de måste byta och konvertera till nya sidor. Vi är nöjda med resultatet, kursen fylldes, men vi såg samtidigt att vi bör se om det är möjligt att underlätta vägen fram till att personer verkligen ansöker till en utbildning hos oss.

Den utökning av deltagarveckorna som vi erhöll från staten uppnådde vi nästa, så när som på 100 deltagarveckor. (motsvarande 2,5 heltidsstuderande). I år 2019 löper vi risk att överproducera veckor vilket gör att vi måste hålla tillbaka sökande där det är möjligt. Vi på Birka ser att det finns en stor efterfrågan på utbildning när man som vi har ett stort och mångfacetterat utbud. Enskilda utbildningar kan ha svårt att rekrytera deltagare och tyvärr så ser vi en oroande tendens för Musikutbildningarna. Dessa utbildningar är en viktig del av Birkas varumärke och vi kommer att göra vad vi kan för att behålla alla grenar; jazz, folkmusik och klassisk musik.

Under året har vi lärt oss mycket, vilket är naturligt när vi jobbar med utbildning och människor. Det är en förmån att få pröva olika saker, lära av andra och lära varandra. Det kommer vi på Birka att fortsätta med länge framöver.

Torgny Röhdin
rektor

2. GENOMFÖRDA KURSER

Utbildning	Vårtermin Kvinnor	Vårtermin Män	Hösttermin Kvinnor	Hösttermin Män	DTV
Allmän linje	20	30	23	27	2120
Behandlingspedagogutbildning	24	15	24	9	1524
Fritidsledarutbildning 50%	8	12	7	12	484
Fritidsledarutbildning 100%	8	9	7	10	720
Musikutbildningarna	19	27	17	26	1769
Studiemotiverande folkhögskolekurs	7	5	3	4	259
Etableringskurs för nyanlända	12	4	11	4	895
Online Video Creator	6	7	16	10	712

Av totala värdet deltagarveckor är Allmän linje 25,5%
Lärartäthet: 2,19.

ALLMÄN LINJE

Beskrivning av kursen
Allmän linje har under året bestått av Allmän linje -grund samt Allmän linje -gymnasiet. I arbetslaget arbetar tre folkhögskollärare, fyra gymnasielärare, en elevassistent och ett antal timanställda lärare. Alla gymnasieämnen för grundläggande behörighet finns samt handledd studietid, klasstid och fördjupning i olika valbara ämnen. Våra mål är att ge ämnesbehörigheter, verka för kultur och demokrati samt personlig utveckling.
Allmän linje -grund är en satsning på de utlandsfödda som inte har behörighet eller kunskaper för att kunna börja på gymnasienivå. De läser i liten grupp grundskolans ämnen och integreras med de övriga på allmän linje i olika grupper. Här får man omvärldskunskap, studieteknik och fördjupade kunskaper för att sedan lättare klara av sina gymnasiestudier. En lärare har anställts för att i huvudsak undervisa på grund. Studieformen har varit mycket lyckad då 5 deltagare som studerat ett år kommer att bli klara med grundskolan. 3 deltagare behöver mer tid och fortsätter på grundnivå till hösten. På Allmän linje -gymnasiet har ca 65 deltagare studerat olika gymnasieämnen efter sina individuellt anpassade studieplaner.

Resultat
Under året har vi haft utvecklingsområden som arbetslaget arbetat med. Vi ville utveckla Allmän linje -grund och har utvärderat både arbetsformer, tidsplan, lärarnas arbetssituation, deltagarnas kunskapsutveckling och uppfattning om utbildningen.
Det andra målet var att utveckla praktikveckan med syfte att få kontakt med arbetslivet. Det har framkommit kritik mot hur den är upplagd och nu har vi utvecklat veckan till att ha mer valfrihet för deltagaren.
Att samarbeta pedagogiskt över ämnesgränserna är något vi arbetat med målet att göra en årsplanering som möjliggör samarbete med samma moment fast i olika ämnen. Vi har också haft lyckade temaveckor där vi arbetat med samma tema i olika ämnen.
Allmän linjes arbetslag har varit delaktig i skolans tema om folkhälsa på olika sätt. Vi har haft friluftsdagar, diskuterat folkhälsa, och inkluderat folkhälsa i undervisningsmomenten. Vi har också startat en ny fördjupning som heter Må bra där deltagare får prova olika aktiviteter som ger bra hälsa.

MUSIKUTBILDNINGARNA

Beskrivning av utbildningarna
På Birka kan man fördjupa sitt kunnande i jazz, folkmusik och klassisk musik. De olika utbildningarna är musiklinje (klassisk, folkmusik, jazz), Introduktionsår i Jazz, Singer/songwriter samt studier på eftergymnasial nivå. Musikutbildningarna har 56 platser och har deltagare från hela Sverige och även Norge.

Resultat
Under året gjordes en mängd konserter, både på skolan och externt. Utbildningen har även ett samarbete med den lokala jazzföreningen där deltagarna har agerat förband till de annonserade akterna. Utbildningen har gästföreläsare inom många områden t.ex. balkanmusik, jämställhet inom musiken och improvisationsteater. Musikutbildningarna har haft besök från andra folkhögskolor och även gjort egna besök.

FRITIDSLEDARUTBILDNINGAR

Beskrivning av utbildningarna
Fritidsledarutbildningarna finns i två varianter, en kurs som bedrivs på heltid och en på deltid med två klasser i vardera. Vi har under det gångna året på FL50% haft 9 deltagare i vardera grupp och på FL100% 9 deltagare i vardera grupp, sammanlagd 36 deltagare. Fritidsledarutbildningarna på Birka är nätbaserade med undervisning via nätet på distans med ett antal närträffar på skolan.

Resultat
Tillsammans med de andra folkhögskolorna som bedriver fritidsledarutbildningar (23 skolor) gör vi varje år en undersökning på hur det går för deltagarna efter utbildningen. Totalt får 96% av de som går ut utbildningen arbete efter studierna. För Birkas deltagare hamnar andelen på 98%.
Vi har deltagit i ett Erasmus+-projekt som avslutades 2018 med en avslutande träff på Birka. Projektet har haft deltagare från England, Slovenien och Rumänien. Projektet syftade till att skapa ett EU-gemensamt utbildningsprogram i samhällsarbete. Projektet har också skapat en plattform för våra deltagare att få praktikplatser utomlands.

BEHANDLINGSPEDAGOG- OCH BEROENDETERAPEUTUTBILDNINGEN

Beskrivning av utbildningarna
Behandlingspedagogutbildning har två klasser med 13 deltagare som går första året samt 18 deltagare som går andra året. Utbildning bedrivs på skolan och är på 100%.

Resultat
Praktikperioden har det senaste året blivit förlängd med två veckor per läsår detta gjorde vi på grund av att vi såg vikten av verksamhets förlagt lärandet, få större insikter av arbetet. Hög andel av de som avslutat godkända studier har fått arbete inom sektorn.
Vi har under året arbetat med utbildningsplanen för att kunna tillhöra Balsam organisation, Balsam är en samlings organisation för folkhögskolor som har behandlings och socialpedagogutbildningar.

Vi startade en ny utbildning förra året som är beroendeterapeututbildning det är en utbildning som pågår under ett läsår och där de studerande läser på 50%. Utbildningen är

en påbyggnadsutbildning för de deltagare som tidigare gått på behandlingsutbildningen och är tänkt skapa förutsättningar för att bedriva kvalitativ behandling. Utbildning är nätbaserad med 10 stycken när träffar på skolan samt uppgifter via nätet. Söktrycket var stort till utbildningen där 17 deltagare påbörjade utbildningen.

ETABLERINGSKURS FÖR NYANLÄNDA

Vi har under 2018 genomfört två starter av kursen. Kursen genomförs i undervisningslokaler i Östersund som vi hyr av Studiefrämjandet. Det har varit enklare att anvisa deltagare i år och kurserna har varit fulltecknade med totalt 33 deltagare. Flera deltagare har behövt mer tid i etableringskursen varför de förlängt sina studier till ännu en kursperiod.

STUDIEMOTIVERANDE FOLKHÖGSKOLEKURS

I samma lokaler som etableringskursen har vi genomfört två starter av SMF-kursen under 2018 med totalt 20 deltagare.

DISTANSKURSER

Förutom våra fritidsledarutbildningar och beroendeterapeututbildningen har vi 2018 genomfört följande distanskurser: Kina i fokus och Holocaust hjältar under våren och Mose, Jesus och Muhammed under hösten.

KORTKURSER

Kortkurser är en viktig om än inte så stor del i Birkas verksamhet. Vår ambition är att erbjuda spännande kurser för olika typer av målgrupper. Under våren genomförde vi Hantverkskurs, skrivarkurs, helgkurser i folkmusik, Seniorernas musikskola, Ledardagar och Yoga. Hösten bjöd också den på en skrivarkurs, Yoga och Seniorernas musikskola, samt keramikkurs och en låtspelskurs.

SOMMARKURSER

Birkas sommarkursvecka låg 2018 veckan efter midsommar. Förutom kurserna bjöd vi på andra aktiviteter, såsom lunchkonsert, bio och musikcaféer på kvällarna. Även några bybor söker sig ner till Birka för att lyssna till lokala artister, fika och se en bra film i Birkas aula som också fungerar som fin biograf. Kursutbudet i år var Keramikkurs, Folkrock, Bloggkurs, Hantverkskurs, Klassisk sång, Yoga samt Birkas äventyrare för barn och ungdomar.

3. KVALITETSARBETE

Birka folkhögskola genomför varje år ett systematiskt arbete för att utveckla och förbättra verksamheten, ett kvalitetsarbete. Utgångspunkten är folkhögskolans uppdrag, skolans vision och de måldokument vi satt upp för ledningsgruppens arbete och de 5 arbetslagen; Allmän linje, Yrkesutbildningarna, Musikutbildningarna, Servicegruppen (kök, städ och vaktmästeri) samt Expedition/administration. Under året följer vi upp, reviderar och kompletterar våra arbetsplaner. I slutet av läsåret analyseras arbetet vilket blir grunden för det kommande läsårets kvalitetsarbete. Det som analyseras är deltagarenkäten, medarbetarenkäterna, ledningsgruppens 3 måldokument, de 5 arbetslagens måldokument, olika projektgruppers måldokument (t.ex. IT-gruppen), intervjuer (deltagarsamtal, medarbetarsamtal, etc.), arbetsmiljöarbete (skyddsrond).

Inför kvalitetsarbetet 2018/2019 prioriterade ledningsgruppen arbetet med

- IT
- Pedagogik
- Folkhälsa

Skolans systematik i kvalitetsarbetet görs utifrån en gemensam mall för planering, återkommande uppföljning på ordinarie möten samt särskilda analystillfällen på våren. Nedan återges kvalitetsåret:

Aug/Sep	Årets beslutade mål formuleras och arbetsplaner skrivs.
Okt/Feb	Medarbetarenkät, Därefter analys och presentation. Arbetsplan skrivs.
Aug/mars	Återkommande uppföljning av kvalitetsarbetet på ordinarie möten.
Mars	Deltagarenkät. Därefter analys och presentation. Arbetsplan skrivs.
Maj	Ledningsgrupp och arbetslag analyserar årets utvärderingar. Föreslår nya målområden.
Maj	Kvalitetsredovisning färdigställs.
Aug	Verksamhetsplan färdigställs

Analys -ledningsgruppens utvecklingsområden 2018/2019

Folkhälsa

MÅL	MÅL: Birka FHS kommer under läsåret 2018/19 fördjupa sina kunskaper i och genomföra aktiviteter inom området Folkhälsa som ska synas både på och utanför skolan. Det görs genom föreläsning på KM, och aktiviteter på Hela Birka samt lektioner, som avslutning genomförs folkhögskolans dag med vårt Folkhälsoarbete i fokus. LEDSTJÄRNOR Alla ska vara med, medarbetare och deltagare. Fokus på hälsa. Stort mått av aktivitet, rörelse.
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	LEDNINGSGRUPPEN Följande insatser gjordes; Mentorskapstanken för internatet genomfördes inte, men det födde en idé om att med inplastade bilder visa hur

	man diskar, tvättar, hålla köket rent, städar rum, källsorterar, fasta ansvarsområden, etc. Första Hela Birka med folkhälsotema blev ett startskott för Birkas folkhälsoår. Vi hade några punkter till som inte blivit genomförda LEDNINGSGRUPPEN – UTVECKLINGSTID Följande insatser gjordes; Rektor och kurator har startat deltagarhälsosamtal med varje arbetslag. Vi har haft föreläsning om folkhälsa, samt arbetat själva med ämnet. På SUF-möten har det arbetats för att stärka kommunikation och teamkänsla. Vid för-v44-v10-efterarbets-dagar har det arbetats mer intensivt inom folkhälsa med föreläsare och längre pass. Anders Hanson och Peter Lindberg genomför 2 dagar om salutogent förhållningssätt för oss. Regionens folkhälsoavdelning har genomfört 1 föreläsning på utvecklingstid. LEDNINGSGRUPPEN – KM Följande insatser gjordes KM 1: 181011 Föreläsning om inspiration, se livet positivt KM 2: 181025 Föreläsning om hem för bostadslösa. KM 3: 181108 Deltagarskyddsombudsinformation KM 4: 181122 Föreläsning Futebol da forca KM 5: 190117 Föreläsning Hjärnergonomi KM 6: 190131 Föreläsning om bemötande KM 7: 190214 Mr Tourette och jag KM 8: 190417 Presentation resultat deltagarenkät och åtgärder. KM 9: 190502 Föreläsning om goda matvanor. 190517: Folkhögskolans dag LEDNINGSGRUPPEN - HELA BIRKA Följande insatser gjordes; Vid 3 tillfällen genomfördes ett program med olika idrotter och aktiviteter inom och utomhus som föregicks av samtal om folkhälsa i tvärgrupper. Aktiviteterna var; fotboll fitness, frisbee, skattjakt, boxning, gym, workout, pingis, sång, samtal, mental träning, hantverk, mm. Köket bjöd på hälsodryck. Vid 3:e tillfället höll köket en föreläsning om vikten av att äta frukost. LEDNINGSGRUPPEN - KVÄLLSAKTIVITETER Följande insatser gjordes: Vi har gjort torsdagarnas kvällsaktivitet till en fysisk aktivitet. Brännboll, 5-kamp, basket, lekar, dans, trashockey, gym, rundpingis, mm. Tisdagarna har varit andra aktiviteter, lära känna, bakning, promenad, mm.
RESULTAT/UTVÄRDERING	LEDNINGSGRUPPEN Vi har inte hunnit med alla delar vi tänkt oss. Vi har haft ledningsgruppsmöten varannan vecka vilket inte räckt till för att rymma allt. LEDNINGSGRUPPEN - UTVECKLINGSTID

	Arbetet med folkhälsa på utvecklingstid har haft hög kvalitet både från Region JH´s grupp och de som föreläste om salutogent förhållningssätt. Service har uppskattat arbetet och kommunikationen och teamkänslan har ökat. Medarbetarna hade väldigt olika syn på föreläsningen om salutogent förhållningssätt. Allt ifrån att det var mycket bra till att det inte gav något. LEDNINGSGRUPPEN – KM Vi har genomfört alla delar vi planerat på KM. Det har handlat om Arbetsmiljö: Fysisk-Psykisk och Social hälsa. Mest uppskattning bland deltagarna fick programmet Mr. Tourette och jag. 5 deltagare genomförde en deltagarskyddsombudsutbildning. Deltagarantalet på KM är inte så stort som det borde vara. Flera lämnar föreläsningen under tiden den pågår, särskilt vid paus. Tas frånvaro? LEDNINGSGRUPPEN – HELA BIRKA Vi genomförde alla delar som vi planerat. Vi har provat på aktiviteter och haft goda samtal om folkhälsa. Alla som deltog var engagerade men deltagarantalet sjönk efterhand. Tas frånvaro? LEDNINGSGRUPPEN - KVÄLLSAKTIVITET Få deltagare emellanåt men vi har vuxennärvaro 2 ggr i veckan på kvällstid. Det har emellanåt varit lite trögt att påminna medarbetarna om att de har ansvar för att genomföra aktiviteter. SLUTSATS Birka har nått målet att fördjupa sina kunskaper om folkhälsa och arbetet har synts både på och utanför skolan.
ANALYS/LÄRDOMAR	**Ledningsgruppen** drar slutsatser av årets folkhälsotema och tar med oss lärdomar till nästa år. Det kan vara förändringar som blir kvar kommande år, t.ex torsdagstemat på kvällsaktiviteter-rörelse och friluftsdagar på Hela Birka. Det kan vara något vi inte hunnit med, söka utveckla utemiljön, starta sömnskola. **Ledningsgruppen - Utvecklingstid:** Vi medarbetare gör ungefär på samma sätt varje år vilket gör att vi får ungefär samma resultat varje år. Det sker ingen förändring i hur vi tänker och gör och därmed uteblir utveckling och möjligheten till ett rejält förbättrat resultat. **KM och Hela Birka** har bra innehåll men ett deltagande som borde vara högre. Ligger det rätt tid på dagen? Informerar vi tillräckligt om syftet? Tar vi närvaro? Kan vi göra nytt, besöka internaten, bara spontanvara? **Kvällsaktiviteter** är värdefullt för många deltagare men också för Birka. Innehåll med aktivitet lockar fler deltagare än ett stillasittande tema.

ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Ledningsgruppen permanentar deltagarhälsosamtal 1 ggr/termin. Gruppen kan se över om hur vi skulle kunna utveckla utemiljön. Ledningsgruppen - Utvecklingstid: För att lyckas med att utveckla verksamheten lägger vi särskilda dagar för att arbeta med våra mål och uppmuntrar engagemang. KM engagerar riktigt bra föreläsare vid några tillfällen och arbetslagen ansvarar för varsitt KM. Närvaro måste tas. Hela Birka har vid några tillfällen friluftsdag som innehåll. Utelunch serveras. Arbetslagen ansvarar för varsitt KM. Närvaro måste tas. Kan vi ha friluftsdag även under vårterminen, på ett KM? Kvällsaktiviteter permanentar rörelse på torsdagar.

IT

MÅL	All personal ska använda sig av Office365. Alla lärare ska använda Office365 för kommunikation och pedagogik i undervisningen. Deltagarna ska använda Office365 för kommunikation, redovisningar, inlämningar och lektionsförberedelser/efterarbete.
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Se nedan
RESULTAT/UTVÄRDERING	Arbetsytor, Office365 Dokument förblir digitala -inte skrivs ut. -Infört digitala timrapporter -Ledighetsansökningar görs i Heroma istället för papper -Delar dokument i större utsträckning, i stället för att skriva ut För att uppmuntra digitalisering: lärare har utskriftskonto som är begränsat. Kostnader förs till linjerna. -Gespage införs maj/juni. Kostnader på linjerna. ---------- Dokumentera deltagarnas uppgifter/kunskapsutveckling digital i mappar. Noter i PDF istället för utskrift. MN Vissa lärare har börjat. Oklart vilken omfattning. Förbättringsområde. ---------- Egenansvar: kolla mail och Teams varje dag JB/MNY/ME Görs i viss utsträckning. Förbättringsområde. ---------- Informationsytor, Office365 Ta hjälp av lathunden ”var och hur delar jag information på skolan” Fungerar inte. Behövs den i nuläget? ---------- Info till timlärare sker via mail, inte Teams JB/MNY/ME Ja, fungerar. ---------- Lärarfacken för post/lappar tas bort TR

	Beslut ej taget. Förbättringsområde ---------- Deltagarnas ansvar att kolla sin mail och Teams varje dag. JB/MNY/ME Fungerar inte. Förbättringsområde ---------- Digital anslagstavla i foajén MN Klart. Två stycken digitala tavlor med PlayiPP-mjukvara ---------- Arb.lagsledarna måste bjuda in till skolgemensamma aktiviteter i Outlook. Syns inte annars. Göra en deltagar-kalender på varje linje? Oklart hur vi gör med kalendrar/bjuda in till event. Förbättringsområde. ---------- Teams för ”alla deltagare”? MN Ja, klart. HB-anslagstavlan. ---------- Anmälningar och bokningar för studerande, t.ex handledning, görs i temas eller forms Alla Fungerar inte. Förbättringsområde ---------- <u>Utbildning</u> Utbildning och inspiration för lärarna i hur man kan använda Office365 i klassrummet/pedagogiskt: lägga ut lektionsförberedelse innan, filma lektioner, inlämningar, etc. TR Vi har haft IT-pedagogiska uppgifter i arbetslagen. Sami K har utbildat under uppstartsveckan, v. 44 och v. 10. Förbättringsområde. ---------- Deltagarna behöver folkbildas i internet-eran. Verksamhetsledare Förbättringsområde ---------- Deltagarna behöver utbildas i Office365! Start i Januari 2019 MNY Uppnåtts till vis del. Förbättringsområde ---------- Inköp av fler datorer o.dyl. Fredrik Ja. 30 utlåningsdatorer, ca 10 iPads finns tillgängliga för deltagarna. ---------- Inspiratörer och utbildare för personal och deltagare. TR Ja ---------- Strategiska beslut att införa eller avveckla TR Viss del. Förbättringsområde. ---------- Ge verksamhetsledare behörighet att återställa lösenord i Office365 Fredrik

	Ej åtgärdat. ---------- Arbete med redline har påbörjats med inte enligt tidsplan. Förbättringsområde. ----------
ANALYS/LÄRDOMAR	Digitalisering och införande av O365 kommer att ta tid. Flera utbildningsinsatser och mer inspiration till utveckling av arbetssätt bör ske. Införande av Red line är ett viktigt redskap i utvecklingen. På lång sikt bör en digitaliseringsplan ligga till grund för fortsatt utveckling.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Införa Gespage Redline utarbetas och införlivas Beslut om borttagande av postfack Utreda bästa lösning för gemensamma kalendrar Inspiration och utbildning. Visa goda exempel på lärare som använder O365 fullt ut i sitt arbete. Utbildning för deltagare vid kursstart samt följas upp under läsåret Betrakta digitalisering som folkbildning och ett naturligt inslag i den pedagogiska verksamheten. Ledningsgruppens strategiska beslut att fortsatt förändra arbetssätt och rutiner som gagnar pedagogik, kommunikation och effektivitet genom digitalisering. Minska sårbarheten i lösenordsfrågor genom att fler får tillgång till att återställa lösenord.

Analys -arbetslagens utvecklingsområden 2018/2019

Pedagogik

MÅL	Föregående år pratade vi om detta som vi tycker borde vara stående. Målet är att den som besöker lektionen kan ge en objektiv feedback, samt ge konkreta tips från dennes perspektiv. Förstärka pedagogiken hos individen samt ta del av andras erfarenheter. Vi tycker att den pedagogiska personalen skall gå på fortbildning minst en gång per läsår, inom sitt ämne. Gärna att fler i arbetslaget kan gå samtidigt för att dela med sig till övriga.
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Vi samtalade runt ämnet pedagogik och vad som genomförts tidigare år. Arbete med lektionsbesök, Walk & Talk, filma. Rektor har genomfört lektionsbesök med fokus på lektionsformen; Inledning – Lärtillfälle – Avslutning, samt skolans mål, pedagogik och IT.

RESULTAT/UTVÄRDERING	Vi kom fram till att banta ner lektions besöken till inom arbetslagen, för att få en mer direkt relation och feedback till ämnet. Vi behöver arbeta mer aktivt för att motivera och bjuda in till lektionsbesök, öka det kollegiala lärandet. Vi behöver använda mer forskning kring hur utveckling av undervisningsskicklighet verkligen går till och kräver.
ANALYS/LÄRDOMAR	Vi har inte fått den utveckling av undervisningsskickligheten som det finns möjlighet till. Det formativa arbetssättet saknas i hög utsträckning och det kollegiala lärandet kan öka.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Kollegialt lärande kan ge stora effekter om vi kan skapa rätt förutsättningar och kunskap. Lektionsbesök och feed-back är inslag i det kollegiala lärandet som är viktigt att det genomförs.

Allmän linje: utveckling

MÅL	AL grund ska utvecklas Skriva studieplan för AL grund utifrån grundskolans kursplan för ämnen. Skapa ett förråd av böcker, appar, sidor som kan användas i undervisningen Utvärdera den befintliga kursen AL grund vid flera tillfällen -Utvärdera Deltagarnas upplevelse av kursen Deltagarnas kunskapsutveckling Lärarnas arbetssituation Tidsplan för olika ämnen Möjlighet att genomföra/nå målen
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Utfört allt
RESULTAT/UTVÄRDERING	Vi har utvecklat AL grund organisatoriskt och kunskapsmässigt. Vissa delar av kursen kan förändras men vi ser ett bra resultat för deltagaren så vi vill behålla kursen som helhet. 5 av 12 deltagare har klarat merparten av grundskolans ämnen årskurs 9 och kan gå vidare till gymnasiestudier. En deltagare fortsätter med grund nästa år, tre deltagare har slutat, två deltagare har börjat i januari. Deltagarna har fått vänner i gruppen och bland hela AL. De tycker att de ökar sina kunskaper och att de får den hjälp de behöver. Deltagarna har bra närvaro och studerar aktivt på sin nivå på lektionstid. Dock ser vi att det är svårt med hemarbete och eget aktivt ansvar för sina studier. Lärarna är nöjda med upplägget men ser en svårighet för vissa att nå målen, svårt att hinna med så många ämnen och svårt att lägga undervisningen på rätt nivå.
ANALYS/LÄRDOMAR	Vilka ämnen ska prioriteras? Svårt att nå resultat i vissa ämnen.

ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	AL- grund kommer fortsätta att utvecklas.

Allmän linje: Temaveckan kärlek och konflikter

MÅL	Mer ämnesövergripande samarbete Två temaveckor då allt handlar om visst temav.51 Tema Kärlek v.9 Tema Konflikter Årsplan över när olika moment infaller i ämnen för att underlätta ämnesövergripande samarbete
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Se nedan.
RESULTAT/UTVÄRDERING	Samplanering på LIR
ANALYS/LÄRDOMAR	V.51 var olämpligt vald vecka. Trötta deltagare, avslutningsuppgifter och många hade rest hem på fredagen. V. 9 Fungerade bra. I deltagarutvärdering så har vi fått bra respons Årsplan gjord. Temaveckorna blev inte ämnesövergripande utan vi delade upp det på varsitt håll. För deltagaren blev det en sammanhållen vecka med samma tema men vi samarbetade inte över ämnesgränserna. Det har varit svårt att samarbeta ämnesövergripande i ämnen för att grupperna är på så olika nivå. Det är svårt att veta innan man får en grupp att veta hur lång tid delmoment kommer att ta och i vilken ordning man vill göra moment. Vi har samarbetat mer på klasstiderna för att det är en friare tid där man kan vara mer flexibel Vi har stort kollegialt samarbete i arbetslaget när det gäller allt runt deltagaren men kanske inte direkt mellan ämnen. Behövs det i folkbildning?
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Mer samarbete på klasstiden mellan lärare och grupper. Fler fria samarbeten mellan lärare kan ske spontant

Allmän linje: Utveckling av praktikveckan

MÅL	Utveckla praktikveckan
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Utreda hur praktikveckan ska förändras för att möta deltagarnas önskemål -Alla deltagare har praktik? -Vissa deltagare har praktik och vissa läser på skolan? -Valfritt praktik eller studiebesök? -Annat alternativ till praktik? Vi diskuterade och pratade med deltagare
RESULTAT/UTVÄRDERING	V 6 blir utvecklingsvecka och deltagaren skriver en plan och visar för mentor några veckor innan. Man kan göra praktik,

	studiebesök eller utveckla sin hälsa eller studier. Det ska vara ett upplägg som täcker heltidsstudier för en vecka och godkännas av kollegiet.
ANALYS/LÄRDOMAR	Deltagaren vill ha valfrihet och många behöver arbeta med sin psykiska hälsa och klarar inte av praktik. Några har arbetat och vill inte ha praktik utan vill studera på praktikveckan.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Vi kan utvärdera nästa år och se utfallet.

Allmän linje: Folkhälsa

MÅL	Folkhälsa på AL Må Bra och Psykosocial hälsa - fördjupning för de som valt detta. Fjälltur höst och vår Promenader, studiebesök och utflykter Utveckla samtal om självkänsla, sömn, kost, studieteknik, motion, global folkhälsa, utelekar mm Utvärdera om deltagarna har mer verktyg för sin egen hälsa
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Lektioner och friluftsdagar
RESULTAT/UTVÄRDERING	Vi har uppnått målet och bidragit till skolans mål om folkhälsa
ANALYS/LÄRDOMAR	Att prata om folkhälsa och visa saker är bra men hur påverkar vi deltagarna så att de får bättre folkhälsa?
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Vi får fortsätta det viktiga arbetet för att bidra till bättre folkhälsa.

Allmän linje: SeQF

MÅL	Göra klart kriterier för SeQF
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Lärarna gör lärandemål för varje ämne
RESULTAT/UTVÄRDERING	Lärandemål allmän linje klart 20181016 Infogas i mapp SeQF hos rektor tillsammans med andra SeQF dokument
ANALYS/LÄRDOMAR	SeQF nivå finns på intygen i schoolsoft som delas ut när deltagare slutar
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Klart

Musikutbildningarna: Marknadsföring och rekrytering

MÅL	Fortsatt marknadsföring för att få tillräckligt med studeranden, trots för närvarande små elevkullar.

INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Lärarturnéer till olika gymnasieskolor i landet och i Norge. Studerandekonserter under turnéveckan på gymnasieskolor mm. Studerandekonserter på festivaler inom folkmusik och jazz. Filmer där våra studeranden får synas i det mediala. Jobbat aktivt med Birkas Facebook-sida. Samarbete med andra folkhögskolor. Aktiva lärare, som har konserter, kurser och gästläraruppdrag. Startar Songwriter Production till hösten för att fånga en ny målgrupp.
RESULTAT/UTVÄRDERING	Vi har fått fler sökanden i år än i fjol. Birka syns mer i sociala medier. Mer energi på klassisk profil tidigare.
ANALYS/LÄRDOMAR	Förbättra vår kommunikation med Birkas marknadsförare och tidigt informera om vad vi kommer att göra. Bättre framförhållning och timing v g filmer, foton, Facebook, mediala kampanjer mm.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Förbättrat samarbete med Birkas marknadsförare. Framöver kommer vi att lägga lärarturnéerna till Norge redan på höstterminen, eftersom sökdatum till norska skolor tidigarelagts. Årsplaneringen ska vara med varje vecka vid planeringsmötena, för förbättrad timing och framförhållning.

Yrkesutbildningarna: samarbete och rekrytering

MÅL	Jobba tillsammans mer. Rekrytering deltagare.
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	Lir tillsammans och samarbeta. Bättre material till marknadsföring
RESULTAT/UTVÄRDERING	Jobba mer tillsammans har börjat och är fortsatta mål och kommer utvecklas. Rekrytering pågående men har varit samma och ej blivit bättre. Det räcker inte med Facebook.
ANALYS/LÄRDOMAR	Vi blir bättre på att samarbeta och kommer med nya idéer men har haltat på grund av sjukskrivning och ej varit fulltaliga. Så vi behöver ha personal på plats. Rekryteringen behöver vi bli bättre på och utveckla oss i, samt fortfarande ha bättre och aktuellt material.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Fortsätta samarbetet och teambildningen i YRK Skapa bättre förutsättningar för att kommunicera ut marknadsföringen.

Service: samarbete och dialog

MÅL	Stärka arbetsgruppen att genom öka gemenskapen med aktiviteter som ska leda till/bidrar till ökat samarbete, dialog och kommunikation i vårt dagliga arbete.
INSATSER FÖR ATT NÅ MÅLET	TEAM-bildning – processledare arbetar med servicegruppen med gruppstruktur, samarbete, flexibilitet, dialog och kommunikation. Samtliga kommer att genomföra ett GDQ-test samt tillits övningar. Enskilda träffar med kök/lokalvård/vaktmästeri – Att i de mindre grupperna fortsätta med gruppstruktur, dialog och flexibilitet. SUF-träffarna – avsätta tid för aktivitet 1 gång per månad – alla ansvariga för planering av olika aktiviteter. Korta morgonmöten – Kort möte vad händer under dagen. Utbildningar. Kök: Vegan matlagningskurs, salladsberedning Lokalvård/vaktmästeri: SRY-utbildning, golvvård. Arbeta fram dokument – introduktion för nyanställda. Arbeta fram nya arbetsbeskrivningar. Köket arbetar vidare med matsvinn genom att upplysa våra matgäster att slänga mindre mat. Lokalvård arbetar vidare med minskning av kemikalier.
RESULTAT/UTVÄRDERING	TEAM-bildning – processledare har arbetat i servicegruppen med gruppstruktur, samarbete, flexibilitet, kommunikation och dialog. Tillitövningar och ett GDQ-test har genomförts. GDQ test visar att utåt mot våra gäster visar personalen sin professionalitet. Inåt i gruppen finns problem med gruppstrukturen när det gäller samarbete, flexibilitet och kommunikation. Enskilda träffar med kök/lokalvård/vaktmästeri – har planerats in där vi tillsammans ska arbeta med gruppstruktur, våra hållbarhets mål och arbetsbeskrivningar. SUF-träffarna – avsätta tid för aktivitet 1 gång per månad – alla ansvariga för planering av olika aktiviteter. Aktiviteter som gjorts är att kasta Frees be-golf, minigolf i Boda borg m m. Aktiviteter som uppskattats och gett mervärde. Att få vara med planering och tycka till. Korta morgonmöten genomförs varje dag – Information om vad som händer och vad som måste prioriteras under dagen. Utbildningar. Kök: Vegan matlagningskurs, salladsberedning – två medarbetare har genomfört dessa utbildningar. Lokalvård/vaktmästeri: SRY-utbildning, golvvård – två medarbetare har genomfört SRY och alla inom lokalvård samt vaktmästeri har genomfört golvvårdsutbildningen. Ett arbetsdokument av introduktion för nyanställda har arbetats fram inom service. Detta dokument är även användbart för hela Birka folkhögskola. Arbeta fram nya arbetsbeskrivningar. Påbörjad, inte hittat rätt struktur. Samtliga har en arbetsbeskrivning för ens

	arbetsuppgifter i dag. Det vi behöver göra är att hitta en lösning så att man i grupperna hjälps åt när tid finns. Köket arbetar vidare med matsvinn genom att upplysa våra matgäster att slänga mindre mat. Detta genom att sätta ut matryttare på matborden. Vi tar hand om rester som kan serveras som en extra rätt, matlådor alternativt till dagens soppa. Lokalvård arbetar vidare med minskning av kemikalier. Filtrering av joniserat vatten har köpts in. Lokalvårdarna arbetar med kemikalierna som en problemlösare. Använder sig av i stor utsträckning av 100% rent vatten i sitt dagliga arbete. Ett studiebesök inom Krokoms kommun har gjorts där lokalvårdarna arbetar med joniserat vatten och använder minimalt av kemikalier.
ANALYS/LÄRDOMAR	TEAM-utbildning – arbetet här skulle gjorts med de mindre grupper. Personalen har inte samma upplevelser i de mindre grupperna när det gäller samarbete, flexibilitet och kommunikation. Detta har skapat mer oro. Förslag till vår processledare är att först arbeta i de mindre grupperna. Endast ett fåtal träffar med de mindre grupperna har gjorts under våren. Många sjukskrivningar p g a influensa har gjort att det har varit svårt att genomföra dessa. En gång i månaden har personalen fått ansvarat för SUF-träffarna. De var ett önskemål om att vi gemensamt gör något vid fler tillfällen. Aktiviteter som gjorts är frisbeegolf, minigolf, tälja sin egen träsked m.m. Aktiviteter som uppskattas och givit mervärde. Korta morgonmöten varje dag om vad som händer under dagen har uppskattats av personalen. En bra början på dagen med kort information. Personalen i köket har gått en kurs i salladsberedning samt matlagningskurs i vegan mat. Kurs i salladsberedning har givit fler idéer på vårt salladsbord samt att ta tillvara råvaror på ett bättre sätt. Kursen i veganmatlagning har givit nya idéer och recept som kommer att planeras in inför nästa års arbetsmatsedel. Personalen i städ och vaktmästeri har gått en golvvård kurs på 2 dagar. En kurs som vi under många år har försökt få till. Två av tre lokalvårdare gått SRY-utbildning på 6 dagar. Samtlig personal ska gå denna utbildning. Denna kurs ger personalen yrkesbevis inom lokalvård. SRY utbildningen har hållits på Birka folkhögskola av en person som driver sitt eget företag inom lokalvårdsbranschen. Utbildningen har hög kvalitet och vid dessa tillfällen har kommuner inom regioner Jämtland/Härjedalen skickat deltagare till denna utbildning. Arbetsdokument till introduktion av nya anställda har tagits fram i SUF-gruppen. Denna är användbar i samtliga Birkas verksamheter. Förslaget har presenterats på APT. Arbetet med arbetsbeskrivningarna har inte genomförts i alla arbetsgrupper.

	Saknas ännu en teamkänsla för att kunna ta fram en arbetsbeskrivning som beskriver sitt eget dagliga arbete samt vikten av att vara behjälplig till de andra i arbetslaget. Arbetet med matsvinnet har under året inte kommit längre. Vi tar tillvara på de rester som går att frysa in, serveras nästkommande dag alternativt till dagens soppa.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Fortsätt med arbete TEAM-bildning i de mindre grupperna. Första arbetet ska ledas av servicechefen. Vår processledare kommer att sedan arbeta med gruppen utan chefen medverkan under ett antal träffar. Arbete med arbetsbeskrivningar tas fram. En arbetsbeskrivning som beskriver sitt eget dagliga arbete samt vikten av att vara behjälplig för de andra i arbetslaget. Fortsätta med att arbeta med matsvinn och hitta en bra modell som samtliga kan arbeta efter. Flera modeller finns i olika kommuner. Gäller att hitta en modell som passar vår arbetsplats. Ett sätt är att mäta och väga under ett läsår. Mätningarna blir en handlingsplan som kan följas upp vid varje läsår. En vägledning och medvetengöra för personal och gäster om vad det faktiskt är som slängs. I lokalvård fortsätta arbeta med minskning av kemikalier och förmedla det till våra gäster på ett bra sätt. Arbete med källsortering kommer vara fokus på nästa år.

Service, internat och konferens

Måluppfyllelse

- Minst 10 % ökning gästnätter, externa gäster, varje år. (2014: 695, 2015: 599, 2016: 956, 2017: 1009) 2018: 1189 gästnätter. Målet har uppnåtts.
- Minst 10 % ökning antal dagkonferensgäster (2014: 1031, 2015: 1118, 2016: 2647, 2017: 2151) 2018: 1938. Målet har ej uppnåtts.
- Minst 30% ekologiska råvaror. (2014: 26%, 2015: 22,4%, 2016: 34%, 2017: 32%). 2018 33%. Målet har uppnåtts.
- Minst 10% rättvisemärkta råvaror. (2014: 3,5%, 2015: 3.7% 2016: 6%, 2017: 5,2%). 2018: 4,3%. Målet har ej uppnåtts, en minskning detta år. För få antal råvaror och kostnader gör det svårt att nå målet.

Under läsåret har det varit mindre konferensverksamhet. För att kunna lösa behovet att ta emot större grupper har vi i slutet av året påbörjat arbete att flytta konferensverksamheten till en större lokal. Arbetet slutfördes våren 2018 och vi kan nu erbjuda en lokal med högkvalitativ utrustning för grupper upp till 60 personer.
Inför läsåret 2018/2019 flyttade 56 personer in på internatet. 13 platser var lediga vid kursstart.

Vi har fortsatt upprustningen av internaten under året; nya kylar och frysar köptes in till samtliga internat. Antal gästnätter för distansstuderande under läsåret har varit 732. En ökning med 4% från förra året.
Efterfrågan från studerande som går Eldrimners 1-årig yrkesutbildning i mathantverk på Torsta har varit stor. Vi har kunnat erbjuda 4 personer under året att bo i vår personallänga.
Serviceenhetens kvalitetsmål under året har varit fortsatt arbete med hållbar utveckling samt ett arbete med teambildning.

MEDARBETARENKÄT

Den här undersökningen har totalt 24 respondenter
Undersökningen utfördes från 2019-02-25 till 2019-03-11.

FRÅGESTÄLLNINGAR

6=1nstämmer helt 1 =Tar helt avstånd

		Genomsnitt		
FRÅGOR	2019 FEB	2018 okt	2018 feb	2017 okt
Respondenter	24		25	
Stödjande förhållanden:				
Vi uppmuntrar och stödjer varandra på min arbetsplats	4,38	4,5	4,75	4,7
Det finns väl fungerande samarbetsformer i arbetsgruppen	4	4,05	4,42	4,35
Jag upplever att det är en god stämning på min arbetsplats	4,29	4,45	5,75	4,52
På vår arbetsplats bemöter vi varandra med respekt och utifrån värdegrund	4,58	4,45	4,92	4,61
Känsla av sammanhang:				
Vi har tydliga och gemensamma mål för vår verksamhet	4,17	4,8	4,71	4,7
Jag känner mig engagerad i mitt arbete som är en viktig del i verksamheten	5	5	5,54	5,35
Jag tycker att mitt arbete känns meningsfullt	5,13	5,1	5,5	5,35
Delaktighet / Självbestämmande:				
Det finns påverkansmöjligheter på den egna arbetssituationen	4,71	4,7	4,75	4,65
Jag hinner avsluta mina arbetsuppgifter på det sätt som planerats	4,63	4,55	4,79	4,61
Jag tycker att jag kan påverka hur arbetet organiseras på min arbetsplats	4,25	4,45	4,67	4,39
Jag har tillräckligt med kunskap och kompetens för de krav som ställs	5,17	5,35	5,38	5
Ledarskap/ styrning:				
Jag får stöd / handledning från min närmaste chef då jag behöver det	4,17	4,4	5,04	4,74
Jag vet vilka befogenheter och vilket ansvar jag har	4,75	5,15	5,04	4,87
Jag får feedback och konstruktiv kritik av min närmaste chef	3,88	4,55	4,88	4,43
Jag tycker att vi har väl fungerande rutiner och arbetsfördelning på min arbetsplats	3,79	3,85	4	3,96
Subjektiv upplevelse/ självrapporterad hälsa:				
Jag trivs på min arbetsplats	4,79	4,75	5,12	4,91
Jag upplever att min egen hälsa är bra	5,13	4,6	4,96	4,57
TOTALT:	4,52	4,63	4,9	4,69

ANALYS/LÄR-DOMAR	Värdena generellt för 2018 feb är lägre än de senaste åren vilket kan sökas i nya händelser och aktiviteter som skett under året.

	Införandet av IT i undervisningen. Folkhälsa som tema under året. Nytt läraravtal. Rekryteringar och inskolning av nya medarbetare. Skriftlig feedback. Konfliktfrågor. **Stödjande förhållanden:** Fungerande arbetsformer kan vara nyckeln till förbättringar av de andra dimensionerna; stöttning, stämning och värdegrund **Känsla av sammanhang:** Det är viktigt att alla förstår och engagerar sig i de mål som är satta för att utveckla verksamheten för våra deltagare. **Delaktighet / Självbestämmande**: På en skola finns det ett väldigt stort mått av möjlighet till delaktighet och självbestämmande. Det som begränsar det är otydlighet från ledningen och samarbetsformerna i arbetslagen inte är optimala. **Ledarskap/ styrning**: Ledning, mål och arbetsformer är viktigt för att ledarskap/ styrning skall fungera väl. Fr.a. har kvalitetsarbetet under året fått stå tillbaka till förmån för händelser som måste hanteras. Feedback och konstruktiv kritik har i år delats ut skriftligt 2 ggr till varje medarbetare samt vid lektionsbesök och arbetslagsbesök, förutom vid spontana tillfällen och vid uppföljning och utvärdering. **Subjektiv upplevelse/ självrapporterad hälsa:** Roligt att den egna upplevda hälsan får ett högt värde. Vi har haft folkhälsa som tema under året vilket kan bidragit till att man är mer medveten och mer fysiskt aktiv.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Det är viktigt att ta tillvara på resultaten i alla utvärderingar och välja ut det som är viktigt att bevara eller förbättra. **Stödjande förhållanden:** Ledningen kommer att utvärdera och stötta arbetslagen i att skapa fungerande arbetsformer under 19/20. **Känsla av sammanhang:** De mål, systematiskt kvalitetsarbete, som gäller för 19/20 kommer att följas upp regelbundet på utvecklingstiden under året. **Delaktighet / Självbestämmande**: Ledningen kommer att vara tydlig med de krav och resurser som finns till förfogande för skolan, arbetslagen och medarbetaren. Arbetslagens samarbetsformer kommer att formas mer gemensamt för att möjliggöra verkligt kollegialt lärande på skolan. **Ledarskap/ styrning**: De gemensamma mötestiderna kommer att användas mer fokuserat mot de mål vi sätter upp för 19/20. Arbetslag och kollegialt lärande kommer att vara i fokus för att utveckla verksamheten för deltagarna. **Subjektiv upplevelse/ självrapporterad hälsa:** Tydligare ledning, effektivare arbetsformer i arbetslagen och en ökad professionalitet ger en bättre utbildning för våra deltagare vilket är grunden för ökad trivsel. Genom att behålla lärdomar från årets folkhälsotema och få igång ett mer aktivt personal- och friskvårdsarbete kan vi stärka hälsa och trivsel.

SKYDDSROND 2019

Start
Alla medarbetare har ett arbetsmiljöansvar och det är många grupper som arbetar med dessa frågor. Ansvaret för att samordna och följa upp arbetet är medlemmarna på Dialogmötet och SAM-gruppen.
Skyddsrondens resultat har tagits fram genom synpunkter från medarbetare, studerandeskyddsombud, skyddsombud, vaktmästare och arbetsgivare tillsammans. Material som används är resultat från förra årets skyddsrond, genomgång av mallen framtagen av Region J/H.

Mål
Skyddsrondsarbetet skall hjälpa oss att åtgärda viktiga frågor ur flera perspektiv och att vi ska kunna arbeta systematiskt med dem. Det ska göra det möjligt att nå målet;

- Birka folkhögskola är dess deltagare och medarbetare. Vi ska vara en attraktiv arbetsplats där mål nås, utveckling sker.
- Ingen ska löpa risk att drabbas av ohälsa på arbetet. Förebyggande arbete skall ske för att nå en god fysisk-psykisk och social arbetsmiljö.

Arbete/ansvar
Resultat från skyddsrond, förslag på åtgärder, ansvar, klart och uppföljning,
Uppföljning av resultatet av skyddsronden görs varje kvartal vid Dialogmöte.
Särskilda uppföljningsträffar sker i
Resultatet presenteras på APT för alla medarbetare.
Arbetet utvärderas i Q1 2020.

Resurser
Stöd i arbetsmiljöarbetet finns från Region J/H, från de fackliga organisationerna och arbetsmiljöverket, m.fl.
Deltagarna i skyddsronden har genomgått arbetsmiljöutbildning.

Tid
Skyddsronden genomförs i Q1.
Alla frågor som har med arbetsmiljöarbetet lyfts upp när de upptäcks och handhas, beroende på fråga, av vaktmästare, Fastighet, skyddsombud, ledningen.

4. ORGANISATION

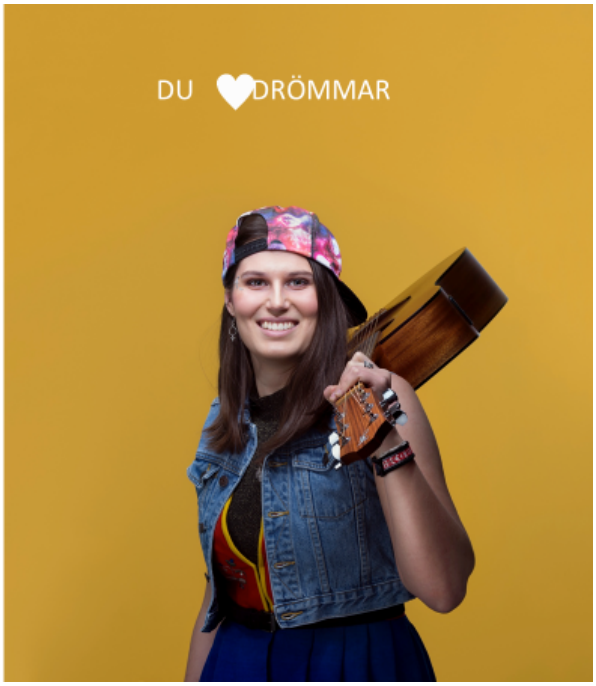
Birka folkhögskola leds av 3 chefer; rektor, biträdande rektor och servicechef.
Skolan är organiserade i 5 arbetslag; Allmän Linje, Musikutbildningar, Yrkesutbildningar, Service och Administration. I skolans ledningsgrupp finns representanter från varje arbetslag.
Under året har vi arbetat för att öka samverkan mellan de tre cheferna, där vi ofta går ut och agerar gemensamt. En annan åtgärd för att förbättra samverkan mellan arbetslagen är att vi infört ett informationsmöte varje måndag förmiddag.
En stor förändring är att vi bytt vårt digitala system och övergått till Office 365 Education. I det systemet kommer vi både att kommunicera och arbeta digitalt i undervisningen. Ett arbete och utveckling som kommer att pågå en längre tid framöver.

5. DELTAGARFRÅGOR

Våra deltagare är med och formar utbildningen på olika sätt. Det sker genom kursråd och boenderåd som har möten 6 gånger per år. Det sker på lektionstid när läraren följer upp och planerar arbetet. Varje deltagare gör också en hälsodeklaration vid kursstart där skolan kan ta hänsyn till individuella behov.
Vid terminsstart på hösten informeras samtliga deltagare om studeranderätten. Vi har en plan för detta arbete som vi reviderar och utvecklar varje år. Den finns publicerad på vår hemsida.
På skolan bedrivs socialpedagogisk verksamhet med schemalagda program där alla skolans deltagare medverkar; Kulturmöten, Hela Birka, Kvällsaktiviteter.
Varje år genomförs en deltagarenkät och här nedan kommer ett utdrag ur det resultatet sorterat i olika rubriker.

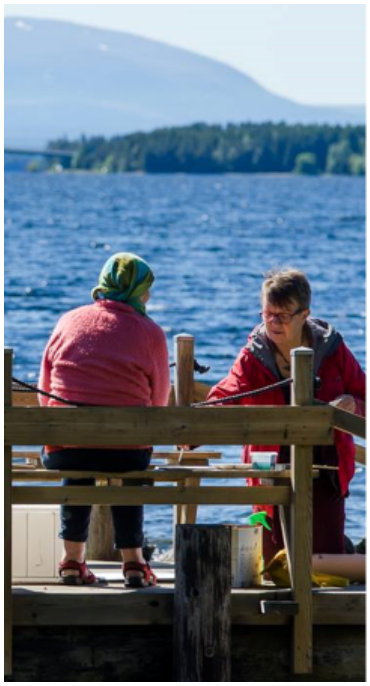
3 Högsta värdena

4,39: Jag känner mig trygg. (F17)
4,31: Väl bemött av personal. (F4)
4,30: Väl bemött av deltagare. (F6)



3 LÄGSTA VÄRDENA

2,88: Luftkvaliteten (F21)
3,05: Temperaturen (F24)
3,35: IT-lösningar (F8)



REKOMMENDERA BIRKA TILL EN VÄN?

- 82 % Ja!
- 5 % Nej
- 13% Vet ej

ANALYS/LÄR-DOMAR	Skolan har värden som visa på en god verksamhet. Men värdena och kommentarerna visar också att skolan kan bli bättre på inom flera områden. Mycket handlar om planering av kurser, information om bakgrund och tankar, information om förändringar i schema, etc. Många av enkätens kritiska synpunkter skulle lätt undvikas om lärare, men även andra delar i verksamheten, hade ett mer formativt arbetssätt. T.ex. att vi regelbundet lyssnade av hur det går, tog in synpunkter på lärarens egen undervisning och kommunicerade kring deltagarens lärande.
ÅTGÄRDER FÖR UTVECKLING SOM KOMMER ATT VIDTAS	Varje arbetslag har skrivit förslag på åtgärder som kommer att vidtas till nästa läsår baserat på de åsikter deltagarna lyfte fram i enkäten. Skolans ledning kommer att ta fram ett program för kvalitetssäkring med avsikt att hålla en lika och god nivå på alla utbildningar när det gäller information, planering och pedagogik. Kollegialt lärande kommer att vara ett bärande innehåll kommande läsår.

6. FÖRSLAG TILL UTVECKLINGSOMRÅDEN 2019/2020

Start

Den här sammanställningen av Birkas kvalitetsarbete 2018/2019 som redovisats till en del i denna verksamhetsberättelse, samt andra resultat och observationer; ekonomi, deltagarveckor, analyser, SWOT, observationer på möten och andra träffar. Sammantaget ger dessa indikationer på viktiga områden att arbeta med framöver.

Målsättning

Statens uppdrag till folkhögskolan
1. stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin
2. bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen (genom till exempel politiskt, fackligt, kulturellt eller annat ideellt arbete)
3. bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildnings- och bildningsnivån i samhället
4. bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet

Birkas vision
”Birkas vision är att vara en folkhögskola i tiden med hög pedagogisk kvalitet.
Birka folkhögskola skapar ansvarstagande för ett globalt hållbart och demokratiskt samhälle; ekologiskt, socialt och kulturellt.
På Birka folkhögskola tror vi på våra deltagare och vill öppna deras sinnen för personlig utveckling genom tanke, kunskap, känsla och fantasi.”

Birkas och Regionens värdegrund
”Regionens (Birkas) medarbetare ska i dagliga möten och samtal handla med respekt för alla människors lika värde, visa förtroende för andra och utgå ifrån en helhetssyn på regionen (Birka) och dem regionen (Birka) är till för.”

Ledningsgruppens utvecklingsområden 2019–2020

Utvecklingsområde 1: Demokrati/EU
Utvecklingsområde 2: Pedagogik/IT

Arbetslagens utvecklingsområden 2019–2020

Arbetslagen formulerar mål för sina utvecklingsområden i augusti-19 med utgångspunkt från de gjorda analyserna.

Medarbetarnas utvecklingsområden 2019–2020

Var och en formulerar sina egna individuella utvecklingsområden med utgångspunkt från egna erfarenheter och tankar.

Arbete/Ansvar - Resurser - Tid
Med start i augusti 2019 kommer medarbetarna under ledning av rektor och ledningsgruppen arbeta vidare med att skriva mål och planer för de utvecklingsområden vi prioriterar med utgångspunkt från analys och utvärderingar 2018/2019.

7. EKONOMI

Resultatrapport 2018

Enhet Birka Folkhögskola KTOKL	Utf 2018	Budg 2018	Utf 2017
3 VERSAMHETENS INTÄKTER	31 601 956	27 164 000	27 859 024
4 KOSTN FÖR PERS O FÖRTROENDEV	-18 206 270	-17 019 000	-17 093 837
5 KÖP VERKSH,INK MATR/VAROR,BIDR	-4 629 673	-3 569 000	-3 105 107
6 ÖVRIGA VERKSAMHETSKOSTNADER	-6 411 008	-5 511 000	-6 316 829
7 REPRESENTAT O ÖVR FÖRS KOSTN	-1 474 855	-1 056 000	-1 305 836
8 INT/KOSTN UTANF VERKSHRESULTAT	-20 270	-9 000	-27 662
	859 880	0	9 753

Balansrapport
Enligt instruktioner från Folkbildningsrådet skickas ingen Balansrapport in då denna är gemensam för hela Region Jämtland Härjedalen.

Huvudmannabidrag
Driftbidrag från Region Jämtland Härjedalen 10 747 000 kr.

Statsbidrag
Sammanställning statsbidrag Folkbildningsrådet 2018;

Organisationsbidrag (885 000 kr/fhsk)	885 000 kr
Verksamhetsbidrag (1 610 kr(dv)	11 336 000 kr
Verksamhetsbidrag för utökade platser Allmän kurs (1 610 kr/dv)	816 300 kr
Verksamhetsbidrag för utökade platser särskild kurs (1610 kr/dv)	1 223 600 kr
Språkligt stöd (290 kr/dv)	61 800 kr
Kort utbildningsbakgrund (85kr/dv)	259 500 kr
Förstärkningsbidrag	848 400 kr
Totalt bidrag	15 430 600 kr

Nationella AF-uppdrag, etableringskurs med bidrag på 1 751 000 kr. Slutreglering av 2018 meddelades av Folkbildningsrådet 2019.02.21 och då blev vi återbetalningsskyldiga 51 500 kr, vilka intäktsbokfördes 2019.

Lönebidrag från Arbetsförmedlingen
674 554 kr inkl. ersättning extratjänster och nystartsjobb.

Övriga intäkter
Försäljningsintäkter avseende internat, konferens, kök och övrig verksamhet 3 673 356 kr.

12

Årsredovisning 2018 Bäckedals Folkhögskola

RUN/65/2019

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post:
marina.gregorsson@regionjh.se

2019-05-23

RUN/65/2019

Årsredovisning 2018 Bäckedals Folkhögskola

Ärendebeskrivning

Enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen ska Folkbildningsrådet kontinuerligt följa upp och utvärdera verksamheten i förhållande till statens syfte med statsbidraget till folkbildningen och de av Folkbildningsrådet beslutade villkoren för statsbidrag.

Senast den 1 juli 2019 ska statsbidragsmottagare rapportera sin verksamhet för verksamhetsåret 2018.

Årsredovisningens innehåll och disposition har fastställts av Folkbildningsrådet.

Regionala utvecklingsnämnden är folkhögskolestyrelse för Birka och Bäckedal, och ska i sin roll som styrelse godkänna årsredovisningen innan den skickas in till Folkbildningsrådet.

Regiondirektörens förslag

Årsredovisning/verksamhetsberättelse 2018 för Bäckedals folkhögskola godkänns.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Marina Gregorsson
Områdeschef Välfärd, klimat och kompetens

Utdrag till

Rektor Bäckedals folkhögskola
Folkbildningsrådet

VERKSAMHETSBERÄTTELSE

2018

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Bäckedals FOLKHÖGSKOLA

Härmed redovisas 2018 års verksamhet för Bäckedals folkhögskola,

Östersund 2019-06-11

_____	_____
Elise Ryder Wikén	*Magnus Arreflod*
Styrelseordförande	Rektor
Region Jämtland Härjedalen	Bäckedals Folkhögskola

INNEHÅLLSFÖRTECKNING SIDA

1.	**INLEDNING**	**4**
2.	**DET HÄR ÄR BÄCKEDALS FOLKHÖGSKOLA**	**5**
3.	**FOLKHÖGSKOLEFAKTA**	**5**
4.	**VERKSAMHETÅRET**	**6**
4.1	Allmänna kurser	6
4.2	Hantverkskurser/Särskilda kurser	6
4.3	Distansskurser	7
5.	**GENOMFÖRDA KURSER**	**8**
5.1	Kurser	8
5.2	Produktion	8
5.3	Deltagarveckor per kurstyp	8
5.4	Utdelade studieomdömen	8
6.	**KVALITETSARBETE**	**9**
6.1	Systematiskt kvalitetsarbete	9
6.2	Resultat av uppdrag/åtgärder	9
6.3	Måluppfyllelse	10
6.4	Jämställdhet	10
7.	**ORGANISATION**	**12**
7.1	Enheter	12
7.2	Kompetensutveckling	12
7.3	Utförd tid	14
7.4	Antal anställda	14
7.5	Lärartäthet	14
7.6	Arbetsmiljö	14
7.7	Sjukfrånvaro	14
7.8	Chef- och ledarskap	14
7.9	Löneutveckling	14
8.	**DELTAGARFRÅGOR**	**15**
8.1	Studerandeinflytande	15
9.	**EKONOMI**	**15**
9.1	Ekonomiskt utfall 2018-12-31	15
9.2	Mobilitetsersättningen	15
9.3	Försäljningsintäkter	15
9.4	Statsbidrag 2018	15

1. INLEDNING

Vi är stolta över det gångna året – aldrig tidigare har vi genomfört så många deltagarveckor med folkbildande verksamhet och utbildning som vi gjort under 2018! Genom statens satsning på utökade utbildningsplatser har verksamheten vuxit och antalet deltagare blivit fler. Särskilt Allmän linje dit många nyanlända har sökt sig och funnit en plats att växa och utvecklas på.

Genom kursverksamheten har Bäckedals folkhögskola verkat för att bidra till etablering och integration i samhället liksom vi arbetar för att medvetandegöra demokratiska värderingar, minska fördomar och för att människor ska bli självständiga och ansvarstagande. Att öka kunskapen och att stärka självkänslan och framtidstron bland unga och nyanlända är en prioriterad uppgift. Bra utbildning är en nyckel till framgång, för enskilda personer och för samhället i stort.

Resultaten från deltagarnas utvärderingar, visade att deltagarna även 2018 var mycket nöjda med det mesta på skolan. 90% av deltagarna säger att de upplever att de fått en utbildning av hög kvalitet. Det känns väldigt bra att få ett kvitto på att deltagarna uppskattar vår pedagogik, personalens kompetens och vårt engagemang.

Våra uppdragskurser var väldigt lyckade och flera av deltagarna valde att fortsätta studera på allmän linje. Året har präglats av aktivitet och många utåtriktade aktiviteter som arrangerats av engagerade medarbetare och deltagare.

Ett stort och varmt tack till alla er som varit med och bidragit till vår verksamhet! Bäckedals folkhögskola driver på för att skapa förutsättningar för våra deltagare, att det ska blir möjligt att känna en förmåga och vilja att delta i samhällsutvecklingen. Vi kommer fortsätta att arbeta för folkbildning och allas rätt till delaktighet i ett öppet och inkluderande samhälle.

Magnus Arreflod
Rektor

2. DET HÄR ÄR BÄCKEDALS FOLKHÖGSKOLA

Bäckedals folkhögskola är en av 42 folkhögskolor i landet som är offentligägda. Skolans huvudman är den Regionala utvecklingsnämnden i Region Jämtland Härjedalen. Bäckedals folkhögskola har sedan 30 år en tydlig profilering mot traditionella hantverk, kultur och hållbar utveckling. Verksamhetens mål har sin grund i de regionala utvecklingsstrategier som finns för regionen och statens grundläggande syften för folkbildningen.

Historien om Bäckedals folkhögskola sträcker sig tillbaka till 1940-talet då lokala politiker i Härjedalen, främst landstingsmannen Per Eriksson i Lillhärdal, började att driva frågan om att bilda en folkhögskola. Efter många utredningar kunde skolbygget äntligen börja år 1952 på de avstyckade ägorna av gården Bäckedal i Sveg.

Skolans förste rektor Åke Engström var en bildad humanist som under ledorden "Frihet under ansvar" la grunden för en verksamhet som tog sin början med den första vinterkursen hösten 1954. Därmed drog en fläkt av den nya tiden in och landskapet utan stad hade fått en folkhögskola.

3. FOLKHÖGSKOLEFAKTA

Vad är egentligen en deltagarvecka? Vad är en etableringskurs och vad är SMF? Här nedan följer en liten vandring bland glosorna som folkhögskolan använder sig av.

Allmän kurs, särskild kurs eller kortkurs

Kortkurs är vad det låter som - det är kurser som är kortare än tre veckor och för Bäckedals del så erbjuds de på sommaren, vanligtvis en vecka långa. **Samverkanskurs** är korta kurser som skolan anordnar i samverkan med andra organisationer. **Allmän kurs** är en kurs som ger grundläggande behörighet för vidare studier på högskola eller universitet. En folkhögskola måste ha minst 15 % allmän kurs av sina tilldelade deltagarveckor. **Särskild kurs** är alla de övriga kurserna, vilka bidrar till folkhögskolornas och i förlängningen samhällets mångfald.

Deltagarvecka

Detta begrepp används inom folkhögskolevärlden för att tala om storlek och pengar. En deltagare som går en vecka på folkhögskola genererar en deltagarvecka. Går deltagaren ett helt läsår på till exempel 40 veckor genereras 40 deltagarveckor och om det är 10 deltagare i en grupp som går ett läsår genererar de tillsammans alltså 400 deltagarveckor. Det är ur mängden deltagarveckor finansieringen hämtas då en deltagarvecka inbringar en viss summa från Folkbildningsrådet.

Det finns ett tak när det gäller deltagarveckor. Folkbildningens kaka har ett visst mått och fördelas till landets 156 folkhögskolor. Detta innebär att om man ligger över sin tilldelning av deltagarveckor så är det förlust, man får helt enkelt inte betalt för dem.

Uppdragsutbildningar

Förutom de långa och korta folkhögskolekurserna utför folkhögskolan vissa uppdragsutbildningar i samarbete med bland annat Arbetsförmedlingen. Gemensamt för dessa kurser är att de inte finansieras av det ordinarie folkbildningsanslaget utan inbringar en viss summa per deltagare och kurs. Det är också så att det är extraresurser som staten har satt in vilket innebär att vi inte vet hur länge de kommer att fortgå.

SMF är en tre månader lång kurs för personer som inte fullgjort gymnasiet och står till arbetsmarknadens förfogande. Kurserna är för att få ut de människor som håller på att falla ur samhällets ramverk. Fyra av tio deltagare på SMF går efter avslutad kurs vidare till studier, inte helt sällan till folkhögskolans ordinarie långa kurser.

Etableringskurs är också en uppdragsutbildning som staten valde att förlägga till folkhögskolor 2014. Det är personer som är nyanlända i Sverige och som omfattas av etableringsuppdraget som kan gå denna kurs. Kursen innehåller förstås språkundervisning men också en allmän orientering om det svenska samhället. Syftet är att det ska underlätta att komma ut på arbetsmarknaden. Kursen är sex månader lång.

Svenska från dag 1 är för att nyanlända migranter snabbt ska få en orientering i svenska samhället och lära sig språket redan under asylprocessen. Allt för att korta ner tiden det tar att etablera sig i samhället för den som väl får uppehållstillstånd. Till detta kommer också en vård- och omsorgsutbildning, SFI och andra arbetsmarknadsprojekt som också finansieras utanför det ordinarie folkbildningsanslaget.

4. VERKSAMHETÅRET

4.1 ALLMÄNNA KURSER

Utöver tio gymnasiegemensamma ämnen för allmän behörighet till högskola/universitet erbjuder allmän linje nio ämnen som ger särskild behörighet. Antalet studerande på allmän kurs har under året uppgått till 49, varav elva deltagare studerade på nivå grund. De senaste årens positiva trend med ett ökat antal studerade fortsatte även höstterminen 2018. Antagningsprocessen under den andra halvan av höstterminen 2018 ger en prognos på närmare 60 studerande på allmän kurs för 2019.

Grundläggande datakurs samlade 14 deltagare under hösten och våren.

Den nya profilkursen Allmän/hantverk där studerande erbjuds att kombinera studier i teoretiska ämnen med hantverk genomfördes under vårterminen med sex deltagare. För få sökande till hantverksprofilen till höstterminen gjorde att den ställdes in.

Kursen Levande historia gjorde under våren en studieresa till Aten i Grekland för att studera ”Demokratins rötter”.

Grundskolekurs under sommaren. I februari startade en grupp på elva deltagare med svenska som andraspråk på allmän kurs grund. Denna kurs fortsatte även efter ordinarie termins slut i tre veckor (vecka 23-25) på heltid. Kursen startade åter två veckor före ordinarie hösttermin (vecka 32-33). Detta för att deltagarna skulle ”komma ifatt” vad gäller antalet studieveckor.

Lärarlaget på Allmän kurs har under 2018 fördjupat sig i SeQF, vilket är en europeisk referensram för kvalifikationer. Denna vill synliggöra allt resultat av lärande och göra det lättare att jämföra studieresultat både nationellt och internationellt.

4.2 HANTVERKSKURSER/SÄRSKILDA KURSER

Under 2018 startades två nya kurser, Levande Trä (1 termin) och Forntida smide och metallhantverk steg 2 (ett läsår).

Skolans smedja har utökats med två extra platser. Därtill har byggande av en utesmedja påbörjats i Sotdalen som är ett område som ligger på skolans mark. Stommen till utesmedjan byggdes som en kortkurs på Bäckedal och är tillverkad enligt grindbyggsteknik, en gammal Norsk byggnadstradition.

Den 1 september 2018 startade Interreg-projektet ”Traditionellt hantverk och hållbart byggande i Nordens gröna bälte” där Stiftelsen Jamtli och Trøndelag Forskning og Utvikling As i Norge är projektägare. Parter i projektet är Bäckedals folkhögskola och Sund Folkehøgskole i Norge.

Projektet kommer att pågå till 31 augusti 2021 och verkar för att öka sysselsättningen för små och medelstora företag som arbetar med hantverk, traditionellt och modernt, med en hållbar inställning. Projektet ska också arbeta för att utbilda lärlingar/studenter/ ungdomar i traditionella hantverk och ge dem kontakter till de nätverk projektet har. Genom att koppla samman folkhögskolor på båda sidor av gränsen vill projektet medverka till ökat intresse, rekrytering till traditionshantverk och ta fram lockande utbildningar inom hantverk och byggnadsvård med hållbarhet i fokus.

Under vårterminen har följande kursverksamhet bedrivits på Hantverkslinjen:

- Forntida smide och metallhantverk, 11 deltagare (termin 2 av 2)
- Hållbar kunskap, 8 deltagare (termin 1 av 2)
- Skinngarvning, 9 deltagare
- Levande trä, 9 deltagare
- Vävkurs, 25 %, 8 deltagare
- Varptyngd vävstol, 3v, 6 deltagare
- Påbyggnadskurs, 4 deltagare (2 inom textil, 2 inom smide)
- Allmän linje med hantverksprofil, 1-2 dagar/vecka, 6 deltagare

Under höstterminen har följande kursverksamhet bedrivits på Hantverkslinjen:

- Forntida smide och metallhantverk, 12 deltagare (termin 1 av 2)
- Forntida smide och metallhantverk, Steg 2, 4 deltagare (termin 1 av 2)
- Hållbar kunskap, 8 deltagare (termin 2 av 2)
- Skinn & läder - formge, sy, skapa, 7 deltagare
- Människa Natur Teknik, 5 deltagare
- Textil – hantverk, historia, hållbarhet, 5 deltagare
- Påbyggnadskurs, 3 deltagare

Under året har följande aktiviteter genomförts på hantverkslinjen:

- Två lärare deltog på Svenska Vävakademins Vävsymposium ”Från handkraft till fotkraft”, 27-29 april i Julita.
- En lärare deltog i kurs om textila tekniker i Frankrike.
- Vårmarknad på Jamtli i Östersund, 19-20 maj, 4 studerande på påbyggnadskursen och 2 lärare deltog.
- Två lärare deltog i kortkurs Grindbygg i juni, som fortbildning. Flertalet lärare hjälpte till att ordna med det praktiska för kortkurs grindbygg och en lärare fanns med som backup under kursen för att bistå läraren, Mette Handler.
- Utställningar utanför matsalen av bland annat studerande på påbygg och vävkursen.
- Besök av klass 3 på Norra skolan, ca 30 elever, samt lärare och föräldrar. De har tagit hjälp av hantverkslinjen för att planera dagen, samt nyttjat forntidsmiljöerna och lånat verktyg och material.
- Två studerande på Hantverkslinjen deltar i filmatisering av UR ”Arkeologens dotter”. Material och rekvisita lånades av Bäckedal.
- Samarbetsavtal med kulturreservatet Lillhärjåbygget och Länsstyrelsen Jämtlands län.

4.3 DISTANSSKURSER

Under 2018 har Bäckedals folkhögskola genomfört två fotokurser på distans som vände sig till allt från nybörjare till lite mer erfarna fotografer. Kursernas ambition var att ge deltagarna verktyg att ta bättre bilder både genom att fotografera och diskutera bild. Vägen till bättre bildförståelse och en individuell utveckling gick genom både förbättrad teknik och en fördjupad förståelse av bilden som medium.

Under våren startade den nya kursen Sy kläder för hand på distans, 25 % (15 veckor). Kursen hade tre träffar på skolan och 10 deltagare.

Kurserna Psykologi 1 och 2a som genomfördes på distans under vår- och hösttermin har följt Skolverkets läroplaner för att ge deltagarna både en grundläggande bild men också fördjupande kunskaper i ämnet Psykologi. Deltagarna fick lära känna många nya begrepp inom ämnet Psykologi samt flera väl bekanta namn inom området. Deltagarna har bland annat arbetat med att analysera medier, observerat en annan grupps kommunikation och försökt bedöma vanliga situationer baserade på psykologiska teorier.

I planeringen för 2018 låg det även med att Bäckedal erbjöd distanskurser i Historia 1a1, Samhällskunskap 1a1 och Religionskunskap 1. Samtliga kom att ställas in på grund av för få sökande.

4.4 Kortkurser

Under sommaren 2018 genomfördes två kortkursveckor som tillsammans samlade över 200 deltagare. Korta kurser som genomfördes var Nybörjarsmide, Musikveckan (ensemblespel), Körsång, Silversmide med historisk inriktning, Slöjda ett hus – ett gammalt Norskt byggsätt för att resa en husstomme. Genom att genomföra korta kurser når vi en bredare målgrupp liksom de även är en viktig del av marknadsföringsarbetet till skolans långa kurser.

4.5 Uppdragsutbildningar

I maj 2018 startades en bristyrkesutbildning upp på Bäckedals folkhögskola på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Kursen med namnet Lärar- och elevassistent planlades under sommaren/hösten 2017. Kursplanen godkändes av Arbetsförmedlingen i december 2017. Folkbildningsrådet fattade därefter beslut i januari 2018 där Bäckedals folkhögskola tilldelades 24 kursplatser fördelat på två sexmånadersperioder.

Lärar- och elevassistentkursen startade sedan den 7 maj med tolv deltagare som anvisades av Arbetsförmedlingen. Kursen gick på heltid där teoretiska studier, uppdelade i sju olika delkurser, varav sammanlagt tolv veckor utgjorde arbetsplatspraktik. Kursen avslutades den 3 maj 2019.

I samarbete med Arbetsförmedlingen har även SMF-kurser (studiemotiverande folkhögskolekurs) startat upp i tre omgångar under året och har haft totalt 33 deltagare varav flera sedan valt att studera vidare på allmän kurs.

Under våren 2018 genomfördes även kursen ”Svenska från dag ett” för asylsökande. Innehållet var språkundervisning, samhällsorientering samt orientering i arbetsmarknaden. Kursen finansieras via Folkbildningsrådet och deltagarna anvisades via Migrationsverket. Kursen pågick från den 1 mars till den 22 juni och hade 23 deltagare.

4.6 Kulturevenemang

Bäckedals folkhögskola arrangerar och erbjuder regelbundet olika kulturevenemang som föreläsningar, utställningar och konserter öppna för allmänheten. Under 2018 genomfördes följande arrangemang:

- Den 7 februari april hölls en konsert av Birka Klassiska.
- Miljödag den 18 april, workshop med bl.a. återbruk, laga kläder, återvinningsslöjd och väva trasmatta. Föreläsare Karolina Netterlund, Designcentrum och Maja Blomqvist, projekt SMICE.
- Folkhögskolans dag, öppet hus och återträff, 4-5 maj. Föreläsare: Lasse Berg och Erika Enckell, samt workshops m.m.
- Föreningen Storasyster gästar skolan och föreläser om jämställdhet och sexuellt våld.
- Den 23 april kom Fröken Elvis från Estrad Norr med musikunderhållning.
- Utställning och information om Bäckedals folkhögskola den 16-17 juni på Expo Härjedalen.
- Den 31 augusti hölls en valdebatt på Bäckedal med inbjudna lokala och regionala politiker.
- Föreläsning om ASD/Asperger av Hilding Lesse Knutas den 19 oktober.
- Föreläsningen Från man till människa av Sara Lund/Claes Schmid, rörande Mångfald, Jämställdhet, normkritik hölls den 23 oktober.
- Miljödag den 4 december med workshop och föreläsning om återvinning/källsortering av Johanna Englund, Bäckedals folkhögskola.

5. GENOMFÖRDA KURSER

5.1 KURSER

Utbildningar 2018	*Vårtermin Kvinnor*	*Vårtermin Män*	*Hösttermin Kvinnor*	*Hösttermin Män*	*Summa dv*
Allmän linje	38	21	35	24	1682
Särskilda kurser	108	39	74	39	2643
Korta kurser	52	29	60	23	249
SMF	9	14	2	8	453
Lärar- och elevassistent	9	3	5	3	508
Svenska från dag ett	8	15			378
Kulturprogram	88	87	232	204	16

5.2 PRODUKTION

Egenproducerad verksamhet	Utfall 2016	Utfall 2017	Utfall 2018	Budget 2018
Deltagarveckor	4 058 dv	3 698 dv	4 590 dv *Allmän kurs: 1 682* *Särskild kurs: 2 643* *Korta kurser: 249* *Kultur: 16*	4 500 dv

5.3 DELTAGARVECKOR PER KURSTYP

Kurstyp	vt -18	ht -18	Procent
Allmän kurs	835 dv	847 dv	37 %
Särskild kurs	1547 dv	1096 dv	58 %
Korta kurser	127 dv	122 dv	5 %
Kulturprogram	4 dv	12 dv	0 %

5.4 UTDELADE STUDIEOMDÖMEN

Följande antal studieomdömen har utdelats på Allmän kurs:

Totala antal studieomdömen 2018	22 st.	
Dessa har fördelats på följande sätt:	1 st.	1.0
	1 st.	1.5
	1 st.	2.0
	11 st.	2.5
	5 st.	3.0
	3 st.	4.0
Genomsnittligt studieomdöme		2.67

6. KVALITETSARBETE

6.1 SYSTEMATISKT KVALITETSARBETE

Bäckedals Folkhögskola arbetar kontinuerligt och systematiskt med kvalitetsarbetet genom att följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till skolans måldokument och utifrån det genomföra och planera verksamheten. En viktig del av kvalitetsarbete är att identifiera kriterierna för begreppet kvalité just på Bäckedals folkhögskola utifrån de förutsättningar, mål och intentioner som råder här.

- **ANALYS**
  Till grund för analysen ligger skolans enkätundersökning som görs av de studerande efter avslutad kurs och där de i egna ord beskriver hur de har upplevt skolan. Samt omvärldsanalys utifrån behovet av olika tjänster och insatser inom vår verksamhet på riks, regional och lokalnivå.

- **PLANERING**
  Statens 4 syften med statsbidrag, huvudmannens övergripande målsättning och intentioner samt förväntningar från folkhögskoleverksamhet formar ytterst Bäckedals folkhögskolans verksamhetsplan.

  Måldokumentet för vår verksamhet bygger på, utöver parametrar som nämns här ovan, också på skolans verksamhetsidé och fokus har lagts på tre olika områden; verksamhet/process, utveckling/framtid och deltagare/brukare. Varje område/perspektiv har sina egna indikatorer och mätinstrument samt målvärden.

  Skolans arbetsplatsträffar och personaldagar är viktiga forum för diskussion och planering kring dessa frågor.

- **GENOMFÖRANDE**
  Kursutbud inom ramen för Skolans verksamhetsvolym under 2 terminer (kalenderår) inklusive kortkurser (sommarkurser) och kulturaktiviteter som formas utifrån målvärden i varje perspektiv i måldokumentet.

  Skolan har också utvecklat metoder för studerandeinflytande och delaktighet bland annat genom att en studeranderepresentant deltar i ledningsgruppen, som består av rektor, servicechef, ekonom samt arbetslagsledare.

  Skolan har även infört skoldemokratimöten med syfte att diskutera utvecklingsfrågor. Denna grupp består av ett visst antal studeranderepresentanter och rektor. Skolan stimulerar och arbetar för att de studerande ska organisera sig i en studerandekår.

- **UPPFÖLJNING**
  Skolan har haft en kvalitetsgrupp under året som har arbetat med att formulera enkäten med relevanta frågor kopplade till måldokumentet. Enkäten har skapats som ett digitalt dokument vilket samtliga studerande haft tillgång till. Gruppen har därefter arbetat med att sammanställa, redovisa och utvärdera värdena utifrån enkäten. Utvärderingarna ligger till grund för det kontinuerliga kvalitetsarbetet som bedrivs på skolan.

6.2 RESULTAT AV UPPDRAG/ÅTGÄRDER

Verksamhetens ska ge skolans deltagare förutsättningar till personlig utveckling, medborglig kompetens och yrkeskompetens för ökad delaktighet i samhället. Bäckedals folkhögskola arbetar för att öka kunskap, minska fördomar och för att människor ska bli självständiga och ansvarstagande. Skolan ska erbjuda folkbildning, kompetensutveckling och möjligheter till att utvecklas i ett perspektiv av livslångt lärande. Skolan ska också vara en viktig del i Region Jämtland Härjedalens arbete med att nå målen i det regionala utvecklingsarbetet.

Uppdrag & åtgärder 2018	*Har uppdraget utförts (Ja/Nej)*	*Kommentar*
Folkhögskolorna ska kombinera Region Jämtland Härjedalens förväntningar på ett aktuellt, brett och attraktivt utbildningsutbud med Folkbildningsrådets anvisningar beträffande utbildningens genomförande.	Ja	Genomförda/planerade kurser vid Bäckedal uppfyller samtliga ställda krav.
Folkhögskolorna ska samverka sinsemellan samt med andra utbildningsaktörer och arbetsmarknadsmyndigheter vid aktualisering och planering av utbildningar och projekt.	Ja	Bäckedal samarbetar med Birka Folkhögskola, Härjedalens kommun, Arbetsförmedlingen och det lokala näringslivet.
Folkhögskolorna ska bedriva sin verksamhet som en plattform för folkbildning där både folkhögskoleutbildning och annan utbildnings- och projektverksamhet ryms.	Ja	Bäckedal har bedrivit kulturverksamt, projekt och utbildningsverksamhet under året.
Folkhögskolorna ska arbeta för ökad jämlikhet gällande utbud, delaktighet och tillgänglighet.	Ja	Bäckedal samarbetar med studerandekåren och en skoldemokratigrupp har tillsatts med syfte att diskutera utvecklingsfrågor. I denna grupp deltar ledningen och representanter från de studerande.
Folkhögskolorna ska arbeta med fokus på både kompetensförsörjning och social sammanhållning och ha fokus på samhällets svagare grupper.	Ja	Antagningskriterierna är tagna utifrån de ställda kraven.
Folkhögskolorna ska medverka till såväl extern medfinansiering av egna projekt inom regional utveckling som till genomförande av projekt med annan huvudman.	Ja	I samarbete med Härjedalens kommun och Arbetsförmedlingen ansöks nu medel från samordningsförbundet med målet att implementera en fungerande stödorganisation kring studier i Härjedalens kommun.
Folkhögskolorna ska medverka i en etablering av program för Livslångt lärande.	Ja	Bäckedal tillhandahåller distanskurser samt har etablerat ett samarbete med Gymnasiet och Lärcentrum i Härjedalen.
Folkhögskolorna ska bidra till att ungdomars möjlighet till praktik och lärlingsplats förbättras.	Ja	Genom samarbete med Arbetsförmedlingen och genom Lärar- och elevassistentkursen där arbetsplatspraktik förlades under 12 veckor.

6.3 MÅLUPPFYLLELSE

Mål 2018	*Målvärden 2018*	*Utfall 2018*	*Kommentar*
Utbildningsutbudet ska vara så attraktivt och efterfrågat att antalet elever motsvarar fullt resursutnyttjande	Grund + utökade platser = 4500 dv	4 587 dv	Målvärde uppnått.
Välutbildade lärare inom områdets skolor och utbildningar	100 %	100 %	Målvärde uppnått.
Utbildningen ska hålla god kvalitet Nöjda elever	4 på 5-gradig skala	4,5	Målvärde uppnått.
Andelen ekologiska livsmedel inom våra folkhögskolor	25 % av det totala utfallet av livsmedelsinköpen	28 %	Målvärde uppnått.
Socialt etiskt märkta livsmedel	Minst 6 %	2 %	Målvärde inte uppnått.

6.4 JÄMSTÄLLDHET

Målen för jämställdhet utifrån en jämn fördelning av könen bland anställda anses inte uppfyllda hos Bäckedals folkhögskola.

Vid varje rekryteringsprocess beaktas könsfördelningen extra noga.

Jämställdhetsperspektivet beaktas vid varje beslut som fattas inom respektive verksamhet.

En flexibel arbetsmodell har underlättat möjligheten för föräldraledighet. Uppgiften omfördelas inom den aktuella gruppen för att möjliggöra för en eventuell föräldraledighet.

Bäckedals främsta mål är att skapa en fysisk miljö som präglas av jämlikhet, tolerans, jämställdhet och mångfald. Detta görs bland annat genom samarbete med Härjedalens kommun och Arbetsförmedlingen i Härjedalen vad gäller integrationsinsatser.

7. ORGANISATION

7.1 ENHETER

Skolledning/administration

Bäckedals folkhögskola leds av 2 chefer, rektor och servicechef. Skolans administration består av en kursassistent och en ekonom. Under 2018 anställdes en ny rektor efter att tidigare rektor gått i pension.

Lärarkollegiet

Skolans lärare är organiserade i två arbetslag, Allmän linje och Hantverk. I skolans ledningsgrupp finns representanter från varje arbetslag.

Serviceenhet

Serviceenheten ansvarar för skolans kost, internat och lokalvård. Matsalen serverar kaffe och måltider veckans alla dagar, till studerande, personal samt konferensgäster. Serviceenheten ansvarar även för städning av skolans alla lokaler. Köket förbereder, lagar och serverar måltider till cirka 100 gäster dagligen och är en viktig del av skolsamhället. Internaten har under vår- och hösttermin haft en beläggning på ca 70 %. Under de två sommarkursveckorna var beläggningen 100%. Internatet har sammanlagt sextio rum.

Under året har externa organisationer hyrt in sig för konferenser/utbildningar/årsmöten i våra lokaler vid 27 tillfällen med sammanlagt 518 gäster.

Vi har under 2018 fortsatt vårt arbete mot en ”grön och hållbar matservering” bland annat genom att minska köttkonsumtionen och istället öka antalet vegetariska måltider till alla, inte bara de som alltid äter vegetariskt och genom att öka andelen baljväxter och rotfrukter i de ”traditionella” recepten. Vi har under 2018 serverat helvegetariska måltider 2-3 ggr per vecka.

2018 är andelen ekologiska livsmedel 28 % och andelen socialt etiska livsmedel är 2 %.

Bibliotek

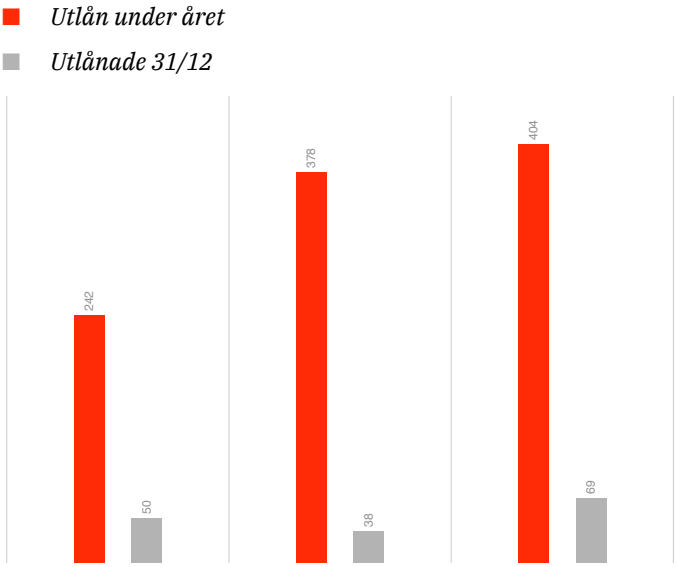
Bäckedals folkhögskola samverkar med Härjedalens kommun genom att hyra in en utbildad bibliotekarie, med erfarenhet av flera biblioteksverksamheter. Samverkan med kommunen ger Bäckedal möjlighet att professionellt kunna främja/stimulera till läsning och erbjuda litteratur utifrån behov och förutsättningar, samt tillhandahålla biblioteksrelaterad information till minoriteter och personer med läsfunktionsnedsättning.

I maj 2018 slöts avtal med Axiell AB som leverantör av datasystem för biblioteket (Welib). Arbetet med att registrera böcker i detta system fortgår, hittills är ca 2500 böcker inlagda.

Bibliotekskunskap/introduktion med nya och gamla elever har hållits vid terminsstarter och vid Öppet hus i maj fanns möjlighet att prova på ”Black out poetry” på biblioteket.

Utlåningen och frågor till bibliotekarie ökar för varje år vilket kan ses som en fingervisning för att biblioteket används och behövs.

Utlåningsstatistik



7.2 KOMPETENSUTVECKLING

Under ledning av rektor och med stöd från regionens HR-enhet pågår ett ständigt personalarbete. Skolan har en skyddskommitté, en kvalitetsgrupp, en krisgrupp och en samverkansgrupp för dialog och samarbete med personalens fackliga representanter.

Under året har personalen deltagit i följande fortbildningar:

Fortbildning jämställdhet – föreläsning av Föreningen Storasyster

Digital kompetensutveckling, Office 365 den 4 april.

Föreläsningen Från man till människa av Sara Lund/Claes Schmid, rörande mångfald, jämställdhet, normkritik den 23 oktober.

Digital kompetensutveckling Office 365 den 29 oktober.

Gemensam personaldag för länets 3 folkhögskolor på Birka folkhögskola den 31 oktober.

Brandskyddsutbildning för all personal den 11 december

En lärare på allmän linje studerar specialpedagogik på distans. Två lärare läser Folkhögskollärarlinjen på distans, varav en på Hantverkslinjen och en på särskild kurs/allmän linje.

7.3 UTFÖRD TID

Utförd tid	*Utförd tid år 2016*	*Utförd tid 2017*	*Utförd tid 2018*
Utförd tid i timmar	34 620	36 714	39 329
Utförd övertid i timmar	83	269	399

7.4 ANTAL ANSTÄLLDA

Antal månadsavlönade	*2016*	*2017*	*2018*
Totalt antal anställda	23	24	27
– varav kvinnor	16	18	20
– varav män	7	6	7

7.5 LÄRARTÄTHET

Kurser	*2017*			*2018*		
	DV	*Tjänst*	*Per 1000 dv*	*DV*	*Tjänst*	*Per 1000 dv*
Allmän kurs	1100	4,0	3,6	1682	4,1	2,4
Särskilda kurser	2286	7,2	3,1	2640	8,2	3,1

7.6 ARBETSMILJÖ

Bäckedals folkhögskola har under senare år haft en flerårig handlingsplan för arbetsmiljöarbetet. Som underlag för prioriteringar och åtgärder ska Region Jämtland Härjedalens arbetsmiljöenkäter användas. Systematiska arbetsmiljöarbetet vid Bäckedals folkhögskola har organiserats utifrån delaktighetsperspektiv enligt nedan:

Vid hantverkslinje-, respektive allmän linje-möten, lärarråd, administrationsträffar, servicepersonalträffar framkommer olika frågeställningar som vidarebefordras till ledningsgruppen. LG diskuterar, prioriterar och fattar beslut utifrån en helhetssyn för verksamheten. LG rapporterar om fattade beslut vid APT som är ”förankringsförsamling”.

De studerande kan framföra frågor/önskemål via kursråd, studeranderåd, skolmöte samt skoldemokratimöten.

Utvecklings- och lönesamtal ska hållas minst en gång per år med alla tillsvidareanställda inom enheten.

Arbetsplatsträffar ska genomföras i genomsnitt minst en gång per månad utom under juli och augusti då normalt merparten av skolans personal har semester. Träffarna ska utformas så att alla medarbetare kan delta och uppleva dem som värdefulla och nödvändiga.

Ytterligare insatser kring systematiskt arbetsmiljöarbetet sker i samband med planerade skyddsronder. Rektorn tillsammans med huvudskyddsombudet besöker samtliga arbetsplatser och protokollför den fysiska arbetsmiljön men också psykosociala arbetsmiljön. Detta sker en gång per år under oktober månad.

7.7 SJUKFRÅNVARO

Sjukfrånvaro	*2016*	*2017*	*2018*
Sjukfrånvaro i % av ordinarie avtalad arbetstid	2,3 %	2,4 %	2,8 %

Tre anställda långvarigt sjukskrivna under 2018.

7.8 CHEF- OCH LEDARSKAP

Antal chefer	*2016*	*2017*	*2018*
Totalt	2	2	2
– varav män	1	1	1
– varav kvinnor	1	1	1
Hur många chefer har slutat som chef under året?	0	0	1
Hur många nya chefer har börjat under året?	0	0	1

7.9 LÖNEUTVECKLING

Löneutveckling 2018	*%*
Allmän löneutveckling	3,76 %

8. DELTAGARFRÅGOR

8.1 STUDERANDEINFLYTANDE

Bäckedals Folkhögskola arbetar aktivt för studerandeinflytande i skolans verksamheter och hela skolmiljön. Följande mötesform finns till för de studerande; kursråd (1 gång/vecka), skolmöte (1 gång/månad) och skoldemokratimöte (var 6:e vecka).

Studeranderådet utser egna arbetsmiljöombud som deltar under den årliga skyddsronden på skolan. Studeranderådet har möjlighet att inom sig utse en representant till att närvara på ledningsgruppens möten.

9. EKONOMI

9.1 EKONOMISKT UTFALL 2018-12-31

tkr	*Utfall 2018-12-31*	*Utfall 2017-12-31*	*Årsbudget 2018*
Externa intäkter	13 244	10 983	8 495
Interna intäkter	5		
Regionbidrag	7 310	7 347	7 310
SUMMA INTÄKTER	*20 559*	*18 330*	*15 805*
Personalkostnader	– 12 448	– 11 167	– 9 568
Externa kostnader	– 3 682	– 3 196	– 2 082
Interna kostnader	– 4 353	– 4 068	– 4 096
Avskrivningar	– 59	– 71	– 59
SUMMA KOSTNADER	*– 20 542*	*– 18 502*	*– 15 805*
RESULTAT	17	– 172	0

Bäckedals folkhögskola har per 2018-12-31 ett överskott på 17 tkr och därmed ekonomi i balans.

9.2 MOBILITETSERSÄTTNINGEN

Mobilitetsersättning för 2018 uppgår till 628 012 kr för Bäckedals folkhögskola. Mobilitetsersättningen hanteras dock centralt inom region Jämtland Härjedalen och uppstår inte som en intäkt för Bäckedals folkhögskola.

9.3 FÖRSÄLJNINGSINTÄKTER

Försäljningsintäkter avseende konferens och övrig verksamhet uppgick till 217 590 kr.

9.4 STATSBIDRAG 2018

Under 2018 har Bäckedals Folkhögskola erhållit 8 661 200 kronor i statsbidrag. Bäckedals Folkhögskola uppfyller statens fyra grundläggande syften för att erhålla statsbidrag.

- Stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin.
- Bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen.
- Bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildnings- och bildningsnivån i samhället.
- Bidra till att bredda intresset för och delaktigheten i kulturlivet.

13

Mobilitetsstöd för folkhögskolor 2019

RUN/355/2018

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post:
marina.gregorsson@regionjh.se

2019-05-23

RUN/355/2018

Mobilitetsstöd för folkhögskolor 2019

Ärendebeskrivning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan början av 1970-talet årligen fattat beslut om fastställande av ett schablonbelopp som rekommendation om ersättning för de studerande/deltagare som väljer en utbildning på folkhögskolor i andra regioner än den egna. Ersättningen går direkt från region till folkhögskolorna och benämns mobilitetsstöd.

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beslutat att rekommendera regionerna att schablonbeloppet för mobilitetsersättningen för folkhögskolor budgetåret 2019 uppgår till 400 kronor per deltagarvecka, vilket är samma rekommenderade nivå som för 2018.

Regiondirektörens förslag

Region Jämtland Härjedalens schablonbelopp för mobilitetsersättningen för folkhögskolorna budgetåret 2019 uppgår till 400 kronor per deltagarvecka.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Marina Gregorsson
Områdeschef Välfärd, klimat och kompetens

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.

Landstingsstyrelserna/regionstyrelserna

Rekommendation om mobilitetsstöd till folkhögskolorna 2019

Dnr 18/01748

Förbundsstyrelsens beslut

Styrelsen för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har vid sammanträde den 15 juni 2018 beslutat

att rekommendera landstingen och regionerna att schablonbeloppet för mobilitetsersättningen för folkhögskolor budgetåret 2019 uppgår till 400 kronor per deltagarvecka

Bakgrund

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan början av 1970-talet årligen fattat beslut om fastställande av ett schablonbelopp som rekommendation om ersättning för de studerande/deltagare som väljer en utbildning på folkhögskolor i andra landsting/regioner än den egna. Ersättningen går direkt från region/landsting till folkhögskolorna och benämns mobilitetsstöd (tidigare interkommunal ersättning).

De två senaste åren har antalet folkhögskoleplatser ökat med totalt 8 000 platser. Det har inneburit stora ökningar av kostnaderna för landsting och regioner. I de nya tillämpningsanvisningarna för rekommendation ingår från och med 2019 även ersättningen för distanskurser. Med anledning av detta föreslås rekommendationen för 2019 ligga kvar på samma nivå som för 2018, d.v.s. 400 kronor per deltagarvecka.

Principerna och förutsättningarna för mobilitetsstöd redovisas i **bilaga 1.**

Tillämpningsanvisningar för mobilitetsstöd från och med år 2019 redovisas i **bilaga 2.**

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting
Post: 118 82 Stockholm, *Besök:* Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, *Fax:* 08-452 70 50
Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

Sektionen för lokal och regional utveckling
Maria Jacobsson

PM - Rekommendation om mobilitetsstöd till folkhögskolorna 2019

Bakgrund

SKL har sedan 1970-talet årligen fattat beslut om fastställande av ett schablonbelopp som rekommendation av mobilitetsstöd, tidigare interkommunala ersättning, för utbildningar vid landstingens och regionernas folkhögskolor. Mobilitetsstöd är den ersättning som den studerandes hemlandsting/region betalar ut då en studerande väljer att gå en utbildning på folkhögskola i ett annat landsting/region. Bidraget är till för att underlätta rörligheten i landet. Rekommendationen har präglats av ömsesidighet och regioner och landsting har över tid i stort sett följt SKL:s rekommendation. Regionala variationer och tolkningar har dock förekommit bland annat när det gäller ersättningsnivån och under vissa perioder har några landsting/regioner valt att inte följa rekommendationen. Den översyn som SKL gjorde, tillsammans med regioner, landsting och folkhögskolorna, 2017 landade dock i att modellen med en rekommendation kvarstår och den har nu kompletterats med uppdaterade tillämpningsanvisningar.

Finansiering av folkhögskoleverksamheten

Det finns totalt 154 folkhögskolor i Sverige och de finansieras genom statsbidrag och landstingsbidrag. Att staten och landstingen/regionerna svarar gemensamt för finansieringen av folkhögskoleverksamheten, är något som SKL ställer sig bakom. SKL ser det dock som önskvärt att det kommunala och landstingskommunala stödet i högre grad utformas som ett komplement till det statliga grundstödet.

Landstingens/regionernas bidrag till folkhögskoleverksamheten kan delas upp i:

- huvudmannabidrag till de egna folkhögskolorna
- inomlandstings-/regionbidrag till både de egna folkhögskolorna och rörelse-folkhögskolorna, ofta baserat på procent av deltagarveckans värde
- mobilitetsstöd till samtliga folkhögskolor för deltagare som väljer att studera på folkhögskolor utanför det egna landstinget/den egna regionen.

Landstingens/regionernas totala bidrag till folkhögskolorna var ca 740 miljoner kronor år 2016.

Sveriges Kommuner och Landsting
Post: 118 82 Stockholm, *Besök:* Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, *Fax:* 08-452 70 50
Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

Nya tillämpningsanvisningar från och med 2019

För att underlätta och förenkla så mycket som möjligt förhåller sig de nya tillämpningsanvisningarna för mobilitetsstödet i stor utsträckning till de villkor som Folkbildningsrådet har tagit fram för den statliga ersättning till folkhögskolorna. Det finns dock några undantag och de gäller kurstid och folkbokföringsadress:

- Precis som för tidigare interkommunal ersättning utgår mobilitetsstöd till folkhögskolor utanför den egna regionen/landstinget endast för kurser som är 15 veckor eller längre.
- Mobilitetsstöd för deltidsstudier utgår endast för deltidsstudier på minst halvtid. Stödet för deltidsstudier är 50 % av den rekommenderade ersättningen, oavsett om deltidsstudierna är på mer än halvtid (exempelvis även om kursen är på 75 %).
- Mobilitetsstödet beräknas utifrån deltagarnas folkbokföringsadress den dagen kursen startar

Enligt de nya tillämpningsanvisningarna får folkhögskolorna även ersättning för distansstudier. Argumentet för att inkludera distansstudier i mobilitetsstödet beror bland annat på att Folkbildningsrådet i sina villkor för statsbidrag inte särskiljer distansstudier från övriga kurser. Kravet finns att distanskurserna ska ha gemensam kurstid, omfatta kommunikation mellan lärare och deltagare (och även mellan deltagare) samt ha lika mycket lärar- och handledartid som andra kurser. Det är också flera regioner och landsting som har fört fram att mobilitetsersättningen även borde omfatta distansstudier. Eftersom detta är nytt och får ekonomiska konsekvenser för vissa regioner och landsting, gäller tillämpningsanvisningarna först från och med 2019.

Rekommendation för 2019

Nivån på det rekommenderade mobilitetsstödet har byggt på den statliga ersättningen. Den har hittills uppgått till 25 procent av det av Folkbildningsrådet fastställda volymbidraget per deltagarvecka och är tänkt att täcka merkostnaderna för att ta emot deltagare från andra regioner/landsting än den egna.

År 2017 och 2018 har staten ökat antalet folkhögskoleplatser med totalt 8 000 platser. Detta utan att kompensera landsting och regioner för de ökade kostnader som det inneburit för dem. Eftersom den stora ökningen av platser kommer först i år vet vi inte hur det kommer slå ekonomiskt och inte heller hur mycket det kommer att påverka hur stor kostnaden för mobilitetsstödet blir för regioner och landsting. SKL förslår härmed att rekommendationen för mobilitetsstöd ligger kvar på samma nivå som för 2018, d.v.s. 400 kr. SKL kommer att följa kostnadsutvecklingen för landsting och regioner på detta område. Det kan innebära att det kan komma att påverka nivån på rekommendationen för 2020.

Sektionen för lokal och regional utveckling
Maria Jacobsson

Tillämpningsanvisningar och villkor för mobilitetsstöd från landsting och regioner till folkhögskolor fr.o.m. 2019

Syfte

Syftet med detta PM är att tydliggöra villkor och definitioner för mobilitetsstöd (f.d. interkommunal ersättning) samt att underlätta för både folkhögskolor och regioner och landsting att administrera mobilitetsstödet.

Vad är mobilitetsstöd?

Mobilitetsstöd är ett stöd till folkhögskolorna från landsting och regioner för deltagare som väljer att studera på folkhögskolor utanför den egna regionen eller det egna landstinget. Det är Sveriges Kommuner och landsting (SKL) som, årligen, tar fram rekommendationen för nivån på mobilitetsstödet. Observera att det sedan är upp till regioner och landsting att besluta om de ska följa rekommendationen.

För att aktuell lista över vilka regioner och landsting som tillämpar SKL:s rekommendationer ska finns på SKL:s hemsida ska regioner och landsting meddela SKL om man följer rekommendationen eller inte senast den 31 december (inför nästkommande år). Samtidigt ska regioner och landsting leverera aktuella kontaktuppgifter samt fakturainformation till Folkhögskolornas Serviceorganisation (FSO).

Villkor och definitioner

Folkbildningsrådet har tagit fram definitioner och villkor för att bedriva folkhögskoleverksamhet och de ligger till grund för fördelning av statsbidrag. De senaste, *Statsbidrag till folkhögskolor 2018*, antogs av Folkbildningsrådets styrelse 2017-12-06. Dessa definitioner och villkor gäller generellt även för mobilitetsstödet, men med följande undantag:

- Kurslängd
- Betalningsansvaret är beroende av deltagarens folkbokföringsort

Kurslängd

Precis som för tidigare interkommunal ersättning utgår mobilitetsstöd till folkhögskolor utanför den egna regionen/landstinget endast för kurser som är 15 veckor eller längre.

Sveriges Kommuner och Landsting
Post: 118 82 Stockholm, *Besök:* Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, *Fax:* 08-452 70 50
Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

Mobilitetsstöd för deltidsstudier utgår endast för deltidsstudier på minst halvtid. Stödet för deltidsstudier är 50 % av den rekommenderade ersättningen, oavsett om deltidsstudierna är på mer än halvtid, exempelvis även om kursen är på 75 %.

Om en studerande på folkhögskola avbryter en kurs som berättigar till mobilitetsstöd före gränsen på 15 veckor har hemlandstinget/regionen enbart betalningsansvar för kursdeltagarens faktiska kurstid. Precis som för statsbidragen gäller dock att ”som deltagare i allmän kurs eller särskild kurs räknas den som påbörjat kursen och fortfarande deltar den 15:e kursdagen per termin.”, d.v.s. avbryter deltagaren kursen inom de två första veckorna efter kursstart utgår ingen ersättning.

I övrigt gäller samma villkor och definitioner som för statsbidraget.

Betalningsansvaret är beroende av folkbokföringsort

Mobilitetsstöd betalas terminsvis av det landsting eller region där deltagaren är folkbokförd den dagen kursen startar. Det är därför viktigt att uppgifterna om deltagarnas folkbokföringsort är korrekt. Det är folkhögskolans ansvar att begära in aktuell folkbokföringsort från deltagaren, alternativt stämma av med SPAR (Statens personadressregister) eller motsvarande tjänst, den dagen kursen startar[1]. Om folkbokföringsorten inte har kvalitetsgranskats/kontrollerats av folkhögskolan kan regioner och landsting ta ut en administrativ avgift för att genomföra kontrollen.

Regionen eller landstinget har betalningsansvar för hela terminen, även om en deltagare byter folkbokföringsort under terminen. Nästkommande termin ska dock det landsting eller den region där deltagaren är folkbokförd första kursdagen ha betalningsansvar från och med den startade terminen.

En del av deltagarna på folkhögskolornas kurser bor på skolornas internat, men endast ett mindre antal väljer att byta folkbokföringsort under kurstiden. Enligt Folkbokföringslag (1991:481) § 11 gäller att

> *”En elev under 18 år som har sin egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där även om han eller hon till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet.*
>
> *[---]*
>
> *Första stycket tillämpas även efter det att barnet fyllt 18 år så länge han eller hon går i grundskola eller gymnasieskola eller genomgår annan jämförlig grundutbildning, dock längst till dess barnet fyller 21 år.”*

[1] FSO står för kostnaden av en integration mellan SchoolSoft och SPAR. Skolorna betalar dock egna abonnemang per organisationsnummer.

Anvisningar för prognos och rekvisition av mobilitetsstöd

Prognos

Folkhögskolorna ska skicka två prognoser/år till berörda landsting och regioner med uppgifter om beräknat antal deltagarveckor, d.v.s. till de regioner och landsting varifrån folkhögskolan har deltagare. Prognoserna skickas i samband med folkhögskolornas ordinarie redovisning till SCB: i april (för våren) och i oktober (för hösten). Prognoserna är viktiga för landsting och regioners ekonomiska uppföljning och det är därför viktigt att alla folkhögskolor skickar sina prognoser.

Faktura

Som underlag för mobilitetsstöd räknas de deltagare som lever upp till villkoren (se ovan). Fakturan ska skickas senast den 10 augusti för deltagare på våren och 10 december för deltagare på hösten. Det är extra viktigt att fakturorna i december skickas i tid, så att kostnaderna belastar rätt år.

Till fakturan ska bifogas en deltagarförteckning som ska innehålla följande:

- Namn, personnummer, folkbokföringsadress
- Datum för start och slut av kurs
- Heltid respektive deltid
- Distans
- Totalt antal deltagarveckor per landsting/region
- Eventuella avhopp eller senare start

Faktura och prognos skickas till de landsting och regioner där deltagarna är folkbokförda.

Återtagande av bidrag

Regioner och landsting får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka mobilitetsstöd om folkhögskolan har lämnat felaktiga uppgifter.

Revidering

Översyn och eventuell revidering av tillämpningsanvisningarna ska göras årligen, i samband med att rekommendationen för nästkommande år fastställs.

Tidplan för folkhögskolor

April	Skicka prognos om beräknat antal deltagarveckor till respektive region och landsting – samtidigt som redovisning till SCB
10 augusti	Skicka faktura till landsting/regioner (för våren)
Oktober	Skicka prognos om beräknat antal deltagarveckor till respektive region och landsting – samtidigt som redovisning till SCB
10 december	Skicka faktura till landsting/regioner (för hösten)

Tidplan för regioner och landsting

31 december	Meddela SKL om man följer rekommendationen för kommande år eller inte
31 december	Skicka kontaktuppgifter och fakturainformation till FSO

14

Uppsägning av årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism (JHT)

RUN/564/2018

Näringsliv
Sven Winemark
Tfn: 070-315 81 50
E-post: sven.winemark@regionjh.se

2019-05-23

RUN/564/2018

Uppsägning av årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism (JHT)

Ärendebeskrivning

Regionala utvecklingsnämnden beslutade i december 2018, § 195, om ett årsavtal med Jämtland Härjedalen Turism (JHT) avseende medel för turismutveckling 2019. Som ekonomisk ersättning för tjänsterna i avtalet betalar Region Jämtland Härjedalen 2 149 000 kronor exkl. moms.

Enligt gällande avtal framgår det av § 6 Avtalstid att sex månader utgör ömsesidig uppsägningstid. Avtalet upphör att gälla 2019-12-31 enligt samma paragraf, vilket gör att uppsägning av avtalet måste ske innan den 30 juni 2019. Om inte uppsägning av avtalet sker innan detta datum förlängs avtalet med ett år i taget.

Med anledning av att regionfullmäktige ännu inte fastställt någon ramtilldelning till regionala utvecklingsnämnden inför verksamhetsåret 2020 bör avtalet sägas upp.

Regiondirektörens förslag

1. Region Jämtland Härjedalen säger upp *Avtal mellan Region Jämtland Härjedalen och Jämtland Härjedalen Turism, JHT, avseende medel för turismutveckling 2019*, i enlighet med § 6 i avtalet.
2. Avtalet upphör att gälla den 31 december 2019.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Martina Lundholm
Områdeschef Näringsliv

Utdrag till

Jämtland Härjedalen Turism (JHT)

Avtal mellan
Region Jämtland Härjedalen och
Jämtland Härjedalen Turism, JHT,
avseende medel för turismutveckling 2019

§ 1 Parter
Parter i avtalet är Region Jämtland Härjedalen och Jämtland Härjedalen Turism, JHT. Avtalet ersätter tidigare överenskommelser och avtal.

§ 2 Om Jämtland Härjedalen Turism
Jämtland Härjedalen Turism ekonomisk förening (JHT) bildades 1995 och är den professionella samverkansplattformen för utveckling av regionens besöksnäring och företräder näringen i nationella och internationella sammanhang. Utgångspunkt för JHT:s arbete är den regionala besöksnäringsstrategin som i sin tur anknyter till den regionala kommunikationsstrategin, RUS.

Visionen för JHT som organisation är att vara *ledande inom utveckling av besöksnäringen.*

Värdegrunden bygger på *ansvar, hållbarhet och kvalitet, en välkomnande och visionär attityd och ett drivande arbetssätt.*

Affärsidéen *är* att *genom samverkan, kompetens och innovation utveckla en ledande besöksnäring, med inriktning mot nationell och internationell marknad.*

JHT samverkar med destinationer och turistföretag samt representanter för offentlig sektor och organisationer med intresse i besöksnäringen. I föreningens styrelse finns representanter för besöksnäringen, som också är huvudägare via destinationsbolagen, turismforskningen och Region Jämtland Härjedalen.

§ 3 JHT:s verksamhet
JHT:s verksamhet delas in i tre block där samtliga insatser ska utgå ifrån att de är av vikt för besöksnäringen.

Strategi & Process: Initiera och påverka i strategiska frågor.

- Vara drivande i processer, utredningar och samarbeten.
- Agera lots avseende projekt- och annan finansiering.
- Leverera beslutsunderlag, statistik och fakta.

Kompetens & Lärande: Inspirera, samordna och genomföra.
- Vara aktiv inom trendspaning och omvärldsbevakning.
- Ta initiativ till utbildningsinsatser och genomföra studieresor.
- Ge konsultation och coaching.

PR & Lobbying: Kommunicera, påverka och bygga relationer.
- Bevaka och agera i för besöksnäringen viktiga frågor genom remissyttranden och annan medverkan.
- Förse branschföreträdare som media, turoperatörer och transportörer med imageskapande- och kännedomsskapande material primärt för digital användning.
- Koordinera överenskomna insatser.

§ 4 Finansiering
JHT:s verksamhet finansieras på i huvudsak tre sätt:

Basverksamheten finansieras av Region Jämtland Härjedalen och JHT:s medlemmar, dvs i huvudsak regionens besöksnäring.

Egen budget och uppdrag avser verksamheter och uppdrag som finansieras genom intäkter från samarbetspartners, uppdragsgivare eller deltagaravgifter. Exempel på aktiviteter är insatser som kräver en snabb hantering och mer specificerad inriktning än som vanligtvis är möjlig inom projektverksamheten.

Projekt är som regel den mest omfattande delen av JHTs verksamhet. Här ingår aktiviteter som finansieras i huvudsak med externa medel och som har en tydlig inriktning. Exempel på finansiärer av projektverksamheten är Region Jämtland Härjedalen, Länsstyrelsen, EU, Tillväxtverket samt deltagande destinationer och privata företag.

§ 5 Ekonomisk ersättning
Som ersättning för tjänsterna i avtalet utbetalar Region Jämtland Härjedalen mot faktura till JHT 2019 2 149 000 kr exkl. moms.

§ 6 Avtalstid
Detta avtal gäller under perioden 2019-01-01 - 12-31. Inför påföljande verksamhetsår, år 2020, skall avtalsdiskussioner vara avklarade senast 30 september 2019. Om så inte sker förlängs avtalet med ett år i taget under ovanstående villkor. Sex månader utgör ömsesidig uppsägningstid.

§ 7 Tvist
Tvister med anledning av detta avtal hänskjuts i första hand till undertecknarna av detta avtal eller deras efterträdare, i andra hand till skiljeman. Eventuell omorganisation hos endera avtalsparten får inte utgöra grund för uppsägning av avtalet i förtid.

§ 8 Undertecknande
Detta avtal är undertecknat i två exemplar av vilka parterna tagit var sitt.

Region Jämtland Härjedalen	Jämtland Härjedalen Turism
Ort och datum	Ort och datum
Östersund 20181213	Östersund 20181228
Namn	Namn
Namnförtydligande	Namnförtydligande
ROBERT VITTO / Anders Byström	MATS FORSLUND

15

Samverkansavtal Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund 2019–2022

RUN/186/2019

Näringsliv
Sven Winemark
Tfn: 070 – 315 81 50
E-post: sven.winemark@regionjh.se

2019-05-23

RUN/186/2019

Samverkansavtal Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund 2019–2022

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun, Svenska Skidskytteförbundet, Svenska Skidförbundet och Mittuniversitetet har tillsammans arbetat fram ett förslag till samverkansavtal för att stödja utvecklingen och möjligheten till högre studier i samband med studenternas elitidrottande. Syftet med avtalet är att under perioden 2019-06-01 – 2022-05-31 erbjuda möjligheten att kombinera universitetsstudier med skidåkning inom längd och skidskytte på elitnivå. Målen med samverkansavtalet är att är att kunna ge flexibla studiemöjligheter anpassade för satsning mot världselit med hjälp av kvalificerade tränare i en unik studie- och träningsmiljö vid Mittuniversitetet.

Region Jämtland Härjedalens finansiering uppgår till 400 000 kronor per år. Övriga finansiärer är Östersunds kommun med 700 000 kronor per år. Mittuniversitetets egna kostnader uppgår till 600 000 kronor per år samt ett verksamhetsbidrag om 100 000 kronor per år.

Regiondirektörens förslag

1. Region Jämtland Härjedalen medfinansierar Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund med 400 000 kronor per år under perioden 2019-06-01–2022-05-31 enligt föreslaget samverkansavtal för Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund.
2. Finansieringen sker inom budgeterad ram för verksamhetsområde Övergripande regional utveckling.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Martina Lundholm
Områdeschef Näringsliv

Utdrag till

Mittuniversitetet

Samverkansavtal

Skid- och Skidskytteuniversitetet i Östersund

1 Parter

Följande överenskommelse gäller mellan

- Mittuniversitetet (MIUN), org.nr 202100-4524,
- Östersunds kommun, org.nr 212000-2528
- Region Jämtland Härjedalen org.nr 232100–0214
- Svenska Skidförbundet (SSF), org.nr 802003-0287,
- Svenska Skidskytteförbundet (SSSF), org.nr. 802013-8502

2 Bakgrund

Skid- och skidskytteuniversitetet har funnits som verksamhet i över 30 år och erbjuder möjligheter för elitaktiva inom längd, skidskytte och alpint att kombinera sin idrottssatsning mot världseliten med akademiska studier vid Mittuniversitetet (MIUN). De senaste åren har verksamheten bedrivits som en gemensam satsning mellan MIUN, Östersunds kommun, Region Jämtland Härjedalen, Svenska Skidförbundet (SSF) och Svenska Skidskytteförbundet (SSSF). Satsningen har varit framgångsrik och har gjort att MIUN under perioden 2018-2022 är av Riksidrottsförbundet utsett till Riksidrottsuniversitet, vilket innebär att MIUN bland annat utökar och breddar sin satsning mot elitidrottande studenter.

På Skid- och skidskytteuniversitetet har det under åren 2015-2018 varit 20-25 längdåkare respektive skidskyttar samt 10-15 alpinister inskrivna varje läsår. I mars 2014 tecknades nya avtal för verksamheten och framgångarna för MIUNs skidstudenter fortsätter göra avtryck. Under vinter OS 2018 i Pyeongchang var 7 av 10 uttagna skidskyttar nuvarande eller tidigare studenter (6 av dem tog medalj), motsvarande siffra för längskidåkarna 7 av 13. Vid Universiaden, ”Studenternas OS”, 2019 i Krasnoyarsk togs en individuell bronsmedalj samt brons i lagtävlingen

av alpinstudenter. Skidstjärnor, som exempelvis Anders Södergren, Helena Ekholm, Charlotte Kalla, André Myhrer, Mona Brorsson, Hanna Öberg och Peppe Femling väljer att tillfälligt eller permanent bosätta sig i Östersund tack vara de möjligheter kring dubbla karriärer – elitidrott och studier – som erbjuds. Skid- och skidskytteuniversitetet har spelat en viktig roll i att profilera MIUN som ett idrottsuniversitet och som ett centrum för vinteridrott.

Verksamheten vid Skid- och skidskytteuniversitetet har reglerats i ett avtal mellan SSF, SSSF, Östersunds kommun, MIUN och Region Jämtland Härjedalen. Östersunds kommun har svarat för tränings-anläggningar i världsklass, boendelösningar för studenterna och bidragit ekonomiskt till verksamheten. MIUN har arbetat för interaktion mellan Skid- och skidskytteuniversitetet och Nationellt vintersportcentrum (NVC) och för att erbjuda flexibla studielösningar samt kontor åt tränarstaben lokaliserat vid NVC. Skid- och skidskytteuniversitetet har genomfört fysiska tester på NVC genom åren och ett flertal samarbeten i forskningsprojekt där studenterna varit försökspersoner eller där SSF eller SSSF kommit med praktiknära frågeställningar som därefter omformats till FoU. NVC har bistått tränarna vid SSSU med expertiskunskap inom områden som fysiologi, biomekanik, nutrition, träningsplanering och testmetodik.

Under perioden 1 juli 2018-2022 är MIUN ett Riksidrottsuniversitet (RIU). Ett RIU arbetar med att utveckla svensk idrott på uppdrag av och i samverkan med Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbund. Riksidrottsförbundets nominering av RIU ges till ett begränsat antal lärosäten och under innevarande period finns det RIU i fyra andra städer i Sverige. På MIUN kommer verksamheten inom längd, skidskytte och alpint fortsatt bedrivas med SSF och SSSF som ansvariga för tränare och träningsverksamhet. I framtiden planeras för ca 20-25 aktiva inom respektive längd, skidskytte och alpint. I och med RIU breddar MIUN intaget och välkomnar andra elitidrottare som vill studera, vi börjar med en riktad satsning för att rekrytera fotbolls-, basket- och ishockeyspelare. MIUN kommer även att prioritera Parasport.

Sedan januari 2019 finns tre anställda vid Mittuniversitetets idrottsakademi på 100, 20 respektive 5 procent för att fortsätta arbetet med att utveckla den idrottsliga verksamheten på MIUN som bland annat innebär att koordinera och arbeta med att förbättra studieanpassningen för elitidrottsstudenterna samt initiera samarbeten mellan olika avdelningar på MIUN. Till exempel genom mer riktade samarbeten med Sports Tech Research Centre (STRC) och avdelningen för psykologi som kan gynna idrottsstudenterna. Samarbetet mellan NVC och idrotterna längd, skidskytte och alpint kommer under perioden förutom fortsatt testverksamhet att sträva efter att forskningen och forskarna ska bli mer tillgängliga för tränare och aktiva och att teoretisk kunskap implementeras i praktiken.

MIUN:s vision som RIU är att utvecklas till ett universitet med optimala förutsättningar till dubbla karriärer och skapa ett världsledande centrum för Parasport samt bedriva förstklassig forskning och utbildningar inom idrott i allmänhet och vinteridrott i synnerhet. MIUN siktar genom utökade samarbeten och förbättrad studieanpassning på att bli ledande i Sverige inom DK och i och med det behålla nomineringen som RIU även under nästkommande period 2022-2026.

3 Syfte

Syftet är att under perioden 2019-06-01 till 2022-05-31 erbjuda möjligheten att kombinera universitetsstudier med skidåkning inom längd och skidskytte på elitnivå. Verksamhetens totala innehåll skall anpassas för elitaktiva i deras satsning mot världselit. Skid- och skidskytte-universitetet är en del i Mittuniversitetet som Riksidrottsuniversitet och ingår i Mittuniversitetets idrottsakademi. Syftet är också att kontinuerligt utveckla samverkansmöjligheter inom idrottsmiljön i Östersund och i region Jämtland Härjedalen. Parterna utformar riktlinjer för verksamheten och säkerställer sin medverkan och insyn genom detta avtal.

4 Mål

Det övergripande målet för verksamheten är att utveckla erfarenheter av kombinationen universitetsstudier satsning mot världselit i längdåkning och skidskytte.

Studieanpassning: Målet är att utveckla väl fungerande flexibla studiemöjligheter anpassade för satsning mot världselit med utgångspunkt från nationella riktlinjer för Riksidrottsuniversitet.

Tränarstöd: Verksamheten skall ledas av kvalificerade tränare och utveckla kunskapsutbytet mellan Skid- och skidskytteuniversitetet och de olika landslagens verksamhet.

Idrottsmiljö: Verksamheten vid Skid- och skidskytteuniversitetet ska integreras i Östersunds unika studie- och träningsmiljö och vara till gagn för fortsatt utveckling av Mittuniversitetets satsningar inom vinteridrotter och som Riksidrottsuniversitet

5 Parternas åtaganden

5.1 Mittuniversitetet

Mittuniversitetets utbildningsverksamhet ska vara likvärdig för samtliga studenter. Universitetet kan därför inte träffa avtal som ger vissa studenter fördelar i förhållande till övriga studenter. Däremot finns ett utrymme att vidta kompensatoriska åtgärder för studenter som av olika skäl inte har möjlighet att bedriva sina studier under samma förutsättningar som studenterna i övrigt. Genom detta avtal åtar sig Mittuniversitetet att genomföra sådana kompensatoriska åtgärder för studenter vid Skid- och skidskytteuniversitetet. Åtgärderna är motiverade av att studenterna förenar elitidrott och studier, vilket medför att studenterna till följd av träning och tävling inte har möjlighet att delta i undervisning och examinationer under likvärdiga förutsättningar som andra studenter.

Mittuniversitetets åtaganden är att:

- Vara huvudman för verksamheten

- Erbjuda kvalificerad och individuellt anpassad studierådgivning, flexibelt anpassade studier bland annat med möjligheter till extra tentamenstillfällen och nätbaserad undervisning i en omfattning som möjliggör för studenterna att bedriva sina studier under liknande förutsättningar som övriga studenter.
- Bistå med gemensamma informations- och marknadsförings-insatser som rör Skid- och skidskytteuniversitetet.
- Erbjuda resurser för att möjliggöra för studenterna att bedriva studier med liknande förutsättningar som övriga studenter.
- Eftersträva bästa möjliga integrering mellan verksamheterna vid Nationellt Vintersportcentrum, Sports Tech Research Centre samt Skid- och skidskytteuniversitetet. Samtliga studenter ska beredas två kostnadsfria tillfällen per läsår för fysiologiska tester.
- Svara för att en studiekoordinator finns som har en helhetsöversyn av verksamheten.
- Svara för och bekosta arbetsplatser med dator, internet och telefon samt nödvändiga lokaler för tränarna vid Skid- och skidskytteuniversitetet.
- Kontinuerligt följa upp och utvärdera studenternas studieprestation och aktivitetsgrad samt rapportera detta till SSF och SSSF.
- Bidra med finansiering enligt paragraf 7.

5.2 Svenska skidförbundet

Svenska skidförbundets åtaganden är att:

- Vara arbetsgivare för tränare inom sina idrottsgrenar.
- Auktorisera verksamheten, utforma riktlinjer och arbetsbeskrivningar för tränare. Aktivt medverka i utvecklingsarbetet av Skid- och skidskytteuniversitetet och Riksidrottsuniversitetet som helhet.
- Kvalitetssäkra den idrottsliga verksamheten vid Skiduniversitetet.
- Svara för antagning till Skiduniversitetet utifrån idrottsliga meriter samt informera och marknadsföra Skid- och skidskytteuniversitetet på Skidförbundets webbplats.
- Svara för kontinuerlig uppföljning och integrering med skidlandslagens verksamheter.
- Kontinuerligt följa upp och utvärdera studenternas idrottsliga prestation och aktivitetsgrad vid universitetet.

- Bjuda in representanter från parterna till någon av de årliga WC-tävlingar som arrangeras i Sverige.
- Tränare för respektive idrottsgren plus någon aktiv från Skiduniversitetet står till medfinansiärernas förfogande vid minst ett tillfälle per år i aktivitet alternativt föredrag.
- Bidra med finansiering enligt paragraf 7.

5.3 Svenska skidskytteförbundet

Svenska skidskytteförbundets åtaganden är att:

- Vara arbetsgivare för tränare inom sin idrottsgren.
- Auktorisera verksamheten, utforma riktlinjer och arbetsbeskrivningar för tränare. Aktivt medverka i utvecklingsarbetet av Skid- och skidskytteuniversitetet och Riksidrottsuniversitetet som helhet.
- Kvalitetssäkra den idrottsliga verksamheten vid Skidskytteuniversitetet.
- Svara för antagning till Skidskytteuniversitetet utifrån idrottsliga meriter samt informera och marknadsföra Skid- och skidskytteuniversitetet på Skidskytteförbundets webbplats.
- Svara för kontinuerlig uppföljning och integrering med skidskyttelandslagens verksamheter.
- Kontinuerligt följa upp och utvärdera studenternas idrottsliga prestation och aktivitetsgrad vid universitetet.
- Bjuda in representanter från parterna till någon av de årliga WC-tävlingar som arrangeras i Sverige.
- Tränare för respektive idrottsgren plus någon aktiv från Skidskytteuniversitetet står till medfinansiärernas förfogande vid minst ett tillfälle per år i aktivitet alternativt föredrag.
- Bidra med finansiering enligt paragraf 7.

5.4 Region Jämtland Härjedalen

Region Jämtland Härjedalens åtaganden är att:

- Bistå med gemensamma informations- och marknadsförings-insatser.
- Bidra med finansiering enligt paragraf 7.

5.5 Östersunds kommun

Östersund kommuns åtaganden är att:

- I möjligaste mån erbjuda lämpliga boendemöjligheter för Skid- och skidskytteuniversitetsstudenter med för verksamheten anpassade vallningsymmen.
- Bistå med gemensamma informations- och marknadsförings-insatser.
- Svara för anläggningar, skidspår och spårkort för längd och skidskytte samt att lokaler, vallningsbodar, förråd o.s.v. belägna i Östersund finns tillgängliga och är i brukbart skick.
- Bidra med finansiering enligt paragraf 7.

6 Organisation

Mittuniversitetet är huvudman för Skid- och skidskytteuniversitetet.

Tränare vid Skid- och skidskytteuniversitetet anställs av Skidförbundet och Skidskytteförbundet som också ansvarar och driver den idrottsliga verksamheten.

Avtalsparterna träffas en gång per år där verksamheten (ekonomi, aktiviteter och studieresultat) redovisas samt utvecklingsfrågor diskuteras. Mittuniversitetet är sammankallande.

7 Finansiering

Mittuniversitetet finansierar självt sina åtaganden inom ramen 600 000 kr årligen under kontraktstiden samt ett verksamhetsbidrag på 100 000 kr.

Östersunds kommun finansierar Skid- och skidskytteuniversitetet i Östersund under kontraktstiden med 700 000 kr per år varav 600 000 kr utgör direktfinansiering av verksamheten och 100 000 kr utgör ersättning för spårkort för längd och skidskytte samt vallabod på skidstadion vilken kommunen tillhandahåller enligt paragraf 5.5.

Östersunds kommun betalar ovanstående medel, 600 000 kr till Mittuniversitetet.

Region Jämtland Härjedalen finansierar Skid- och skidskytte-universitetet i Östersund under kontraktstiden med 400 000 kr per år.

Region Jämtland Härjedalen betalar ovanstående medel till Mittuniversitetet.

Skidförbundet och Skidskytteförbundet finansierar tränare och träningsverksamhet vid Skid- och skidskytteuniversitetet.

Skid- och Skidskytteförbundet fakturerar 550 000kr vardera till Mittuniversitetet en gång per år.

8 Kontraktstid

Avtalet gäller från 2019-06-01 till 2022-05-31.

9 Ändringar och uppsägning

Eventuella tillägg eller ändring av detta avtal skall vara skriftliga för att vara giltiga.

Parterna äger rätt att säga upp avtalet i förtid, med verkan efter det pågående verksamhetsårets avslutande, d.v.s. från den 1 juli nästkommande år. Uppsägningen ska meddelas alla parter skriftligen senast den 31 december.

Parterna äger rätt att häva avtalet vid väsentliga kontraktsbrott från någon av parterna.

10 Underskrifter

Detta avtal har upprättats i fem exemplar varav parterna tagit varsitt.

Östersund XXXX-XX-XX

Mittuniversitetet	**Region Jämtland Härjedalen**	**Östersunds kommun**
_____	_____	_____
Anders Fällström	Anders Byström	?
Rektor	Bitr. regiondirektör	?

Svenska Skidförbundet	**Svenska Skidskytteförbundet**
_____	_____
Johan Sares	Ingemar Arwidson
Chef Längd	Generalsekreterare

16

Samverkansavtal kring Alpina Skiduniversitetet i Åre 2019–2022

RUN/608/2018

Näringsliv
Sven Winemark
Tfn: 070 – 315 81 50
E-post: sven.winemark@regionjh.se

2019-05-28

RUN/608/2018

Samverkansavtal kring Alpina Skiduniversitetet i Åre 2019–2022

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen, Åre kommun, Mittuniversitetet och Svenska Skidförbundet – Alpint har tillsammans arbetat fram ett förslag till samverkansavtal för att stödja utvecklingen och möjligheten till högre studier i samband med studenters elitidrottande. Syftet är att under perioden 2019-07-01 - 2024-06-30 erbjuda möjligheten att kombinera universitetsstudier med alpin skidåkning på elitnivå. Målet med med samverkansavtalet är att kunna ge flexibla studiemöjligheter inför satsning mot världselit med hjälp av kvalificerade tränare i en unik studie- och träningsmiljö i Åre.

Region Jämtland Härjedalens finansiering uppgår till 140 000 kronor per år under tre års verksamhet, totalt 420 000 kronor. Övriga medfinansiärer är Åre kommun med 500 000 kronor per år, Mittuniversitetet med 500 000 kronor per år, samt Svenska Skidförbundet med 1 000 000 kronor per år.

Med anledning av att Svenska Skidförbundet har gjort överenskommelser om olika längd på samarbetsavtal med olika parter, skriver Region Jämtland Härjedalen ett enskilt samverkansavtal som ingår i verksamhetens helhet men som gäller för perioden 2019-07-01 – 2022-06-30.

Regiondirektörens förslag

1. Region Jämtland Härjedalen medfinansierar Alpina Skiduniversitetet i Åre med 140 000 kronor per år under perioden 2019-07-01 – 2022-06-30.
2. Finansieringen sker inom budgeterad ram för verksamhetsområde Övergripande regional utveckling.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Martina Lundholm
Områdeschef Näringsliv

Utdrag till

Svenska Skidförbundet

Samverkansavtal kring Alpina Skiduniversitetet i Åre

1 Parter

Följande överenskommelse gäller mellan

- Mittuniversitetet (Miun), org.nr 202100-4524,
- Region Jämtland Härjedalen org.nr 222000-2840,
- Svenska Skidförbundet Alpint (SSF), org.nr 802003-0287,
- Åre kommun, org.nr 212000-2494

2 Bakgrund

Alpin skidåkning och studier har i mer än 25 år varit en verksamhet där elitaktiva har kunnat utvecklas till att ta medaljer på OS och VM och kombinerat detta med studier.
Senaste åren har skiduniversitetet saknat långsiktig plan vad gäller huvudmannaskap och vem som gör vad. Genom att Skidförbundets alpina del blir tydlig huvudman och gör en förflyttning till Åre så skapas en tydlig plattform för verksamheten att utvecklas och ta nästa steg.

3 Syfte

Kring Alpina Skiduniversitetet i Åre. Verksamhetens totala innehåll skall anpassas för elitaktiva i deras satsning mot ytttersta elit. Syftet är också att kontinuerligt utveckla samverkansmöjligheter inom idrottsmiljön i region Jämtland Härjedalen, i gemenskap med Mittuniversitetet.

Parterna utformar riktlinjer för verksamheten och säkerställer sin medverkan och insyn genom detta avtal.

4 Mål

Det övergripande målet för verksamheten är att under åren 20190701-20240630 erbjuda de studenter som går sedan tidigare på Alpina skiduniversitetet och nya studenter en tillräckligt bra verksamhet så att de fortsatt i kombinationen med universitetsstudier kan göra en elitsatsning inom alpin utförsåkning. ·

Anpassning av studierna: Målet är att utveckla flexibla studiemöjligheter anpassade för satsning mot världselit.

Tränarstöd: Verksamheten skall ledas av kvalificerade tränare och utveckla kunskapsutbytet mellan Skiduniversitetet och de olika landslagens verksamhet.

Idrottsmiljö: Verksamheten vid skiduniversitetet skall integreras i Åres unika studie- och träningsmiljö och vara till gagn för fortsatt utveckling av Mittuniversitetets fortsatta satsningar inom vinteridrotterna.

5 Parternas åtaganden

5.1 Svenska skidförbundet Alpint

Svenska skidförbundets åtaganden är att:

- Vara huvudman för verksamheten inom skiduniversitetet.
- Vara arbetsgivare för tränare och tillskjuta de ekonomiska resurserna som behövs för att genomföra verksamheten.
- Svara för och bekosta arbetsplatser med dator, internet och telefon samt nödvändiga lokaler för tränarna vid Skiduniversitetet.
- Auktorisera verksamheten, utforma riktlinjer och arbetsbeskrivningar för tränare. Aktivt medverka i utvecklingsarbetet av skiduniversitetet som helhet.
- Kvalitetssäkra den idrottsliga verksamheten vid Skiduniversitetet.
- Svara för antagning till Alpina skiduniversitetet utifrån idrottsliga meriter samt informera och marknadsföra Alpina Skiduniversitetet på Skidförbundets webbplats.
- Svara för kontinuerlig uppföljning och integrering med Alpina landslaget.
- Kontinuerligt följa upp och utvärdera studenternas idrottsliga prestation och aktivitetsgrad vid universitetet.
- Bjuda in representanter från parterna till någon av de årliga WC-tävlingar som arrangeras i Sverige.
- Tränare för respektive idrottsgren plus någon aktiv från Skiduniversitetet står till medfinansiärernas förfogande vid minst ett tillfälle per år i aktivitet alternativt föredrag.
- bidra med finansiering enligt paragraf 7.

5.2 Mittuniversitetet

Mittuniversitetets utbildningsverksamhet ska vara fri från avgifter och likvärdig för samtliga studenter. Universitetet kan därför inte träffa avtal som ger vissa studenter fördelar i förhållande till övriga studenter. Däremot finns ett utrymme att vidta kompensatoriska åtgärder för studenter som av olika skäl inte har möjlighet att bedriva sina studier under samma förutsättningar som studenterna i övrigt. Genom detta avtal åtar sig Mittuniversitetet att genomföra sådana kompensatoriska åtgärder för studenter vid alpina skiduniversitetet i Åre. Åtgärderna är motiverade av att studenterna förenar elitidrott och studier, vilket medför att studenterna till följd av träning och tävling inte har möjlighet att delta i undervisning och examinationer under likvärdiga förutsättningar som andra studenter.

Mittuniversitetets åtaganden är att:

- Bistå med gemensamma informations- och marknadsföringsinsatser som rör skiduniversitetet.
- Erbjuda kvalificerad och individuellt anpassad studierådgivning, flexibelt anpassade studier bland annat med möjligheter till självstudier, förskjutning av studieåret, olika former av inläsning samt extra tentamenstillfällen i en omfattning som möjliggör för studenterna att bedriva sina studier under samma förutsättningar som övriga studenter.
- Erbjuda såväl lärarresurser för extra undervisningstillfällen som distans-undervisning för att möjliggöra för studenterna att bedriva studier med samma förutsättningar som övriga studenter.
- Eftersträva bästa möjliga integrering mellan verksamheterna vid Vintersportcentrum, Sport tech och Skiduniversitetet. Samtliga studenter ska vid behov beredas två kostnadsfria tillfällen per läsår för fysiologiska/biomekaniska tester.
- Svara för att en studiekoordinator finns som har en helhetsöversyn av verksamheten och som ingår i styrgruppen.
- Kontinuerligt följa upp och utvärdera studenternas studieprestation och aktivitetsgrad samt rapportera detta till Alpina delen av Skidförbundet.
- bidra med finansiering enligt paragraf 7.

5.5 Åre kommun

Åre kommuns åtaganden är att:

- I möjligaste mån erbjuda lämpliga boendemöjligheter
- bistå med gemensamma informations- och marknadsföringsinsatser.
- Aktivt arbeta för integrering av den Alpina RIG verksamheten i Järpen.
- bidra med finansiering enligt paragraf 7.
- Se över och planera för framtida insatser till Alpina Skiduniversitetet inför kommande period.

6 Organisation

Skidförbundets Alpina del är formell huvudman för verksamheten. Tränare anställs direkt av skidförbundet.

En styrgrupp bestående av representanter för var och en av parterna i detta avtal upprättas och träffas årligen vid två tillfällen.

Styrgruppen består av studiekoordinator samt representant för Mittuniversitetet, Åre kommun, Skidförbundet samt Jämtland Härjedalens Idrottsförbund. Svenska Skidförbundets representant är ordförande och sammankallande. Inför styrgruppens möten ska parterna redovisa aktiviteter, ekonomi, studieresultat och verksamhet skriftligen.

Verksamheten inryms i den Alpina nationalarenan.

7 Finansiering

Svenska Skidförbundet Alpint finansierar Alpina Skiduniversitetet i Åre med 1 000 000 kr/ år.

Mittuniversitetet finansierar Alpina Skiduniversitetet i Åre med 500 000 kr/ år

Åre Kommun finansierar Alpina Skiduniversitetet med 500 000 kr/ år.

Region Jämtland finansierar Alpina skiduniversitetet i Åre med 165 000 kr/ år.

8 Kontraktstid

Avtalet gäller från och med den 1 juli 2019 till den 30 juni 2020.

9 Ändringar och uppsägning

Eventuella tillägg eller ändring av detta avtal skall vara skriftliga för att vara giltiga.

Parterna äger rätt att häva avtalet vid väsentliga kontraktsbrott från någon av motparterna.

10 Underskrifter

Detta avtal- har upprättats i 8 exemplar varav parterna tagit var sitt.

Åre 2018

Mittuniversitetet	Regionförbundet	Åre kommun
Anders Fällström Rektor	Anders Byström Bitr. regionchef	Daniel Danielsson Kommunalråd

Svenska Skidförbundet

Tommy Eliasson Winter
Alpin chef

17

Samarbete mellan Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun – för fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network

RUN/591/2018

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post:
marina.gregorsson@regionjh.se

2019-05-24

RUN/591/2018

Samarbete mellan Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun – för fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun har sedan 2010 drivit en gemensam satsning för att använda UNESCO Creative Cities Network (UCCN) som verktyg för näringslivsutveckling, kompetensförsörjning och internationalisering för företag och regionala aktörer inom den kreativa och kulturella sektorn. Idag består UCCN Nätverket av 180 städer, i UCCN gastronomigrupp finns 28 städer. Länet har ett stort förtroende och är med och påverkar nätverkets utveckling och arbete framåt. Det har skapat och skapar en synlighet och ett inflytande som nu ger genomslag på många olika nivåer såväl nationellt som internationellt.

Arbetet ska utveckla Jämtland Härjedalen som en nationellt och internationellt erkänd hubb inom Kulturella Kreativa Näringar med kreativa mötesplatser för företag, organisationer och akademi, och samverka nationellt med myndigheter och organisationer och verka inom ramen för UN Agenda 2030 med fokus på SDG 11 och ”Östersund Declaration”, för att skapa konkurrensfördelar för det regionala näringslivet och ett ökat attraktionsvärde för regionen.

För att skapa en långsiktighet och en tydlighet kring vad som förväntas av Region Jämtland Härjedalen respektive Östersunds kommun har under hösten 2018 ett förslag till avtal skrivits fram. Sammanfattningsvis angav avtalet ett antal fokusområden för fortsatt arbete, samt att Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen avsätter vardera arbetstid motsvarande 50% för arbetet. Avtalsförslaget angav också att Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen lägger vardera 100 000 kronor per år under 2019-2020, samt att pengarna med fördel kan växlas upp i eventuella projekt. Avtalsförslaget godkändes av kommunstyrelsen i Östersunds kommun i november 2018, § 302.

Efter framtaget förslag har dialog gällande omfattning och resurser förts och följande revidering av samarbetet föreslås:

- Att Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen vardera avsätter arbetstid motsvarande 20% för arbetet med UNESCO Creative Cities Network (UCCN)

- Att parterna ingår en överenskommelse utifrån ovanstående premisser
- Att parterna som en del i överenskommelsen tillsammans sätter en gemensam agenda för det fortsatta arbetet

En gemensam överenskommelse för arbetet framåt ger förutsättningar och en långsiktighet i det strategiska arbetet med UNESCO Creative Cities Network (UCCN). Genom en överenskommelse blir också de båda parternas insats tydligare.

Regiondirektörens förslag

1. Region Jämtland Härjedalen deltar i samarbetet med Östersunds kommun gällande fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network 2019-2020 med arbetstid motsvarande 20% av en heltid, inom befintliga resurser.
2. Regional utvecklingsdirektör får i uppdrag att teckna en överenskommelse med Östersunds kommun gällande fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network utifrån ovanstående.

I tjänsten

Hans Svensson
Förvaltningschef

Anders Byström
Regional utvecklingsdirektör

Utdrag till

Per Johansson, Tillväxtchef Östersunds kommun
Kommunstyrelsen, Östersunds kommun
Marina Gregorsson, områdeschef Välfärd, klimat och kompetens

§ 302 Samverkansavtal mellan Östersunds kommun och Region Jämtland-Härjedalen - Unesco

Ett förslag till samarbetsavtal mellan Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen, angående fortsatt samarbete kring Creative Cities Network har arbetats fram. Avtalet gäller till och med 2020 med möjlighet till förlängning.

Kommunledningsförvaltningen föreslår att avtalet godkänns och undertecknas av kommundirektören.

Kommunstyrelsens beslut

1. Avtalet ”Samarbetsavtal mellan Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun – för fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network” godkänns.

2. Kommundirektören får i uppdrag att underteckna avtalet.

Underlag för beslut

Kommunledningsförvaltningens tjänsteskrivelse 2018-10-05
Samarbetsavtal mellan Region Jämtland Härjedalen och Östersunds kommun – för fortsatt utveckling av UNESCO Creative Cities Network, 2018-10-01

_____

Beslutet skickas till

Region Jämtland Härjedalen, region@regionjh.se
Dag Hartman, Region Jämtland Härjedalen, dag.hartman@regionjh.se
Tillväxtchef Per Johansson
Utvecklingsstrateg Theresia Grön

Tjänsteskrivelsen skickas med beslutet.

18

Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019–2020

RUN/306/2019

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Tjänsteskrivelse
Regionala utvecklingsnämnden

2019-05-29

Sekretariatet
Emma Borg
Tfn: 063-14 76 47
E-post: emma.borg@regionjh.se

RUN/306/2019

Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019–2020

Ärendebeskrivning

Regionfullmäktige fastställde i juni 2018, § 93, en reviderad regional mat- och livsmedelsstrategi för Jämtland Härjedalen. Strategin är även antagen av Länsstyrelsen Jämtlands län, och framtagen av ett partnerskap med representanter från Region Jämtland Härjedalen, Jämtland Härjedalen Turism, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Mittuniversitetet, Östersunds kommun, Lantbrukarnas Riksförbund Jämtland, Eldrimner samt Torsta AB.

Partnerskapet ansvarar att ta fram, följa upp och revidera en handlingsplan utifrån den beslutade regionala mat- och livsmedelsstrategin. Planen ska innehålla delmål under de tre insatsområden som finns beskrivet i strategin, samt konkreta aktiviteter knutna till dessa. Regionala utvecklingsnämnden fastställer handlingsplanerna efter förslag från partnerskapet.

Målsättningen var att en första handlingsplan skulle lanseras under hösten 2018, samt vara ettåriga. Partnerskapet har därefter reviderat målsättningen och tidsplanen, och presenterar nu ett förslag till handlingsplan för 2019–2020.

Regiondirektörens förslag

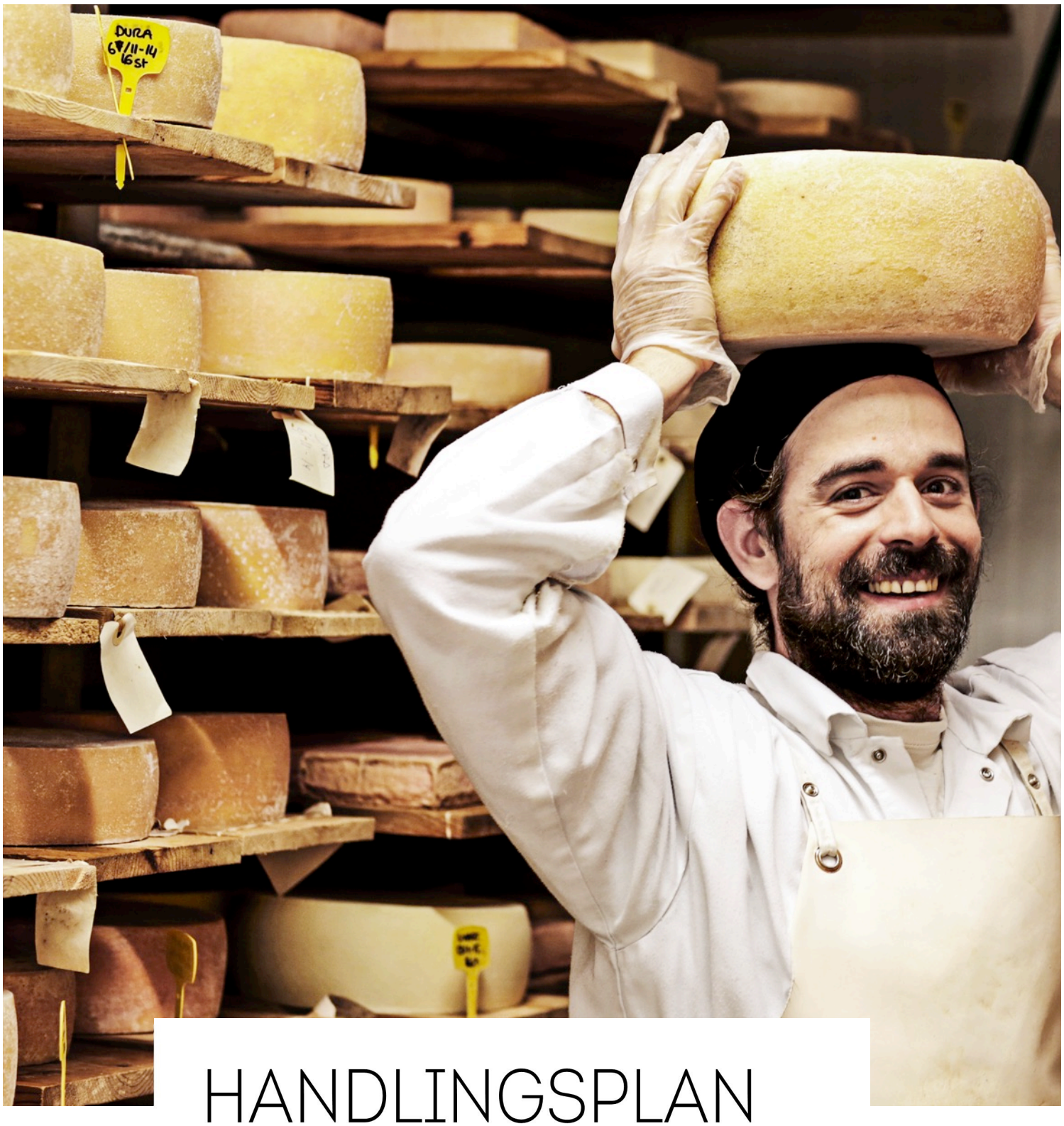
Handlingsplan Mat- och livsmedelsstrategin Jämtlands län 2019–2020 fastställs.

I tjänsten
Hans Svensson
Regiondirektör

Martina Lundholm
Områdeschef Näringsliv

Utdrag till

Torsta AB



HANDLINGSPLAN

MAT- OCH LIVSMEDELSSTRATEGIN JÄMTLANDS LÄN 2019 - 2020

1. BÄRKRAFTIGT FÖRETAGANDE

MÅL

1.1 Företagen inom hela matens värdekedja är lönsamma, konkurrenskraftiga och utvecklar sin verksamhet

1.2 Livsmedelsproduktionen i länet har ökat både i värde och volym och med hänsyn till effekter på och förändringar i klimat och biologisk mångfald

1.3 Livsmedelsproduktionens förädlingsgrad inom länet har ökat i värde

Aktiviteter markerade i färgen **grön** avser satsningar som är särskilt prioriterade för handlingsplanens genomförande

Aktiviteter markerade i färgen **blå** avser förslag till strategiska viktiga utvecklingsområden att arbeta med

INSATSOMRÅDE 1: TILLÄMPA REGLER OCH VILLKOR SÅ EN KONKURRENSKRAFTIG OCH SÄKER LIVSMEDELSPRODUKTION KAN BEDRIVAS

Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Myndighetsträffar angående god myndighetsutövning	LRF	Särskild satsning	2019
Kompetensutveckling av myndighetspersoner och kommunala representanter. Nyttja flexibiliteten i regelverket	Länsstyrelsen, Region Jämtland Härjedalen	Projekt för kompetens-utveckling	Planerad start 2019

INSATSOMRÅDE 2: KLIMATANPASSA OCH SÄKRA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR PRODUKTION

Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Aktiv medverkan i revideringsprocess av RUS för att säkerställa jordbruk och gastronomi som en tillväxtfaktor	Torsta, LRF, JHT Partnerskapets aktörer Grönt Center	Projekt för arbete med inspel till RUS Deltagande i process Organisations-överskridande dialoger för att säkerställa gröna näringars roll i RUS:en	2019 2019 2019
Rusta lantbrukare för dagens och framtidens klimatförutsättningar	LRF Länsstyrelsen Hushållningssällskapet	Seminarier Greppa Näringen Företagsrådgivning	Start 2019 Pågår Löpande

Påverka CAP (t ex kompensationsstöd, investerings-, och startstöd) samt nationella stöd	LRF Länsstyrelsen	Möten, svara på remisser Genom länsstyrelsernas chefsnätverk inom lantbruk (LD21) och veterinära frågor (28-nätverket)	2019-2020 Pågående
Arbete utifrån den nationella livsmedelsstrategin om 60% ekologisk mat i offentliga kök	Östersunds kommun	Måltidsservice i samarbete med Utvecklingsenheten tar fram text och kommunicerar ut detta till allmänhet, matorganisationer och övriga kommuner	2019
Öka kunskapen bland finansieringsaktörer om de gröna näringarnas förutsättningar. Öka kunskapen bland företagare i de gröna näringarna om var kapital finns och vad som krävs för att få tillgång till det	LRF Hushållningssällskapet Grönt Center	Möten, LRFs kanaler Företagsrådgivning Hitta i finansieringsdjungeln - sammanställning	2019-2020 Pågår 2019

INSATSOMRÅDE 3: ÖKAD FÖRÄDLINGSGRAD

Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Öka incitamentet för att förädla råvaror (t ex klyftpotatis, rivna morötter)	Östersunds kommun i samverkan med LRF	Måltidservice och Näringslivskontoret samverkar i insats genom tex dialogmöte med näringen kring vad de offentliga aktörer efterfrågar.	2020
Inköpare i restaurangbranschen möter producenter och samtalar kring behov avseende vilka lokala, förädlade produkter som efterfrågas	Hushållningssällskapet	Matkompetenscentrum	2019-2020
Analys av enkät kopplat till den stora matupphandlingen som Östersunds kommun genomförde	Östersunds kommun	Sprida analys	Våren 2019
Ökad förädlingsgrad genom mer arbetskraft i bristyrken, exempelvis styckare och bagare	LRF	Mer mat fler jobb	2019-2021
Redogör för pågående upphandlingar	Partnerskapet	framtidzmat.se	Hösten 2019 – löpande

2. KUNSKAP OCH INNOVATION

MÅL

2.1 Jämtlands län är en nationellt och internationellt erkänd hub för mat och gastronomi med kreativa mötesplatser för företag, organisationer och akademi

2.2 I regionen finns ett kompetenscentrum för matens hela värdekedja med efterfrågestyrd utbildning på olika nivåer, rådgivning samt metodstöd i utvecklingsprocesser

2.3 Samarbete med prioriterade lärosäten nationellt, internationellt är väl utvecklat och forskning kopplad till gastronomi bedrivs på Mittuniversitetet

INSATSOMRÅDE 1: FORSKNING, UTBILDNING OCH KOMPETENSUTVECKLING INOM HELA LIVSMEDELSKEDJAN

Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Forskning och universitetsutbildning	Mittuniversitetet	Master of sustainable food city design	2020
	Mittuniversitetet	Forskarnätverk inom gastronomi	2020
	Torsta	Försöksodlingar i samverkan med SLU	Pågår
	LRF, Hushållningssällskapet	Regional Jordbruksforskning Norr i samverkan med SLU	Pågår
	Grönt Center	Inventering av parternas universitets- och högskolekontakter samt sammanställning av behov kring forskarnätverk	2019
Vidareutveckla kompetenscentrum som kreativ innovationsmiljö	Grönt Centers parter	Arbeta aktivt för att säkerställa Grönt Center som långsiktigt kompetenscentrum och plats för det kontinuerliga arbetet med livsmedelsstrategin	Pågår

Utbildning och Kompetensutvecklingsinsatser	Torsta	Erbjuder naturbruks-gymnasium samt projekt, kurser och utbildningar till vuxna. Se torsta.se	Pågår
	Birka folkhögskola, Torsta, Eldrimner	Utbildning självförsörjning	Våren 2020
	Eldrimner	Kurser för mathantverkare Se eldrimner.se	Pågår
	Hushållningssällskapet Eldrimner, Torsta, Östersunds kommun	Matkompetenscentrum Youth4food	2019-2020
	LRF	Mer mat fler jobb	Pågår
	Östersunds kommun	Näringslivskontoret undersöker förut-sättningar kring YH-utbildning för upphandling/ inköpare	2019-2021
	Östersunds kommun	Arbete för YH-utbildning trädgårdsmästare/odling trädgård	Pågår
	Östersunds kommun	Arbete för YH-utbildning kock, inriktning slakt och jakt	2019-2020
	Grönt Center	Sammanställning av rådgivnings- och kompetensutvecklings-aktörer	2019-2020
Rådgivningsinsatser	Grönt Center	Sammanställning av rådgivningsaktörer	2019
	Partnerskapet	Presentera sammanställning på framtidzmat.se	2019

INSATSOMRÅDE 2: NÄTVERKSARBETE, SAMVERKAN OCH KOMMUNIKATION

Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Säkerställa kontinuerligt arbete utifrån livsmedelsstrategin	Region Jämtland Härjedalen och Länsstyrelsen	Införande av Livsmedelsråd med tillhörande administration	2019
Stimulera människor att bli lantbrukare och verka inom lantbruk	LRF	Bli med gård tillsammans med LRF Ungdomen	2019
	Torsta	Företagsam på gård	Löpande
	Torsta, Eldrimner, Östersunds kommun	Erasmusprojekt inom UCCN riktat till ungdomar	Pågår
	Hushållningssällskapet	Rådgivning inom kortare livsmedelskedjor	Pågår

Stimulera människor till att verka inom restaurangbranschen och hela livsmedelskedjan	Torsta Torsta Östersunds kommun	Mat- och dryck längs nordens gröna bälte Arbete med offentlig gastronomi Riktad insats för att attrahera kockar till yrket	Pågår Pågår Pågår
Ta fram indikatorer för arbete utifrån livsmedelsstrategin och tillhörande handlingsplan	Partnerskapet	Möten	2019
Skapa organisation och nätverk för länets matföretagare	Hushållningssällskapet Torsta	Matkompetenscentrum Mat- och dryck längs nordens gröna bälte	Pågår Pågår
Stärka samverkan med parter i Trøndelag	Torsta	Mat- och dryck längs nordens gröna bälte	Pågår
Regional samverkan och nätverksarbete genom partnerskapet	Partnerskapet	Regelbundna möten	Löpande
Internationell samverkan	Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun och Mittuniversitetet	Delta i arbetet och utveckla Creative Cities of Gastronomy	Löpande

3. MEDVETEN KONSUMTION

MÅL

3.1 Mat från länet finns i högre grad i butiker, på restauranger, vid event och i offentliga kök
3.2 Fler skall välja mat från Jämtlands län
3.3 Jämtlands län är välkänd som gastronomisk och kreativ region nationellt och internationellt

INSATSOMRÅDE 1: KOMMUNIKATION OCH MARKNADSFÖRING

Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Framtagande av kommunikationsstrategi och plan för genomförande i samverkan med kommunikatörer från respektive organisationer	Partnerskapet	Söka projektmedel från Jordbruksverket	2019
Använda plattformen framtidzmat.se	Partnerskapet	Informera vad som finns och sker	Löpande
Sprida kännedom om Jämtlands län som gastronomisk region	Hushållningssällskapet Östersunds kommun och Region Jämtland Härjedalen Torsta JHT JHT JHT JHT JHT	Produktion av film Creative Cities of Gastronomy och genom destinationsbolagen Mat- och dryck längs nordens gröna bälte Welcome Stärkt samarbete och marknadskommunikation för besöksnäringen i samverkan med internationella aktörer Samverkan för ökad kompetenstillförsel och marknadskommunikation Gastronomy, kommunikationsplattform Informationsspridning om aktiviteter och attraktioner i regionen genom Adventure Sweden	2020 Pågår Pågår Pågår Pågår 2019 Löpande Löpande
Informera om jämtländsk mat	Hushållningssällskapet LRF	Matkompetenscentrum Opinionsbildning mat och klimat	2020 2019
Fastställa kriterier för UNESCO- märkning till de restauranger och butiker som erbjuder jämtländska/härjedalska råvaror	Östersunds kommun	Partnerskapet tar beslut om kriterier	2019

INSATSOMRÅDE 2:	NÅ UT MED PRODUKTERNA TILL KUND		
Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Arbeta med paketering av matupplevelser så turister och besökare hittar till restauranger och lokala mathantverkare	Torsta Hushållningssällskapet JHT	Mat- och dryck längs nordens gröna bälte Matkompetens-centrum Adventure Sweden	Pågår 2019-2020 Pågår
Förenkla tillgång till produkter gentemot kund	Hushållningssällskapet Torsta, Hushållningssällskapet Torsta	Matkompetens-centrum Skördefest JH Mat- och dryck längs nordens gröna bälte	2019-2020 Hösten 2019 2019-2020

INSATSOMRÅDE 3:	ÖKA ANDELEN REGIONAL MAT I BUTIKER OCH I PRIVATA SAMT OFFENTLIGA KÖK		
Aktivitet	***Utförare***	***Hur***	***Tidpunkt för utförande***
Konceptualisering gentemot grossister vid evenemang	LRF	Fortsatt dialog utifrån arbetet med VM 2019	2019-2020
Regional mat vid event	LRF och Hushållnings-sällskapet Torsta JHT	Föra dialog med eventaktörer såsom Yrangruppen och Storsjöcupen Mat- och dryck längs nordens gröna bälte Samverkan med länsidrotten	2019 2019-2020 2019
Regionalt centrum för offentlig gastronomi	Torsta Torsta	Lyfta länets mat med kostchefer, öka yrkesstoltheten och maximera användandet av råvaror Projekt om samisk mat i offentliga kök	2019-2020 2019
Mat från länet i offentliga kök	Östersunds kommun LRF	Temavecka Fortsatt dialog mellan producenter, politiker, upphandlare och grossister.	Pågår Pågår

Regional mat- och livsmedelsstrategi i Jämtland Härjedalen

Beslutad av Regionfullmäktige den: 2018-06-20, § 93

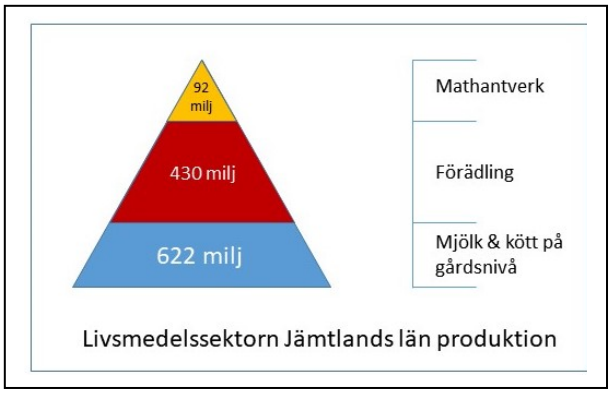
Länsstyrelsen Jämtlands län

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Sammanfattning

Mat- och livsmedelsproduktion är viktigt för Jämtlands län. Inte bara för att mätta länets befolkning och bidra till den globala livsmedelsförsörjningen utan också regionalekonomiskt och som identitetsskapare för ett län med gastronomiska ambitioner.

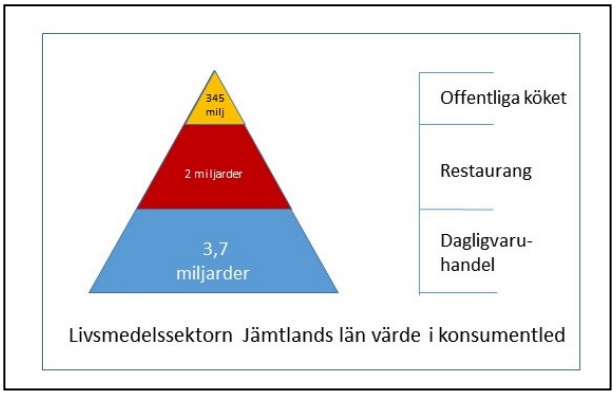
Länets mat- och livsmedelsproduktion kan delas in i tre nivåer. Var och en är viktiga på sitt sätt för länet. De är också inbördes beroende.



Basen återfinns i ett jordbruk baserat på länets naturliga förutsättningar, betande djur, vallproduktion och gott om vatten. Förutom att leverera råvaror till förädlingsindustri och mathantverk bidrar man också till ett öppet landskap, en av förutsättningarna för den i länet så viktiga besöksnäringen.

Den mer storskaliga förädlingen är av naturliga skäl baserad på kött och mjölk. Denna skall inte bara finnas kvar, utan utvecklas. Dels för att den är viktig ur sysselsättningssynpunkt, och därmed regionalekonomiskt, dels ur sårbarhetssynpunkt vid en möjlig krissituation.
Mathantverk och gastronomi är toppen av länets matpyramid. Tack vare en kombination av traditionell kunskap, tidiga satsningar på lokal mat och att Eldrimner, nationellt resurscentrum för mathantverk, finns i länet, intar Jämtland i dag en nationellt ledande position inom området. Regionen är även erkänd internationellt. Att Östersund ingår i UNESCOs nätverk Creative Cities of Gastronomy och att Fäviken har stjärnor i ”Guide Michelin” är exempel på detta.

Produktion förutsätter en mottagande konsumtion. För producenten finns inget egenvärde i att produkten konsumeras lokalt.
Däremot innebär det ett viktigt symbolvärde. Hur ska vi trovärdigt marknadsföra vår mat om vi inte själva äter lokal mat, bjuder på den vid våra evenemang eller använder lokala råvaror i våra offentliga kök? Den lokala maten kan dessutom vara en viktig del av en besöksupplevelse, i sin yttersta form till och med en reseanledning.



All matproduktion innebär miljöbelastning. Den är olika stor beroende på produktionsförutsättningarna. Ur ett globalt perspektiv har produktionen i Jämtlands län ovanligt liten miljöpåverkan. Det betyder att det vi inte producerar i länet med stor sannolikhet kommer att produceras någon annanstans med större klimatpåverkan. Genom medvetet arbete med ansvarsfulla satsningar på hållbarhet

inom sociala, miljömässiga och ekonomiska frågor så ansluter sig regionen till FNs Agenda 2030, som 170 länder skrivit under, och de 17 hållbarhets mål denna inkluderar. Kontinuerlig strävan mot dessa mål leder till att regionen delar ledarskapet i denna globala process samtidigt som produktionen blir än mer attraktiv för konsumenter.

Under arbetets gång har ett gemensamt synsätt på mat som regional tillväxtmotor mejslats fram i följande punkter:

- Bärkraftigt företagande från jord till bord och medvetna konsumenter utgör grunden för förverkligandet av strategin och därigenom en långsiktigt hållbar utveckling.
- Ett hållbart jordbruk är avgörande för att uppnå regionala miljö- och klimatmål och en förutsättning för en regional livsmedelskedja.
- Mat, kultur och turism i samverkan är en stark drivkraft för regional utveckling och för att stad och land utvecklas tillsammans.
- Den goda, rena, rättvisa maten och de öppna landskapen gör det attraktivt att bo i och besöka regionen.
- En lokal förädling med unika produkter ger utveckling av den Jämtländska landsbygden och skapar grunden för en kreativ matregion.

Vi anser att detta synsätt behöver formaliseras i en egen regional mat- och livsmedelsstrategi framförallt för att:

- Stimulera utveckling och hållbar tillväxt för företag i hela livsmedelskedjan från jord till bord.
- Utgöra grunden för en handlingsplan för utveckling av matregionen Jämtlands län med tydliga mål och ansvarsområden.

En utvecklad mat- och livsmedelsproduktion i Jämtlands län innebär både en ekonomisk möjlighet och ett globalt ansvarstagande. För att uppnå målsättningarna i strategin är kreativitet och samarbetsvilja nyckelord. Inte bara från företagarna, vad gäller själva produktionen, utan också från politiken och myndigheter vad gäller att skapa bra förutsättningar och optimera resurser, samt från organisationer och lärosäten vad gäller att bidra med nödvändig kunskap.

Jöran Hägglund, Landshövding

Robert Uitto, Regionråd

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING 2

1 BAKGRUND 6

2 VISION 8

3 FRAMGÅNGSFAKTORER 8

4 STRATEGISKA OMRÅDEN OCH MÅL 9

Bärkraftigt företagande 9

Kunskap och innovation 11

Medveten konsumtion 12

5 ORGANISATION, ARBETSSÄTT OCH UPPFÖLJNING 13

6 DEFINITIONER OCH BEGREPP 14

7 BILAGA 1 NULÄGESBESKRIVNING 15

7.1 Miljö och klimat 15

7.2 Bärkraftigt företagande 16

7.2.1 Primärproduktion 16

7.2.2 Förädling 17

7.2.3 Grossist och distribution 18

7.2.4 Försörjningsgrad 19

7.2.5 Krisberedskap 19

7.3 Kunskap och innovation 20

7.3.1 Forskning 20

7.3.2 Utbildning 21

7.3.3 Innovationsstöd och inkubatorer 22

Regional mat- och livsmedelsstrategi i Jämtland Härjedalen
dnr RUN/294/2017

HANDLÄGGARE
Trine Amundsen
Torsta AB

Region Jämtland Härjedalen
Box 654, 831 27 Östersund
www.regionjh.se

7.3.4 Rådgivning 22

7.3.5 Kreativ sektor 23

7.3.6 Internationella nätverk 23

7.3.7 UNESCO Creative Cities Network 24

7.3.8 Kommunikation 24

7.4 Medveten konsumtion 25

7.4.1 Restaurang 25

7.4.2 Offentlig mat 25

7.4.3 Handel 26

7.4.4 Direktförsäljning 27

7.4.5 Konferens och event 27

7.4.6 Marknad utanför länet/ export 27

7.5 Förutsättningarna i Jämtlands län 28

7.5.1 Geografi och infrastruktur 28

7.5.2 Demografi 28

7.5.3 Besöksnäring 29

7.5.4 Företagande 29

8 BILAGA 2 PROCESS FRÅN UPPDRAG TILL FÄRDIG STRATEGI 30

9 BILAGA 3 REFERENSER 31

10 BILAGA 4 32

11 BILAGA 5 EUS PROGRAMSTRUKTUR 33

12 BILAGA 6 DEN REGIONALA MAT- OCH LIVSMEDELSSTRATEGIN I SITT SAMMANHANG 34

Regional mat- och livsmedelsstrategi i Jämtland Härjedalen
dnr RUN/294/2017

HANDLÄGGARE
Trine Amundsen
Torsta AB

Region Jämtland Härjedalen
Box 654, 831 27 Östersund
www.regionjh.se

1 Bakgrund

Jämtlands län var tidigt ute med att se värdet som den lokala maten bidrar med till regionen och att arbeta strategiskt med frågan. Maten är både basresurs för produkter av hög kvalitet och en stark attraktionsfaktor för inflyttning och turism. Omvärlden förändras och det finns anledning att på nytt se över hur regionens styrkor och unika profil, där mat är en naturlig del i hållbar regional utveckling, bäst tas tillvara.

I den regionala utvecklingsstrategin ”Jämtland Härjedalen 2030 – innovativt och attraktivt”, HÅLLBAR TILLVÄXT lyfts insatsområdet ”Gastronomi i Jämtlands län knyter besöksnäring och attraktionskraft till lantbrukets värdekedjor”:

> Jämtlands län är rikt på naturresurser. De är både basresurser för produkter av hög kvalitet och en stark attraktionsfaktor för inflyttning och turism. I ett hållbarhetsperspektiv, med en utbyggd upplevelseindustri och spetskompetens inom mathantverk och småskalig livsmedelsproduktion, finns goda förutsättningar för att utveckla en gastronomisk profil där regionen är ledande ifråga om entreprenörskap, kreativitet och äkthet som varumärke för regionen.[1]

Under prioriteringen SMART TILLVÄXT FÖRETAGANDE, INNOVATION, FORSKNING OCH UTVECKLING lyfts insatsområdet ”Innovativ landsbygdsutveckling”:

> Ett aktivt jordbruk är en förutsättning för det öppna landskap och de kulturmiljöer som attraherar såväl boende som turister. Jordbrukets omstrukturering till färre men större enheter och den starka interaktionen med världsmarknaden inom livsmedel sätter jordbruket under stark press. En ökande efterfrågan på miljömässigt sunt producerade livsmedel utan användning av kemikalier och konstgödsel skapar möjligheter för det jämtländska jordbruket. En lönsam mjölk- och köttproduktion är mycket viktigt för länets utveckling. En fortsatt ökad förädlingsgrad av länets jordbruksprodukter och småskalig matproduktion har också goda framtidsutsikter. [2]

Med hjälp av med framåtsträvande satsningar på mat, kultur och turism i samverkan skapar länets unika förutsättningar möjligheter både regionalt, nationellt och internationellt.

Den nationella livsmedelsstrategin lanserades 2017 efter beslut i Riksdagen.[3] Visionen är att den svenska livsmedelskedjan år 2030 är globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom. Det övergripande målet är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar samtidigt som relevanta nationella miljömål nås. Syftet är att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Strategin pekar på tre strategiska områden: ”Regler och villkor”, ”konsument och

[1] *Regional utvecklingsstrategi ”Jämtland Härjedalen-20130-Innovativt och attraktivt”,* 2012, s. 23
[2] *Regional utvecklingsstrategi ”Jämtland Härjedalen-20130-Innovativt och attraktivt”,* 2012, s. 18
[3] Prop.2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige- fler jobb och tillväxt i hela landet*. Stockholm: Näringsdepartementet.

marknad", samt "kunskap och innovation". Knutet till strategin finns konkreta handlingsprogram.

Den regionala mat- och livsmedelsstrategin för Jämtlands län förhåller sig till den globala agendan och FNs Agenda 2030, som syftar till att utrota fattigdom och hunger, förverkliga de mänskliga rättigheterna, uppnå jämställdhet och egenmakt för kvinnor och flickor, samt säkerställa ett varaktigt skydd för planeten och dess naturresurser. De globala målen är integrerade och odelbara och balanserar de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga

OECD, världens ledande forskningsorgan inom samhällsekonomi och utvecklingspolitik, har i sin rapport "Northern Sparsley Populated Areas" från 2017 gett följande rekommendationer för regionen: höj kompetensnivån, utnyttja styrkan i småföretagandet kopplat mot naturtillgångar och turismrelaterade tjänster och stärk samarbetet internationellt. [4] Lyckas detta, så kan det skapa många nya arbetstillfällen, framför allt i de mer glesbefolkade delarna. Enligt OECD är detta ett måste för att stoppa utflyttningen från dessa regioner och i stället få den yngre arbetskraften att stanna och vilja etablera sig.

I strategin ligger ett speciellt fokus på "Östersund Declaration", antagen på UNESCO Creative Cities Network årsmöte i Östersund september 2016, som är kopplad till Mål 11 och syftar till att främja positiva ekonomiska, sociala och miljömässiga kopplingar mellan stadsområden, stadsnära områden och på landsbygden.[5]

Ur ett hållbarhetsperspektiv finns goda förutsättningar för att utveckla en gastronomisk profil där regionen är ledande ifråga om entreprenörskap, kreativitet och äkthet, med en utbyggd upplevelseindustri och spetskompetens inom mathantverk och småskalig livsmedelsproduktion.

Uppdrag och historik

Förutsättningarna för att använda mat och gastronomi som utvecklingskraft för regional utveckling beror på yttre faktorer som internationella trender, nationella regelverk och regionala faktorer, såväl som produktionsvillkor och konsumtionsmönster.

Insikten om att det är nödvändigt med en samlande strategi kom tack vare de utnämningar som länet fått. I september 2010 utsåg Jordbruksdepartementet Östersund till Sveriges Mathuvudstad 2011 och 2010 antogs Östersund och Jämtlands län som "Creative City of Gastronomy", vilket innebär att UNESCO utnämnt Östersund och Region Jämtland Härjedalen till gastronomisk region i ett globalt nätverk för kultur och kreativa näringar.

Strategiarbetet "Underlag för regoonal matstrategi" togs fram i diskussioner med olika branscher inom den gastronomiska sektorn och lämnades in till Regionförbundet juni 2012.[6] Regionala utvecklingsråden tog beslut om en förnyelse av strategin i och med att en nationell livsmedelsstrategi för Sverige arbetades fram.

Den regionala mat- och livsmedelsstrategin är indelad i tre fokusområden som direkt ansluter till fokusområdena i den nationella livsmedelsstrategin. Vi har valt att kalla dem bärkraftigt företagande, kunskap och innovation samt medveten konsumtion.

[4] OECD (2017). *Northern Sparsley Populated Areas Jämtland Härjedalen*.
[5] UCCN (2016). *Östersund Declaration*.
[6] Region Jämtland Härjedalen (2012). *Underlag för regional matstrategi*.

Mat- och livsmedelsstrategin kommer att kompletteras med en handlingsplan, en beskrivning i realtid som förändras allteftersom verkligheten förändras. Handlingsplanen är ett arbetsdokument som hela tiden diskuteras för att göra nya prioriteringar och lägga till nya aktiviteter.

Dokumentet har arbetats fram av en strategigrupp där följande organisationer har deltagit: Region Jämtland Härjedalen, Länsstyrelsen Jämtlands län, Östersunds kommun, Torsta AB, Eldrimner, Jämtland Härjedalen Turism och LRF. Fler aktörer har haft möjlighet att delta med inspel genom workshops och som remissinstans.

2 Vision

Vi skall vara en ledande matregion genom att använda våra resurser på ett ansvarsfullt och kreativt sätt.

3 Framgångsfaktorer

För att skapa värde och tillväxt ska vi satsa på att:

- Nyttja styrkan i småföretagandet kopplat till naturtillgångarna och turismrelaterade tjänster.
- Tänka kreativt och branschöverskridande.
- Fokusera på de unika värden Jämtland/ Härjedalen har inom ”jord till bord”.
- Tydliggöra att alla delar i matens värdekedja från jord till bord är viktiga och samverkar.
- Ha ett öppet och tillåtande klimat med metoder för att fånga upp nya idéer.
- Arbeta vidare med en gemensam kommunikation.
- Samverka regionalt, nationellt och internationellt.
- Jobba efterfrågestyrt, innovativt och inkluderande.
- Skapa ett klimat som bygger på förtroende mellan myndigheter och verksamhetsutövare med ett stödjande och coachande förhållningssätt.
- Skapa goda villkor för att starta och driva företag med enkla vägar och utvecklade stödsystem.
- Säkra tillgång till kvalitativ grund- och vidareutbildning inom området och goda möjligheter till kompetensutveckling för ett livslångt lärande.
- Ge företagare i hela kedjan från jord till bord, myndigheter och konsumenter god kunskap om livsmedelsproduktionens betydelse för länets utveckling.

4 Strategiska områden och mål

Tre områden har pekats ut som särskilt prioriterade i vårt län: **bärkraftigt företagande**, **kunskap och innovation** samt **medveten konsumtion**. Dessa kan kopplas direkt till det övergripande målet och de utpekade strategiska områdena i den nationella livsmedelsstrategin. Vi har valt att lägga in det strategiska området ”regler och villkor” under ”bärkraftigt företagande”.

Bärkraftigt företagande

Myndigheterna har det bärande ansvaret för livsmedelsproduktionens regler och villkor

De regler och villkor som finns för företagande och livsmedelssäkerhet är grundförutsättningar för kommersiell produktion och försäljning av livsmedel. Vissa av dessa regler gäller också djurhållning och livsmedelsproduktion för eget bruk. Därför har myndigheterna ett särskilt ansvar för konkurrenskraft i livsmedelsproduktionen. Nationellt utformas regler och andra styrmedel för att kvalitetssäkra livsmedelskedjan. På regional nivå är det viktigt att myndigheter och näringsidkare möts och ser möjligheterna dels i regler och styrmedel och dels i de regionala grundförutsättningarna nu och i ett förändrat klimat. Det finns behov att skapa kunskapsunderlag och kommunikation om vad som är klimatsmart i länet, med våra förutsättningar och utifrån ett produktionsperspektiv.

Växtproduktionen behöver säkras

Viktigt för ökad livsmedelsproduktion i länet är att hindra exploatering av jordbruksmark. Länet har goda förhållanden för vallproduktion till foder som i sin tur innebär möjligheter till mjölk- och köttproduktion. Idag odlas också spannmål i huvudsak till foder. I ett förändrat klimat beräknas mjölk- och köttproduktion öka självförsörjningsgraden av kraftfoder. Foderproduktion blir därför dominerande i ett förändrat klimat. Att det i mellannorrland finns en växtförädlingsstation för norrländska förhållanden är i det sammanhanget mycket värdefullt. Förutsättningarna är också goda att odla andra vegetabilier som potatis och rotfrukter, grönsaker och bär. Omfattningen begränsas idag av prisbilder och lönsamhet. Förändrade klimatförhållande i vårt län men också i områden med stor vegetabilieproduktion kan ändra de förutsättningarna och en beredskap och kunskapsuppbyggnad är därför av vikt. Att arbeta förebyggande är därför viktigt för att på sikt ha konkurrenskraftiga och hållbara företag.
En annan viktig grundförutsättning är lantbrukare, människor som vill bruka jord och har förutsättningar för att arbeta med djur kommersiellt. Om lantbrukare och rådgivare blir för få försvåras kunskapsöverföring och maskinsamverkan.

Klimateffektiv animalieproduktion

Jämtlands län har goda förutsättningar för en klimateffektiv animalieproduktion. Den foderbaserade växtodlingen ger oss möjligheter att producera mer animalier av olika slag. Ett förändrat klimat och växande problem med antibiotikaresistens gör det viktigt att planera djurstallar för ändrade förutsättningar.
Förutsättningar för fiskproduktion finns i landbaserade verksamheter. Lönsamheten skulle gynnas av satsningar på förädling. Fiske på naturbestånd har goda förutsättningar i länet. Det är den mest hållbara fiskproduktionen och gynnas av ett förändrat klimat. Det handlar

framförallt om gädda och abborre som kan säljas utanför länet. Inom produktionsinriktningen behövs det fler företagare och utveckling av nya affärsmodeller. Länet har stor produktion av vilt och ren. Ren är den största djurgrupp som slaktas i länet. Betesmarker för rennäringen är en grundförutsättning för produktion och därför är samverkan mellan myndigheter som berör dessa mycket viktig. Länet har stor konsumtion av älg men få företag som har produktion av älg som livsmedel. Vilt i hägn för livsmedelsproduktion kan utvecklas i länet. Ett hot, som förstärks av klimatförändringarna, är vildsvin som rör sig längre och längre norrut.

Stor potential att öka produktionen
Potentialen att öka livsmedelsproduktion i länet är stor tack vare en växande efterfrågan och eftersom all jordbruksareal inte brukas aktivt. Många företagare tampas emellertid med låg lönsamhet, bland annat på grund av pressade priser i kombination och stigande produktionskostnader. Dagens global marknad innebär ökad konkurrens men ger även nya försäljningsmöjligheter. En utmaning är att hitta kunder som är beredda att betala för produkter med hög kvalitet och att lösa logistiska frågor. En annan utmaning är att balansera tillgång mot efterfråga på en marknad med större aktörer.

Matens infrastruktur
För att kunna driva företag framgångsrikt måste det finnas viss grundläggande infrastruktur på plats, generellt i form av till exempel transportmöjligheter och bredband, och mer branschspecifikt i form av bland annat mejerier, slakterier, semin och lagerlokaler. Produktionen av baslivsmedel utgör det största underlaget för infrastrukturen och då glesheten mellan företagen ökar blir logistik- och distributionsfrågor allt viktigare. Politiska förutsättningar, ökad samverkan och förståelse inom respektive del i matens värdekedja samt inom den totala kedjan är avgörande för att stärka området.

Stora möjligheter inom länets mathantverk
Det finns många kreativa matföretag med ständig produktutveckling i länet. Mathantverk erbjuder en möjlighet att ta tillvara på lantbrukets högkvalitativa råvaror, särskilt på små gårdar som inte finns förutsättningar till stordrift. Detta ger en möjlighet till diversifiering och ökad lönsamhet. För att utveckla företagen behövs tillgång till kunskap och utbildning, samt bra försäljningskanaler, kapital och logistiklösningar.

Kapital och finansiering
Investeringar är en förutsättning för tillväxt. Att starta eller förvärva ett livsmedelsproducerande företag omfattar ofta stora investeringar och risktaganden. Finansiering och ägande är därför centrala faktorer för en framtida livsmedelsproduktion. Enligt LRFs kommungrupper bedöms värdet på fastigheter på landsbygden ofta lågt. Så även lönsamheten i livsmedelsbranschen vilket påverkar möjligheterna till lån negativt. Därför är det angeläget att förändra omvärldens attityd till branschen i positiv riktning, men också att hitta alternativa finansieringslösningar och bygga billigare.

Arbetskraft
Inom såväl produktions- som förädlingsled och även inom restaurangbranschen råder det brist på kompetent arbetskraft. För att öka intresset för att arbeta med mat från jord till bord behöver branschen och myndigheterna samarbeta för att höja yrkenas status och

garantera kvalitativ utbildning. Vi måste dessutom arbeta med att synliggöra de olika jobb- och karriärmöjligheter som finns inom branschen.

Mål 2030 bärkraftigt företagande

- ✓ Företagen inom hela matens värdekedja är lönsamma, konkurrenskraftiga och utvecklar sin verksamhet
- ✓ Livsmedelsproduktionen i länet har ökat både i värde och volym, och med hänsyn till effekter på och förändringar i klimat och biologiskt mångfald
- ✓ Livsmedelsproduktionens förädlingsgrad inom länet har ökat i värde.

Kunskap och innovation

Forskning, utbildning, rådgivning och innovationssystem

Ny kunskap och innovation krävs ständigt för att stärka konkurrenskraften. Regionen behöver ta del av och erbjuda utbildning på olika nivåer inom jordbruk, förädling och restaurang. Utbudet av kvalitativ rådgivning inom såväl sak-kompetens som företagande behöver öka. En behovsdriven och tillämpad forskning inom både produktion (t.ex. produktionsmetoder, odlingstekniker och grödor) och gastronomi är angeläget. Det samma gäller utvecklingen av innovationssystem anpassade för livsmedelsföretag.

Produktutveckling

För att länet ska vara långsiktigt intressant som en matregion krävs kontinuerlig produktutveckling och innovationer inom temat mat/gastronomi, kultur och turism med målet att bredda utbudet, skapa nya företag och öka tillgänglighet och lönsamheten. Det behövs nya produkter och produktkoncept såväl inom livsmedelsproduktion och förädling, som matupplevelser och event. För att tillgodose kundernas krav behövs ett nära samarbete mellan företag, organisationer och myndigheter, så att produktutveckling kan anpassas till nya marknader och öppna upp för export.

Nätverk

Kontakter och nätverk krävs för att starta nya företag och utveckla befintliga. Enskilda entreprenörer är ofta starkt kopplade till de miljöer de lever i. Samtidigt blir globala nätverk såväl som lokala och regionala samarbeten allt viktigare för entreprenörskap och för att möjliggöra spridningen av innovationer. [7] Myndigheterna på regional och kommunal nivå kan genom ett starkare nätverk samarbeta för att skapa goda förutsättningar för klimatssmart och hållbar produktion

För att ligga i framkant i utvecklingsarbetet mot en ledande matregion krävs ett omfattande nätverksarbete framförallt inom forskning. Vi behöver stärka våra kontakter med jordbruksforskningen inom SLU. Den försöksodling som bedrivs i länet bör utvecklas så att den kommer företagarna till godo. Eldrimners nätverk på utländska universitet kan utvecklas. Flera av de städer som är medlemmar i UCCN har egna universitet, och medlemskapet ger goda möjligheter att utveckla nya samarbeten med dessa. Mittuniversitetet har tillsammans med Östersunds kommun och Region Jämtland

[7] N2015/5297/RT. *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020.* Stockholm: Näringsdepartementet.

Härjedalen initierat samarbeten och projekt med universitet och forskningsinstitutioner nationellt och internationellt inom mat och gastronomi, kultur och turism. Detta kopplar ihop det regionala arbetet med internationell verksamhet.

Mål 2030 kunskap och innovation

- ✓ Jämtlands län är en nationellt och internationellt erkänd hub för mat och gastronomi med kreativa mötesplatser för företag, organisationer och akademi
- ✓ I regionen finns ett kompetenscentrum för matens hela värdekedja med efterfrågestyrd utbildning på olika nivåer, rådgivning samt metodstöd i utvecklingsprocesser.
- ✓ Samarbete med prioriterade lärosäten nationellt och internationellt är väl utvecklat och forskning kopplad till gastronomi bedrivs på Mittuniversitet.

Medveten konsumtion

Produkter och kunder måste hitta varandra

I länet finns många fina råvaror och produkter. Den potentiella kundgruppen är stor och ökande. Målgruppen finns både regionalt, nationellt och internationellt. Trender pekar på att konsumenters efterfrågan av hälsosamma produkter, helhetsupplevelser, det som känns äkta, lokalt och naturnära stiger, sammantaget bidrar detta till regional tillväxt. Samtidigt ökar utbudet av produkter med annat ofta anonymt ursprung. Kunskapen hos gemene man om skillnaden mellan dessa och lokala produkter minskar, varför behovet av information och kommunikation om lokala produkters mervärden ökar. För att uppmuntra till en medveten konsumtion måste samarbetet mellan privat och offentlig sektor vara systematiskt och samordnat med den regionala och lokala utvecklingen, samt med nationell och internationell marknadsföring.

Besöksnäring och gastronomisk kommunikation

En viktig marknad i länet är besöksnäringen. 3 miljoner kommersiella gästnätter [8] innebär en stor potential att utveckla såväl den lokala maten som upplevelsen för gästen. Regionens klimatsmarta, genuina mat behöver paketeras och marknadsföras tydligare såväl inom landet som till andra länder. Regionens gastronomiska profil bygger på fina råvaror producerade med låg miljöpåverkan och ett högkvalitativt mathantverk. Tillgången till ren luft, rent vatten och oförstörd natur ökar attraktionskraften ytterligare. Antalet människor som reser mest för matens skull, så kallade Foodies, ökar. Det finns stora möjligheter att utveckla nya matupplevelser som lockar besökare till vår region.

Försäljning utanför länet/ export

En stor del av de livsmedel som produceras i länet säljs utanför länet antingen direkt eller som förädlade produkter. En stor möjlighet för regionen är det stora antalet besökare som reser hit bland annat för att ta del av matupplevelser. Förutsättningarna för att öka kännedomen om och efterfrågan på produkter från regionen även utanför länets gränser är därför stor, och det finns goda exempel på företag med tydligt profilerade produkter som säljs utanför länet.

[8] SCB (2016). *Inkvarteringsstatistik*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Export utanför Sverige innebär initialt en kostsam investering. Kunskap om regelverk och minskad administrativ börda för företagen behövs för att stimulera en ökad export. För företagen gäller det att ha god omvärldsbevakning, att öka sin kompetens och kunskap om marknadskanaler och förmåga att kommunicera sina affärskoncept. Samverkan över lokala, regionala och internationella gränser är en nödvändighet för att utveckla regionen.

Offentlig mat
En betydelsefull kund, inte minst vad gäller symbolvärde, är de offentliga köken. En positiv matupplevelse, både när det gäller mat, miljö och värdskap, i skolan och vården ger positiva effekter på inlärning och hälsa. I skolan kan måltiden också med fördel kopplas till den pedagogiska verksamheten.
Det är därför väsentligt att fortsätta arbetet med att öka andelen lokala råvaror och produkter. Leverantörsperspektiv, bättre interaktion och dialog samt krav på till exempel djurskydd, miljö och arbetsförhållanden vid upphandling är viktiga parametrar. Satsningen på ett regionalt centrum för offentlig gastronomi främjar kreativitet och samarbeten genom fortbildning och gemensamma aktiviteter.

Mål medveten konsumtion

- ✓ Mat från länet finns i högre grad i butiker, på restauranger, vid event och i offentliga kök
- ✓ Fler skall välja mat från Jämtlands län
- ✓ Jämtlands län är välkänd som gastronomisk och kreativ region nationellt och internationellt

5 Organisation, arbetssätt och uppföljning

Region Jämtland Härjedalen har ett partnerskap med ansvar att ta fram, följa upp och revidera en handlingsplan utifrån den beslutade regionala matstrategin.

I partnerskapet ingår representanter från Region Jämtland Härjedalen, Jämtland Härjedalen Turism, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Mittuniversitetet, Östersunds kommun, Lantbrukarnas Riksförbund Jämtland, Eldrimner samt Torsta AB. Parterna är överens om att aktivt arbeta med att utveckla Jämtland Härjedalen till en ledande matregion. Partnerskapet samordnas av Region Jämtland Härjedalen genom Torsta AB.

Partnerskapet ansvarar även för att det sker dialog i en större krets av intressenter. Partnerskapet kommer även att fungera som kärnan i en hub där forskning och näringsliv möts och där regionala, nationella och internationella kontakter knyts.

En första handlingsplan lanseras hösten 2018. Programmet kommer att innehålla delmål under de tre insatsområdena och konkreta aktiviteter knutna till dessa. Dessutom kommer mätbara indikatorer att tas fram. Programmet kommer sedan att följas upp årligen via ett antal indikatorer. Förslag till årsvisa handlingsplaner tas fram av partnerskapet och antas av regionala utvecklingsnämnden (RUN).

6 Definitioner och begrepp

Hållbart	Med hållbarhet menar vi social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet
Matens värdekedja	Livsmedelsproducerande företag, förädlingsföretag, mathantverkare, restauranger och kaféer, turistföretag som erbjuder mat och/eller matupplevelser, grossister, distributörer, detaljhandel

7 Bilaga 1 Nulägesbeskrivning

7.1 Miljö och klimat

I ”Så når vi miljömålen-åtgärder 2017-2020” är miljömålet Ett rikt odlingslandskap ett av de prioriterade områdena. Den reviderade mat- och livsmedelsstrategin lyfts fram som en viktig åtgärd för att nå det miljömålet. Vidare lyfts i samma rapport ett livskraftigt jordbruk i länet fram som en viktig del för att nå miljömålet Begränsad klimatpåverkan. Detta eftersom Jämtlands län har en resurseffektiv jordbruksproduktion med låg klimatpåverkan. Genom att producera mer kött och mjölk här skulle länet kunna avlasta andra delar av Sverige, och världen, där förutsättningarna finns att odla och producera andra slags livsmedel. Ur klimat- och resurssynpunkt borde det därför produceras betydligt mer mjölk och kött i Norrlands inland, eftersom de naturgivna förutsättningarna för vallproduktion är så goda. Möjlighet finns i länet att ytterligare öka produktionen av näringsrikt vallfoder och därmed öka animalieproduktionen med låg klimatpåverkan [9].

S 19, andra stycket: ”De största utmaningarna för ett rikt odlingslandskap….” hänvisar till tidigare miljömålsprogram för perioden 2013-2016. I det nuvarande miljömålsprogrammet ”Så når vi miljömålen-åtgärder 2017-2020” så är utmaningarna enligt följande:

- Lönsamheten i länets jordbruksföretag
- Behålla och öka antalet hektar jordbruksmark
- Öka antalet betande djur
- Lyfta och utveckla mervärdet i Jämtländsk livsmedelsproduktion med ökad medvetenhet och efterfrågan hos konsumenterna
- Skydda och gynna biologisk mångfald och kulturvärden i odlingslandskapet
- Bevara och utveckla länets fäbodar och fjällnära gårdar
- Jordbrukets anpassning till ett förändrat klimat

Det är väsentligt att ytterligare lyfta och öka förståelsen bland allmänheten och beslutfattare för jordbruksföretagens och jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsproduktion och företagande i länet och för att nå miljömålet Ett Rikt Odlingslandskap

I andra delar av världen innebär 63:e breddgraden snö, is och permafrost. Till skillnad från Grönland, norra Kanada, Alaska och norra Sibirien har Jämtland en geografisk fördel som ändrar förutsättningarna radikalt – närheten till Golfströmmen. I januari månad kan det mellan orter på samma breddgrad vid norska kusten och samhällen i Kanadas inland skilja ungefär 30 grader i medeltemperatur. Med förväntade klimatförändringar förutspås Jämtland/Härjedalen få ökad nederbörd och temperaturökning vilket kan innebära bättre förutsättningar för odling. Betesperioden förutspås bli längre vilket minskar behovet av vinterfoder samtidigt som det är troligt med fler och rikare vallskördar. En större kvävefixering hos baljväxter vilket ökar förutsättningarna för att producera eget proteinfoder. Sannolikt blir förutsättningarna bättre även för odling av grönsaker, bär och frukt.

[9] Länsstyrelsen i Jämtlands län (2017). *Så når vi miljömålen-åtgärder 2017-2020*, Östersund: Länsstyrelsen i Jämtlands Län

Samtidigt som förutsättningarna kan bli avsevärt bättre, förutspås stora delar av den övriga världen en betydligt sämre utveckling med utbredning av öknar, långa torrperioder, förlust av matjord via vind- och vattenavdrift, extrema nederbördsperioder och höga temperaturer. Förmodligen ger ett gynnsammare odlingsklimat även här ökade problem med skadegörare och växtsjukdomar, framförallt på spannmål, potatis och grönsaker. De ändrade förutsättningarna ställer också krav på mer stresståliga plantor än idag eftersom det varmare klimatet läggs till en mycket ljusintensiv odlingsperiod. Oavsett klimatförändringar kommer förutsättningarna i länet även fortsatt vara bäst lämpade för mjölk- och köttproduktion.[10]

7.2 Bärkraftigt företagande

7.2.1 Primärproduktion

Jordbruk

I Jämtlands län finns goda förutsättningar för ett hållbart jordbruk. Gott om vatten, bördiga jordar, förhållandevis milt inlandsklimat och långa, ljusa sommarnätter gynnar vallodling, och därigenom mjölk- och köttproduktion. I övrigt odlas spannmål till foder, potatis och mindre ytor med bär och grönsaker. Utöver idisslare finns i länet även en mindre omfattande gris- och äggproduktion. Bekämpningsmedel och konstgödning används i väldigt liten skala, minst i hela Sverige. Länet har mycket goda förutsättningar för att odla vall som foder, en odling som automatiskt har tillgångtill stallgödsel och minimalt bekämpningsbehov. Därigenom har länet högst andel ekologisk odling i landet.[11] Arealen vall i länet uppgår till närmare 90 % av den odlade arealen. På många av länets jordbruksfastigheter finns höga natur- och kulturmiljövärden och vi har ett levande fäbodbruk och fjällnära jordbruk.

Jordbruket i länet drivs av ca 1 300 företag som tillsammans omsätter ca 1 miljard kronor. Över 90 % drivs som enskilt företag och av dessa är 22 % ägda av kvinnor vilket är något högre än rikssnittet.[12] En efterfrågeökning på 1 miljon kronor i jordbrukssektorn skulle leda till 2,51 nya jobb vilket kan jämföras med genomsnittet för den svenska ekonomin på 1,42 nya jobb. [13] Jordbruket är lika betydelsefullt för länet som det är i Skåne sett till den totala sysselsättningen. [14] Jordbruksmarken omfattar ca 40 000 hektar åker och 12 000 hektar betesmark vara ¾ är skogsbete. De bördigaste jordbruksområdena är belägna runt Storsjön och längs älvdalarna. Länets lantbruksföretag är relativt små, på grund av bland annat begränsningar i geografin, och har därigenom ofta flera verksamheter. Antalet lantbrukare och andelen brukad mark minskar.[15] Skäl till det är bland annat generationsväxlingar och problem med lönsamhet.

Två tredjedelar av jordbruksarealen används till livsmedelsproduktion vilket innebär stora möjligheter att öka produktionen.[16] Resterande mark används till hästfoder och

[10] Länsstyrelsen i Jämtlands län (2011). *Jordbruket utifrån ett förändrat klimat- Jämtlands län*.Östersund:Länsstyrelsen i Jämtland
[11] JO 13SM 1601. *Ekologisk växtodling 2015. Stockholm Jordbruksverket s.6*
[12] JO 34SM 1701. *Jordbruksföretag och företagare 2016. Stockholm: Jordbruksverket.*
[13] LRF (2016). *Det gröna näringslivet i Jämtland och dess betydelse för samhället*, Stockholm: LRF
[14] Eva Engström, Länsstyrelsen Jämtlands län
[15] https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2015/11/24/jordbruket-i-sverige-basfakta-om-jamtlands-lan/
[16] Länsstyrelsen i Jämtlands län Dnr 600-2040-14 (2014). *Jordbruksmarken-en resurs att förvalta.*

energigrödor eller ingår i cirkulationen av näring på fältet. Att producera mer mjölk och kött här är gynnsamt ur ett klimatperspektiv genom att utsläppen av växthusgaser är jämförelsevis låga, tack vare bland annat högproducerande djur och bra foderkvalitet. Genom att ersätta kraftfoder med näringsrikt vallfoder, vilket länet har goda förutsättningar för, samt mer närodlad spannmål och proteinfoder så minskar klimatpåverkan.

Fädbodrift

Fäbodlivet har haft och har en stark ställning med många fäbodar där det än idag tillverkas smör, ost och andra delikatesser. Det är mat av hög klass eftersom fäbodbetet med stor variation av örter ger sin speciella karaktär till produkterna. Jämtland är idag det län i Sverige som har flest levande fäbodar med matproduktion. Getost är typiskt för Jämtland och här i länet har vi flest getgårdar i landet. Det isolerade läget, närheten till Norge och den levande samiska kulturen med sina specifika mattraditioner har satt ytterligare krydda på mångfalden av unika och högkvalitativa livsmedelsprodukter.

Grönsaker, bär och frukt

Grönsaks-, bär- och fruktodlingen är idag inte särskilt omfattande vilket beror på begränsande odlingsförutsättningar och lönsamhet. Efterfrågan är emellertid stor och det är därför intressant att överbrygga begränsningarna.

Vattenbruk

Jämtlands län är vattenrikt – här finns mer än 16 000 sjöar, och ett pågående arbete för en långsiktig och hållbar fiskerinäring.[17] Analyser i projekt Aquabest visade att 192 sjöar kan vara aktuella för fiskodling och att länet ligger långt framme när det gäller sportfiske och fisketurism. Vattenbruket i länet har utvecklats mycket på senare år. 2007 odlades ca 3 500 ton och 2017 odlades ca 4 000 ton, varav 500 ton röding och 3 500 ton regnbåge. Projektet Aquabest visade utifrån fosforanalyser på en potential att odla 10 000 ton i länet i kassar. Med landbaserad odling skulle det vara möjligt med 50 000 ton eller mer. Det pågår försök med och satsningar på landbaserad odling i länet. Allt tyder på att detta ger en lägre miljöpåverkan och kommer att bli den produktionsmetod som kommer att gälla framöver. Det mesta av den fisk som odlas här förädlas utanför länet.

Rennäring & vilt

I länet finns en rennäring med tolv samebyar som tillsammans bevarar ett viktigt kulturarv och skapar arbetstillfällen. Även landets sydligaste sameby räknas, Idre sameby, till området Jämtland. Det är 373 renägare som äger 41 000 renar och omsätter ungefär 40 miljoner per år. 47 % av renägarna är kvinnor. [18] Potentialen att utveckla den samiska maten är stor, så även att ta tillvara vilt genom förädling och/eller till exempel jakt- och fisketurism. Länets ambition att bli ledande på naturbaserade upplevelser med hållbara destinationer ger stora möjligheter med och för den närproducerade maten. Det finns flera stora utmaningar för rennäringen; det är konkurrens om betesmarken, rovdjurstrycket och klimatförändringarna.

7.2.2 Förädling

Flera större livsmedelsförädlare inom bland annat mjölk och kött finns och är viktiga för länet som t.ex. Arla, Jämtlandsgården och Ånge chark. Mycket förädlas utanför länet. Ungefär hälften av mjölken som produceras i länet tas in till mejeriet i Östersund där den

[17] Finnish Game and Fisheries Institue (2014). *Fiskodlingspotential i 10 jämtländska vattenmagasin.* Helsinki: Finnish Game an Fisherie Institute

[18] https://www.sametinget.se/statistik_rennaring

förädlas till ost. En stor del av den ost som produceras i Östersund distribueras och säljs över hela landet. Resten av mjölken som produceras i länet transporteras till mejerierna i Sundsvall och Umeå för produktion av konsumtionsmjölkprodukter som delvis går tillbaka till länet för konsumtion. Några mjölkföretagare har satsat på att även förädla konsumtionsmjölk själva och sälja direkt från gården.

En uppskattning är att en tredjedel av nöt- och lammköttet slaktas och styckas i regionen, hos Jämtlandsgården AB som utöver den egna verksamheten bedriver lego verksamhet på uppdrag av Scan. Försäljning av köttlådor direkt från producent till konsument inom och utom regionen ökar. Leverans av slaktdjur sker då till slakteri för återtag av paketerat kött som levereras av producent till konsument inom och utom regionen. Några producenter har också hittat direkta marknader hos lokala restauranger. Förädling av köttråvara både från länet och från andra producenter i landet sker på ett flertal företag i länet.

Det finns flera slakterier för ren och ett större förädlingsföretag som även säljer sina produkter via nationell grossist. Flera renägare förädlar och säljer sina produkter direkt till konsument.

Även om det odlas små mängder spannmål för humankonsumtion i länet så finns det en aktiv kvarn som producerar stenmalet och ekologiskt mjöl i länet. Kvarnen köper in KRAV-odlat spannmål från i första hand utvalda odlare i Jämtland. Annars så sker inköpen från både Södermanland och Östergötland. Det finns ett 10-tal mikrobryggerier i länet varav ett större med en produktion på 1 miljon liter öl per år och distribution på hela landet. Även inom bageri och konfektyr finns det flera framgångsrika företag i länet. Ett företag som även har lyckats på exportmarknaden och byggt upp säljkanaler i flera länder har utvecklat friterade produkter från tunnbröd och olika grönsaker.

Länet är mathantverkstätast i landet med närmare 200 mathantverksföretag [19] vilka har bidragit till ett stärkt varumärke för regionen. En majoritet av företagarna är kvinnor och 98 % av företagen återfinns utanför Östersund. Trenden bland mathantverkarna är förutom att de blir fler även att de anställer allt fler, mångfalden inom företagen ökar och man samverkar i högre utsträckning. Eldrimner har haft en betydande roll i den utvecklingen. Genom att där få bland annat utbildning och rådgivning, har de som velat förädla sina eller bygdens råvaror, kunnat bygga upp sina företag. Verksamheten bedrevs från slutet av 1980-talet fram till 2005 som ett regionalt projekt i Jämtlands län. Därefter blev Eldrimner ett nationellt resurscentrum, fortfarande med bas i Ås utanför Östersund. Blivande eller redan verksamma mathantverkare har genom åren kunnat förkovra sig inom branscherna mejeri, bageri, charkuteri och förädling av bär, frukt och grönsaker samt fiskförädling.

7.2.3 Grossist och distribution

I länet finns grossister såsom t ex Svensk Cater, Martin & Servera, Grönsakshallen Sorunda och Glada lådan samt distributörer som t.ex. Schenker, DHL och Bussgods. Ändå upplever många företagare att deras behov inte täcks. Olika initiativ har gjorts över tid och något som är påtagligt och som också var slutsatsen i en sammanställning gjord i projektet Kreativ matregion var behovet av mötesplatser och modeller för samordning och samverkan. Ett nytt investeringsprojekt har precis påbörjats och kommer att ge möjligheter för producenter i länet att frys- och kyllagra produkter för nationell distribution samt möjlighet till

[19] Bodil Cornell, Eldrimner nationellt centrum för mathantverk

gemensamma leveranser till offentliga kunder. Fryshuset kommer att byggas i Ås i direkt anslutning till E14.

7.2.4 Försörjningsgrad

I länet har vi en försörjningsgrad för mjölkråvara på ca 135 % och är därmed beroende av export utanför regionens gränser.[20] För köttets del ser det lite annorlunda ut. Totalt producerar regionen idag ca 1,7 miljoner kg tallriksfärdigt nötkött och man skulle därmed kunna påstå att länet är självförsörjande bara till 51 %.[21] I själva verket är konsumtionen av nötkött förmodligen lägre i regionen än för riket i övrigt till följd av högre andel viltkött. Den svenska produktionen av lammkött täcker bara en fjärdedel av den inhemska efterfrågan. I regionen finns ca 2 % av landets får och det finns därmed stort utrymme för att producera lammkött till den regionala marknaden. Några exakta siffror för förädling och marknad för köttet finns inte eftersom kedjan är väldigt mångfacetterad i jämförelse med mjölken.

I regionen finns ett stort äggpackeri som förser hela Norrland med 65 miljoner ägg årligen. Äggproducenterna finns i Jämtland, Västerbotten och Gävleborg. Norrlandslänen är inte självförsörjande på ägg och enbart i Jämtland/Härjedalen äts ca 28 miljoner ägg/år.

7.2.5 Krisberedskap

Självförsörjningsgrad för livsmedel har en väsentlig betydelse i händelse av kris, oavsett vad som orsakat krisen. Förutom tillräcklig produktion av mat krävs också en fungerande marknad för insatsvaror, transporter, datasystem och lagerhållning i detalj- och grossisthandelsled. Detta kräver i sin tur en fungerande infrastruktur i form av t.ex. vägar, el, datakommunikation och vattenförsörjning. [22] Livsmedelsproduktionen måste därmed ses i perspektivet samhällsansvar.

Samhällets krishanteringssystem är uppbyggt enligt tre principer:

- Ansvarsprincipen: Den som har ansvar för en viss verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar för verksamheten under en kris eller krig.
- Likhetsprincipen: En verksamhets lokalisering och organisation ska så långt det är möjligt vara samma både under normala förhållande och under kris eller krig.
- Närhetsprincipen: En kris ska hanteras där den inträffar av de som är närmast berörda och ansvariga.

Ansvaret för att livsmedelsförsörjningen fungerar vid en kris är alltså detsamma som vid normala förhållanden. Vi kan därmed också vända på perspektivet. Vi behöver ha strukturer och system som stärker en stabil livsmedelsproduktion vid normala förhållanden, för att klara en krissituation.
Jämtlands förutsättningar för primärproduktion av livsmedel från jordbruk är goda. Långa ljusa sommarnätter, god tillgång på vatten, bördiga odlingsjordar och förhållandevis milt inlandsklimat. De naturgivna förutsättningarna tillsammans med andra faktorer som jordbrukspolitik, marknad och förädlingsmöjligheter har format den produktion vi har idag

[20] http://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket/statistik/jordbruketisiffror
http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/konsument/livsmedelskonsumtionisiffror
https://www.lrf.se/om-lrf/organisation/branschavdelningar/lrf-mjolk/statistik/konsumtion/
[21] https://www.lrf.se/om-lrf/organisation/branschavdelningar/lrf-kott/marknadsstatistik/
http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/konsument/livsmedelskonsumtionisiffror
[22] Prop.2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige- fler jobb och tillväxt i hela landet*. Stockholm: Näringsdepartementet.

där mjölk- och köttproduktion baserad på vallodling och beten är dominerande. Matproduktion är en lokal företeelse som finns i ett globalt sammanhang och länet är inget undantag. I ett längre perspektiv, med globala försörjningsproblem till följd av klimatförändringar, är det därför viktigt att Jämtland/Härjedalen stärker den potential som finns för ökad produktion av livsmedel.

Under 2011 sammanställdes rapporten ”Jordbruket utifrån ett förändrat klimat i Jämtlands län” av Länsstyrelsen i Jämtlands län [23]. Analyserna som gjorts till rapporten visar att bland annat att förutsättningarna för växtodling med stor sannolikhet kommer att bli bättre i Jämtlands län, då med fortsatt fokus på foderproduktion. Ett varmare klimat kommer samtidigt innebära ökat fokus på vatten, hygien och sjukdomar. Detta innebär bland annat att medvetenheten om utvecklingen måste stärkas hos de som brukar jordbruksmark. Det innebär också att forskning, tillvaratagande och förmedling av ny kunskap för inlandsjordbruket måste få större fokus. Utöver detta krävs också att de ekonomiska stödsystemen följer behoven för att exempelvis möjliggöra uppdatering av dräneringssystem och klimatanpassning av djurstallar.

I resonemanget om livsmedelsberedskap och egen livsmedelsförsörjning hamnar fokus oftast på primärproduktionen, om och hur vi kan säkra en tillräcklig egen produktion av mat.
I ett krisläge räcker det inte att vi producerar mat på gårdarna runt om i länet. Vi måste också kunna transportera maten ut till förädlare, affärer, slutkonsument. En gård som producerar mjölk har en gårdstank med volym anpassad för hämtning av mjölken varannan dag. En producent av kött har sällan möjlighet och tillstånd att slakta på gården för försäljning till kund. En producent av grönsaker, potatis o.s.v. kan mycket väl ha ett lager anpassat för regelbunden leverans till grossist. En situation där vi blir utan elektricitet skulle snabbt kunna förstöra stora mängder livsmedel i hela livsmedelskedjan, från primärproducent till konsument. På flera platser i livsmedelskedjan produceras även en ansenlig mängd avfall, inte minst hos slakterierna, en kris hos dem skulle snabbt kunna innebära stora hygienproblem. Hela livsmedelskedjan är också starkt beroende av att datorkommunikationen fungerar. På gårdarna styrs, kommuniceras och planeras idag stor del av arbetet via datorn. Det är därför nödvändigt att göra en detaljerad kartläggning av hur struktur och logistikkedjor i hela livsmedelskedjan ser ut idag, och hur det kan anpassas till ett krisläge.

7.3 Kunskap och innovation

7.3.1 Forskning

Inom regionen finns ett flertal samarbetspartners som arbetar med forskning- och utvecklingsfrågor inom matens värdekedja, såsom livsmedelsförädling och gastronomi. Mittuniversitetet bedriver exempelvis forskning kring regional utveckling, turism och gastronomi tillsammans med universitet och andra samarbetspartners inom hela Europa. Därtill har man en ledande roll inom Unesco Creative Cities Networks forskarplattform, inom vilkens regi man arrangerade nätverkets första vetenskapliga konferens under 2016, *Valuing and Evaluating Creativity for Sustainable Regional Development,* med fokus på hållbar gastronomi som utvecklingsmedel.

[23] Länsstyrelsen i Jämtlands län (2011). *Jordbruket utifrån ett förändrat klimat i Jämtlands län.* Östersund: Länsstyrelsen i Jämtlands län

Forskare från Mittuniversitetet är också aktiva i samarbetet för att utveckla regionen till en kreativ matregion och ingår i det regionala partnerskapet.

Den agrara forskningen för hela landet sker på Sveriges Lantbruksuniversitet. Sedan många år bedriver Torsta AB i Ås odlingsförsök i norrländskt inlandsklimat på uppdrag av SLU i Röbäcksdalen. I Tröndelag finns Nord-Universitetet som vi har olika typer av samarbete med genom bland annat Interregprojekt. De bedriver utbildning och forskning inom de areella näringarna och har även olika forskningsinstitut knutna till sig. I Steinkjer finns Tröndelag Forskning och Utveckling samt Matnavet på Märe, i Trondheim finns Oi! Tröndersk mat och på Röros finns den ekonomiska föreningen Rörosmat. Förutsättningarna för de areella näringarna är ganska lika på båda sidor om gränsen och ett utökat samarbete skulle vara intressant och ge regionen tillgång till utbildning och forskning på nära håll. Eldrimner Nationellt Centrum för Mathantverk, har kontakt med universitet och högskolor inom mathantverk i Europa. Det gäller tex. University of Gastronomic sciences i Pollenzo Italien.

Vattenbrukscentrum Norr AB är en av tre noder i Sverige som är med och driver utvecklingen av svenskt vattenbruk. Fokusområdet är de ekonomiskt intressanta kallvattensarterna Arctic Superior (röding) och regnbåge, dessa arter står för nästan all svensk produktion av matfisk. Det bedrivs forskning och försök tillsammans med externa forskare framförallt från Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Anläggning som är unik i Sverige och är byggd för försöksverksamhet. På stationen hålls regionala öringstammar av bevarandeskäl och dessa blir oftast utplanterade som sportfisk.

7.3.2 Utbildning

I länet bedriver Jämtlands Gymnasieförbund gymnasieutbildning med inriktning lantbruk på Torsta i Ås, inriktning restaurang och livsmedel i Östersund och Åre samt inriktning hotell och turism i Östersund. Antalet elever på lantbruk är mellan 4 och 8 per årskull. På Restaurang och livsmedel är det mellan 22 och 28 elever per årskull. Det finns även gymnasial vuxenutbildning inom restaurang och livsmedel som bedrivs av privat aktör. Både JGY Torsta och Dille har utbildningar i jakt och viltvård.

I Ås finns Eldrimner, nationellt centrum för mathantverk. som ger kunskap i form av kurser på olika nivåer stöd och inspiration till mathantverkare i hela Sverige, i starten såväl som i utvecklingen av företaget. En stor del av deras kurser genomförs i Ås med kursdeltagare från hela landet. Torsta AB och Eldrimner bedriver tillsammans en ettårig YH-utbildning inom mathantverk.

Eldrimner, Torsta AB och Länsstyrelsen i Jämtlands län anordnar kurser för vuxna inom odling, djurskötsel, mathantverk och företagande/entreprenörskap. Eldrimner, LRF och Torsta AB bygger tillsammans kompetenscentret Grönt Center i Ås för hela den gröna näringen. Ett nationellt centrum för utveckling av den offentliga maten är under uppbyggnad inom Torsta AB.

Tidigare och pågående forskningsprojekt på Mittuniversitetet (ex Gastrocert och Saint) är i färd att omsättas till utbildningsinsatser. Bland annat är utbildningar inom gastronomi under utveckling i samarbete med partneruniversitet inom Unesco Creative Cities Network.

Exempel på detta är en internationell masterutbildning som ska lanseras under rubriken Master of Food City Design.

7.3.3 Innovationsstöd och inkubatorer

På Grönt Center i Ås samarbetar LRF, Eldrimner och Torsta AB med näringslivskontoret i Krokom för att bygga upp ett kompetenscentrum och en kreativ miljö för att långsiktigt stötta utveckling och innovation inom den gröna näringen. Utvecklingen av Grönt Center sker med hjälp av medel från Leader Sjö, Skog & Fjäll. Torsta AB håller även ihop ett nätverk med landsbygdsutvecklare från kommunernas näringslivskontor vilket innebär ytterligare kanaler för att fånga upp, stötta och bidra med nätverk för livsmedelsföretagare runt om i regionen.
Inkubatorn inom Peak Region Science Park driver ett regionalfondsprojekt, Innovation Champions, med syfte att stödja företag i processen från idé till genomförande. Projektet erbjuder kostnadsfri rådgivning till företag inom den gröna näringen som vill utveckla sina idéer om nya produkter, tjänster eller arbetssätt. Projektet pågår till 2019.

7.3.4 Rådgivning

Växa Sverige är landets största husdjursförening som ägs och arbetar för 7 564 medlemmar över hela landet. De jobbar för en hållbar, lönsam och konkurrenskraftig lantbruksproduktion och på kontoret i Östersund finns en rådgivare och flera seminörer.

Torsta AB erbjuder rådgivning inom företagsutveckling, odling, livsmedelsproduktion och djurskötsel. Företaget har tillgång till egen veterinärkompetens och erbjuder särskild rådgivning inom djurhälsa. Torsta har även sakkunniga inom livsmedelshygien med särskilt fokus på mjölkråvara samt inom aquakultur gällande miljö och teknik för fiskodlingar. I och med den satsning som görs på att utveckla ett nationellt center för utveckling av offentlig mat erbjuder företaget även rådgivning för offentliga kök.

Eldrimner har kostnadsfri telefonrådgivning för alla mathantverkare. Eldrimner har över 60 rådgivare kopplade till sig med ett stort antal expertområden.

Hushållningssällskapet i Jämtlands län är en fristående medlemsorganisation med verksamhetsidé att genom kunskapsspridning främja utvecklingen av lantbruket och landsbygden. Hushållningssällskapet i Jämtland har kontor i Åre men har inga egna rådgivare i länet.

Länsstyrelsen i Jämtlands län erbjuder inom ramen för Landsbygdsprogrammet rådgivning och kurser till lantbrukare och andra landsbygdsföretagare. Detta genomförs både i egen regi och via upphandling av andra rådgivare.

Till ***Nyföretagarcentrum Jämtland*** kan den som planerar att starta företag eller nyligen har gjort det vända sig. Där får man hjälp med att gå igenom sin affärsidé, formulera en affärsplan, göra en första budget, hitta rätt kontakter och etablera företaget. Deras erfarna rådgivare erbjuder individuell, kostnadsfri och affärsmässig rådgivning. Nyföretagarcentrum har verksamhet i alla kommuner i länet förutom Åre.

Almi Mitt erbjuder rådgivning, lån och riskkapital i företagandets alla faser. Almi Mitt har kontor i Åre och Östersund.

Kommunernas näringslivskontor erbjuder individuell kostnadsfri rådgivning inom företagande och samordnar inblandade aktörer i kommunala ärenden.

Dessutom finns ett antal privata företag som erbjuder rådgivning inom området företagsekonomi.

7.3.5 Kreativ sektor

Upplevelseindustrin ingår i de kulturella och kreativa näringarna som är på stark uppgång i hela världen som en del i en global strukturförändring, ”den nya ekonomin” där man inte längre skapar värden genom att tillverka saker utan att värdeförädlingen baseras mer på tjänstesektorn och kreativa näringar.[24] Mat är en del av de kulturella och kreativa näringarna. En stärkt kreativ sektor är en förutsättning för en hållbar samhällsutveckling och del av länets regionala utvecklingsstrategi. De kulturella och kreativa näringarna verkar ofta i ett globalt sammanhang och har i ett ekonomiskt perspektiv också betydelse för utvecklingen av globala värdekedjor[25].

7.3.6 Internationella nätverk

Att använda mat och gastronomi som utvecklingskraft i regional utveckling är inget unikt för länet utan kan hittas i andra regioner i Sverige, i Europa[26] och resten av världen. Genom att ta fasta på länets förutsättningar inom kultur- och naturvärden och skapa en unik profil där mat och gastronomi är en naturlig del för att addera värde till produkter och tjänster, kan länets attraktionskraft öka.

Att etablera ett flöde i en globaliserad värld av varor, tjänster, personer och kapital är livsviktigt för regionen, och finns klart uttryckt i EUs, Sveriges, och regionens strategiska dokument[27]. Arbetet är strategiskt och långsiktigt, målet är att arbetet ska leda till inkomster och arbetstillfällen i regionen men om det inte görs så kommer regionen på sikt att tappa i tillväxt. Isolationistiska tendenser inom ett geografiskt område innebär att omvärlden söker andra samarbetspartners och stagnation uppkommer.

Internationellt arbete ska sättas in i ett större geografiskt sammanhang – samverkan och samarbete över lokala, regionala och internationella gränser är en nödvändighet för att utveckla regionen. En nära samverkan med en europeisk region är lika naturligt som en tidigare samverkan med ett närliggande län varit. Samverkan bör sökas med dem som har de klokaste, mest konkurrenskraftiga och effektivaste lösningarna på respektive utmaning.[28]

[24] KK-stiftelsen: www.kks.se
[25] EN NATIONELL STRATEGI FÖR HÅLLBAR REGIONAL TILLVÄXT OCH ATTRAKTIONSKRAFT 2015–2020
[26] IGCAT: http://www.europeanregionofgastronomy.org/
[27] Sveriges exportstrategi: http://www.regeringen.se/contentassets/e2b2f540107143e99907cbe604a87ce2/sveriges-exportstrategi.pdf
[28] Jämtland/Härjedalen 2030, Regional utvecklingsstrategi 2014-2030: http://www.regionjamtland.se/lediga-tjaenster/doc_view/480-jamtands-harjedalen-innovativt-och-attraktivt

7.3.7 UNESCO Creative Cities Network

Genom Östersunds/Jämtlands medlemskap som gastronomisk region i UNESCO Creative Cities Network[29] har regionen möjlighet att profilera sig inom kultur och kreativa näringar (KKN), en starkt växande sektor i världen[30] Från 2010 har medlemskapet i UCCN använts som ett verktyg för regional utveckling i marknadsföring, kontaktskapande och utbyten av kulturföretagare, och organisationer inom mat, kultur och turism. Medlemskapet för Östersund/Jämtland har från starten drivits som en regional fråga, där stad och land, Östersund och länet samverkar runt gemensamma mål inom temat mat/gastronomi, kultur och turism. Det övergripande syftet med medlemskapet i Creative Cities Network är att bidra till att skapa kulturell och ekonomisk utveckling hos medlemsstäderna,[31] inom ramen för UNESCO:s fokus på solidarisk samverkan och utbyten mellan rika och mindre bemedlade städer/regioner i världen.[32] För länets del ger medlemskapet i UNESCO Creative Cities Network möjlighet att marknadsföra Jämtland som matregion och bidra till det regionala näringslivets möjligheter till internationella utbyten och affärsmöjligheter inom mat/gastronomi, samt övriga KKN-sektorer t.ex. musik, design, litteratur, hantverk etc.

Kortsiktigt ger arbetet med internationalisering inkomster till regionens företag i form av spenderade pengar av de gäster som kommer. På lite längre sikt ger det goodwill till regionen som en attraktiv och intressant plats man gärna kommer till och i slutändan kan tänka sig att flytta till. Att visa att det bedrivs ett arbete på hög nivå ger politiker och tjänstemän förtroende att delta i partnerskap och projekt som gynnar regionens utveckling. Sist men inte minst ger det självförtroende och stolthet till regionen, att regionen är en kraft att räkna med också globalt.

7.3.8 Kommunikation

Trenden med fokus på hälsa, säker mat, enkelhet och naturlighet ger ett ökat intresse för svensk mat internationellt. Goda förutsättningar för att öka kännedomen om Sverige som matdestination och en leverantör av mat med en hållbarhetsprofil finns, men det krävs fokuserad och ökad internationell marknadsföring mot potentiella målgrupper på utvalda marknader. En viktig förutsättning för att regionen ska lyckas med export av mat- och måltidsturism är att utvecklingsarbetet drivs systematiskt och samordnas parallellt med den internationella marknadsföringen, där Visit Sweden har en nyckelroll med gemensamma satsningar på internationella marknader.[33]

[29] Unesco Creative Cities Network http://en.unesco.org/creative-cities/home
[30] Cultural Times, Ernest and Young 2015, http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf
[31] Reshaping Cultural Policies: http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002428/242866e.pdf
[32] UN 2030 Sustainable Agenda 2015 https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf
[33] Initiativ för ökad svensk export-inom jordbruks och livsmedelssektorn 2015: http://www2.jordbruksverket.se/download/18.25b6cd1c150ec5405e694298/1447159239635/ovr370.pdf

7.4 Medveten konsumtion

7.4.1 Restaurang

Jämtland Härjedalen har många uppmärksammade restauranger och en tradition av att på menyerna erbjuda lokala inslag. Tidigt fanns tillgång till jämtländska råvaror genom grossisten Servicegruppen som skapade varumärket Smakriket Jämtland. När Servicegruppen köptes upp av större grossister och den lokala verksamheten i stort sett lades ner blev det under en tid mindre tillgång av lokalproducerad mat på restaurangerna. De senaste 5 åren har dock utvecklingen tagit ny fart, och nya matkoncept och restauranger har öppnats upp som arbetar med maten på nyskapande sätt. Nya relationer med producenter har vuxit fram samt nya innovativa arbetssätt för beställningar, menyer och arbete i köket. Jämtland Härjedalen har numera över 25 restauranger representerade i White Guide [34]varav de flesta av dessa har profilerat sig på att arbeta med lokala producenter och råvaror.

7.4.2 Offentlig mat

Den offentliga maten står för ett förhållandevis litet ekonomiskt värde i jämförelse med den privata maten, men är utöver det en viktig katalysator för att påverka och förändra attityder hos många. Varje dag serveras ca 45 000 offentliga måltider i Jämtland Härjedalen. Beräknat utifrån ett rikssnitt är värdet för andelen svensk mat i regionens offentliga måltider ca 57 miljoner kronor/år. En beräkning gjord 2014 av Agroidé på uppdrag av LRF visade att ytterligare minst 1,5 miljarder kronor av den importerade maten med säkerhet skulle kunna odlas och produceras i Sverige.[35] Omräknat för länets befolkning innebär det att värdet för den offentliga maten uppgår till ungefär 114 miljoner kronor/år. Jämtlands län har inte klimatförutsättningar att producera all den sorts mat som exempelvis den södra delen av landet har, och det är därför inte troligt att länet skulle kunna leverera lokal mat till offentliga kök till hela detta värde.

I länet görs två stora upphandlingar av livsmedel; dels av Region JH och dels av kommunernas gemensamma upphandlingskontor i Östersund. Båda skall göra en ny upphandling 2018. Inför kommunernas upphandling har det gjorts insatser för att öka dialogen med lokala producenter. Bland annat kommer upphandling av potatis att göras för sig. Producenterna kommer att erbjudas kompetensutveckling för att kunna lägga anbud. I upphandlingarna ställs krav på andel ekologiska livsmedel och på att svenska djurskyddslagar skall gälla för all köttråvara.

I länet finns ca 100 tillagningskök för mat till skola och vård. Utvecklingen inom tillagning av offentlig mat går åt olika håll samtidigt. Östersunds kommun öppnar flera tillagningskök. Härjedalens kommun går mot en modell med ett produktionskök med cook and chill-metoden. Sjukhuset i Östersund har precis dragit igång ett nytt externt produktionskök med cook and chill-metoden.

Måltidspolicy, som är politiskt beslutade, finns i alla kommuner och för regionens verksamhet på sjukhuset. Dessa bygger på SLVs rekommendationer men är inte

[34] http://www.whiteguide.se/universalsearch?field_restaurant_keyword_value=j%C3%A4mtland&tid_2=All&Landskap=All

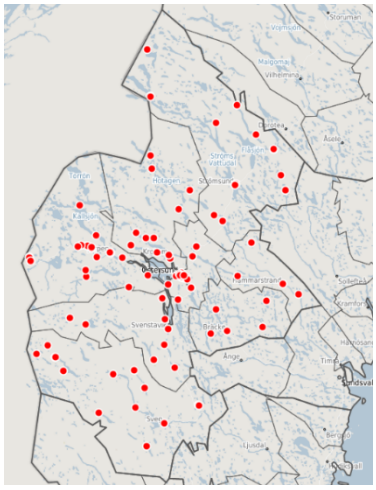
[35] LRF

samordnade när det gäller prioriteringar och målbeskrivningar. Det finns intressanta exempel på hur man kan öka andelen lokal mat i de offentliga köken. Bland annat i Härjedalens kommun där man har upphandlat levande djur slakt och styckning samt djurskötsel för att ge möjlighet för lokala företagare att vara med och ge anbud. Sommargrillturneen är ett gemensamt projekt mellan vård och kök för att en härlig matupplevelse till äldre inom vården.
Det pågår en långt kommen diskussion om att införa pedagogisk lunch i Krokom kommun. Flera kommuner är intresserade av detta. Som ett led i utvecklingsarbetet med den offentliga maten kommer det även att finnas en samisk ambassadörskock tillgänglig för kommunernas offentliga kök.

Det finns en plattform för offentliga måltider som en del av Torsta ABs verksamhet. Syftet är att skapa förutsättningar till kreativitet och arbetsglädje i offentliga kök. Plattformen ska erbjuda inspiration samt främja samverkan, kompetens och ett helhetstänk kring maten och måltiden inom länets offentliga gastronomi. Som en del i plattformen finns ett nätverk för kommunernas och regionens måltidsansvariga.

7.4.3 Handel

Det finns 144 butiker med dagligvaror/livsmedel i länet varav 107 är så kallade fullvärdighetsbutiker. Butikerna fördelas enligt bifogad karta. ICA Sverige är dominerande med drygt 50 % av butikerna. Övriga aktörer är COOP, Frendo, Handlarn och Nära dej. Daglivaruhandeln i länet omsätter tillsammans ungefär 4 miljarder kr per år.[36]



Dagligvaruhandeln i länet upplevs som intresserade av lokala produkter och många satsningar har gjorts de senaste åren. Ett exempel är samarbetet mellan ICA och Jämtlandsgården där ett antal butiker delar på hela djur och produkterna säljs i butik märkta med vilken gård köttet kommer ifrån. Östersund har bland annat en liten saluhall och en butik som säljer enbart lokala produkter och samägs av producenter. Digitala initiativ som MinFarm och Gårdsnära växer och ett projekt pågår om att bygga ett frys- och kylhus för lokala produkter. Utmaningar är bland annat för producenten att leverera tillräcklig mängd och kvalitet och för handlaren att förstå producentens förutsättningar.

[36] https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/geografisk-analys---pipos.html

7.4.4 Direktförsäljning

På senare år har försäljning direkt till kund ökat markant. Det kan till exempel vara abonnemang på potatis, försäljning via gårdsbutik, köttlådor, eller mjölk via automat. Det kan även vara i samband med aktiviteter som Jämtens marknad och Skördefesten men det finns ingen samlad statistik av hur mycket dessa evenemang omsätter årligen.

7.4.5 Konferens och event

Konferensverksamheten i länet är stor men det finns ingen samlad bild av hur många konferenser som genomförs per år och hur många deltagare. Flera destinationsbolag i länet har konferensbyråer, liksom att det även finns privata konferensarrangörer. Destinationerna mäter enbart antalet gästnätter per år och är inte uppdelat på turism och annat, t.ex. konferenser. Enligt uppgifter från Destination Östersund omsätter varje konferensgäst med övernattning ca 3 500 kronor/dygn. Det finns också flera hotell som inriktar sig på dagkonferenser och de syns inte heller i någon statistik.

Uppskattningsvis genomförs ca 500 större idrottsevents per år i länet, flest vintertid. Då är inte idrottsklubbarnas egna events medräknade. Storsjöcupen med sina 15 000 aktiva spelare per år, världscuptävlingar i både alpint och biathlon, S:t Olovsloppet med ca 3 000 deltagare, Nordiska ungdomsspelen med 450 deltagare 2017, basket- fotbolls- och hockeymatcher, snöskoter- och biltävlingar, travtävlingar med mera.

Därutöver har t.ex. Storsjöyran 25 000 besökare och vi har konserter, kultursatsningar, flygdagen, skördemarknaden, Gregoriemarknaden, Jamtli vårmarknad, Åre höstmarknad med flera. Sammanfattningsvis kan konstateras att utvecklingspotentialen är stor när det gäller lokal mat på event. Arbete för ökat utbud pågår genom t.ex. Storsjöyrans lokala tallrik och lokal korv på fotbollsmatcher.

7.4.6 Marknad utanför länet/ export

Det övervägande ekonomiska värdet av livsmedel som produceras i Jämtland kommer ifrån mjölk och nötkött. Det är också de delar av livsmedelsproduktionen som genererar störst intäkter i export utanför regionen. Eftersom handel med både råvara och förädlad produkt sker över läns- och regiongränserna och volymerna ut till grossistledet varierar, så är det omöjligt att exakt beräkna värdet på det som exporteras utanför Jämtland. Utifrån tillgänglig statistik [37] och uppgifter från branschorganisationer [38] och förädlingsföretag [39] görs uppskattningen att nötkött till ett värde av mellan 35-55 miljoner kr/år exporteras utanför länet. För mjölken antas samma värde vara ca 110 miljoner kr/år.

För lamm, fläskkött, grönsaker, bär, frukt och potatis är produktionsvolymen liten och därmed är värdet av eventuell export utanför länet också blygsamt sett ur ett regionalekonomiskt perspektiv. Däremot kan det på gårdsnivån självklart ha stor betydelse. Jämtlands stora äggpackeri exporterar mer än hälften av äggen utanför länet. Övervägande

[37] http://www.jordbruksverket.se/omjordbruksverket/statistik/jordbruketisiffror
http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/konsument/livsmedelskonsumtionisiffror
[38] https://www.lrf.se/om-lrf/organisation/branschavdelningar/lrf-kott/marknadsstatistik/
https://www.lrf.se/om-lrf/organisation/branschavdelningar/lrf-mjolk/statistik/konsumtion/
Samtal Lennart Holmström LRF Mjölk
[39] Samtal Stefan Zetterlund VD Jämtlandsgården AB
Samtal Henrik Wahlberg VD Norrmejerier

del av produktionen sker också utanför länet och det är därför svårt att särskilja vad som är det ekonomiska värdet av de ägg som säljs utanför Jämtland.

Det finns några företag inom livsmedel som lyckats nå betydande volymer på den internationella marknaden. Dit hör exempelvis Mörsjö Deli och Åre Choklad. Jämtlands län har goda förutsättningar att avyttra sina produkter på en internationell marknad, både som direkt export och försäljning till internationella mat turister. De båda verksamhetsområdena, varuexport och mat turism, stärker varandra. En ökad mat turism kan gynna exporten av livsmedel och framgångsrik export av varor kan locka mat turister till regionen. Det övergripande syftet med att öka export och mat turism är att det bidrar till ett konkurrenskraftigt jordbruk och livsmedelsindustri och därigenom fler jobb, tillväxt och en levande landsbygd.[40]

En annan möjlighet för regionala exportsatsningar är att medverka på nationell nivå för att hitta gemensamma lösningar för ökad export från Sverige. Team Sweden är ett nätverk av myndigheter, verk och bolag som alla jobbar för att främja svensk export i utlandet inom ramen för regeringens exportstrategi med tematiska grupper som täcker investeringar, energi, hållbara städer/miljöteknik, kulturella och kreativa näringar och life science samt utvalda marknader: Brasilien, Indien och Kina.[41]

7.5 Förutsättningarna i Jämtlands län

7.5.1 Geografi och infrastruktur

Jämtlands län har en yta på 48 935 kvm och är landets tredje största. Jämtlands län omfattar landskapen Härjedalen, Jämtland, delar av Ångermanland och Hälsingland samt delar av Dalarna och Lappland. Största delen, 50 procent, består av skogsmark. Ungefär 1 % av ytan är åker- och betesmark. Länet motsvarar 12 procent av landets totala yta och här bor 1,3 procent av landets befolkning. Det finns 8 kommuner, 23 tätorter och en stad i länet och det finns två flygplatser med reguljär trafik, Östersund och Sveg. De större vägarna E14 mellan Sundsvall och Trondheim samt riksväg 45 mellan Göteborg och Karesuando går genom länet. Tågförbindelser finns, Inlandsbanan som är främst för godstrafik men även populär turisttrafik på sommaren, samt Atlantbanan som går rakt genom länet och förbinder Trondheim med de stora orterna i Sverige. Växtzonerna är 6-8 samt fjällregion.[42]

7.5.2 Demografi

I länet bor drygt 128 000 personer varav lite mindre än hälften bor i Östersunds kommun. 49,5 % är kvinnor. Andelen utrikesfödda är 9,5 procent. I länet som helhet bor 33 procent av befolkningen utanför tätort vilket är högt jämfört med riket. Genomgående är att kvinnor bor i tätorter i högre grad än män. Detta gäller i samtliga kommuner. Nettoinflyttningen i Jämtlands län för unga i åldern 18 - 30 år har varit negativ sedan år 2001. Andelen 65 år och äldre uppgår till 23 procent, medan andelen för riket är knappt 20 procent. Det är samma

[40] Initiativ för ökad svensk export-inom jordbruks och livsmedelssektorn 2015: http://www2.jordbruksverket.se/download/18.25b6cd1c150ec5405e694298/1447159239635/ovr370.pdf

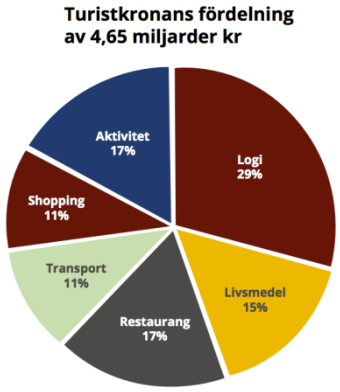
[41] Sveriges exportstrategi: http://www.regeringen.se/contentassets/e2b2f540107143e99907cbe604a87ce2/sveriges-exportstrategi.pdf

[42] www.regionfakta

andel som för fem år sedan. Disponibel inkomst per invånare är 177 000 kronor och bland den lägsta i landet jämfört med 198 000 kronor för riket.[43]

7.5.3 Besöksnäring

Besöksnäringen är en basnäring i Jämtland Härjedalen med över 10 miljoner gästnätter varav 3 miljoner är kommersiella. Turismen i Jämtland Härjedalen omsatte 4,95 miljarder kr 2016. Jämfört med 2015 en ökning med 300 miljoner kronor. Totalt genereras motsvarande cirka 7 000 årsarbeten av turismen. Ungefär lika många kvinnor som män är sysselsatta i det som kallas turismberoende branscher [44]. Turismen genererar skatteintäkter på cirka 650 miljoner kronor. Traditionellt har besöksnäringen varit en intresserad och relativt stor marknad för avsättning av lokala produkter och lokal mat. Detta då det finns ett särskilt intresse av att smaka på den plats man kommer till samt en extra köpstyrka och prioritering av att uppleva matkulturen. Sett i ett 10-årsperspektiv uppvisar Jämtland Härjedalen totalt sett en stadig omsättningsökning. Mellan 2005 och 2015 är ökningen 49 % .[45]



7.5.4 Företagande

Andelen företagsamma människor är 15 % av befolkningen vilket är tredje högst i landet. 9 % av kvinnorna i länet är företagsamma jämfört med rikssnittet på 7,7 %. Andelen yngre som är företagsamma är näst högst i landet. I länet startades 11,5 nya företag per 1 000 invånare under 2016. 8,6 företag per 1000 invånare startades av kvinnor, vilket är näst högst i Sverige.[46] Det finns många exempel på framgångsrika företagare i länet som arbetat fram nya kreativa affärskoncept och på så vis satt regionen på den gastronomiska kartan. Det finns lite drygt 10 000 arbetsställen inom de areella näringarna, där skogsnäringen utgör huvuddelen, utspritt över hela länet vilket motsvarar 39,5 % av totala antalet arbetsställen.

[43] Läget i länet 2017
[44] www.regionfakta
[45] JHT (2017). *Fakta om turismen i Jämtland Härjedalen 2016*. Östersund: Jämtland och Härjedalen Turism
[46] Svenskt Näringsliv (2018). *Företagsamheten i Jämtlands län 2017*, Stockholm: Svenskt Näringsliv

8 Bilaga 2 Process från uppdrag till färdig strategi

För att samla så många perspektiv och synpunkter som möjligt från aktörer i hela matens värdehjul genomfördes ett antal workshops under senhösten 2016. Syftet med dessa var att diskutera styrkor och svagheter samt ta fram en gemensam visionsbild för 2030 för varje kommun i länet. Mötena hölls på Glassbaren i Bräcke, Nya Tonys Pizzeria i Vemdalen, Torsta AB i Ås, Arlas mejeri i Östersund, Fjällsätra i Undersåker, Strömnäsgården i Stugun, Kossans mejeri i Hoverberg samt på Högt, hett och säkert i Gåxsjö. På mötena deltog företagare, politiker och tjänstemän. Dessutom genomfördes en länsövergripande workshop med samma syfte med deltagare från Mittuniversitetet, Jämtland Härjedalen Turism, Lantbrukarnas Riksförbund, Torsta AB, Region Jämtland Härjedalen, Östersunds kommun, Destination Östersund med flera. På mötena diskuterades bland annat styrkor och svagheter.

Styrkor:

I länet finns goda odlingsförutsättningar med bördig jord och få skadegörare, en ren miljö och produktion. Vi har ett starkt varumärke som matregion med duktiga företagare, hjälpsamma tjänstemän, lyhörda politiker och många besökare. Vi har goda exempel på generationsväxling, ett brett utbildningsutbud och innovativa idéer. I regionen finns slakteri, förädlingsföretag, många mathantverkare och goda exempel på restauranger som jobbar med lokala råvaror. Att kommuner har livsmedelspolicys och vågar tänka nytt kring upphandling (som t ex kommunala kor) är också en styrka, och inte minst att det finns gott om plats för fler företagare att göra verklighet av det.

Svagheter:

Att inte all mark brukas, begränsade odlingsförutsättningar och lönsamheten i primärledet är svagheter. Så även avstånden, den utspridda befolkningen och därigenom logistiken. Andra exempel är lagstiftning och tillämpning, få mötesplatser för företagare i kedjan, kunskapsbrist, minskande och åldrande befolkning, smalt utbud av råvaror (bl.a. brist på grönsaker, fläsk och fjäderfä), svårigheter med finansiering, svårt att hitta lokala produkter och möjlighet till förädling, brist på samarbeten samt låg andel lokal mat i offentliga kök och på restauranger som helhet.

9 Bilaga 3 Referenser

Regionala styrdokument
Regional utvecklingsstrategi för Jämtlands län; Jämtland Härjedalen 2030 innovativt och attraktivt. RS/2011-121
Underlag till regional matstrategi för Jämtlands län
Klimatstrategi för Jämtlands län 2014 – 2020. 423-1574-2014
Så når vi miljömålen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län 2018

Nationella styrdokument
En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Prop 2016/2017:104
Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. SOU 2015:15
För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. SOU 2017:1
Nationella upphandlingsstrategin 2016

Internationella styrdokument
FN:s Agenda 2030
Draft memorandum of agreement of priority areas for partnerships, collaborations, and exchanges among cities of gastronomy in the UNESCO Creative Cities Network

Underlag till Regional Matstrategi - aktörer

Region Jämtland Härjedalen	Dag Hartman
Länsstyrelsen Jämtlands län	Maria Ljung-Westin, Eva Engström, Ingrid Gunnarsson
LRF Jämtland	Håkan Nilsson, Susanne Öberg
Torsta AB	Trine Amundsen, Erik Olofsson, Johan Andersson
Eldrimner	Bodil Cornell, Christina Hedin
Jämtland Härjedalen Turism	Mats Forslund, Mårten Wikner
Östersunds kommun	Anna Dahlen Eckermann, Theresia Grön, Jessica Stenbäck, Per Johansson
Mittuniversitetet	Wille Skoglund, Daniel Laven
Gaaltije	Jerker Bexelius
Slow Food Sápmi	Anneli Jonsson
Arla	Mikael Backman
Jämtlandsgården	Stefan Zetterlund

Övrigt
Eating the future, 2015 – förstudie för projekt Creative Region of Gastronomy
Kartläggning av tillväxtpotential för åkermark i Jämtland, Macklean 2012
Tillväxtplan Östersunds kommun
Förändring är det enda konstanta, LRFs omvärldsanalys 2015

10 Bilaga 4

ÖSTERSUND DECLARATION
X UNESCO CREATIVE CITIES NETWORK ANNUAL MEETING,
Östersund, Sweden 4-16 september 2016

We, the participants of the X Annual Meeting of the UNESCO Creative Cities Network (UCCN), held in Östersund, Sweden, from 14 to 16 September 2016, advocate the importance of culture and creativity as vital and transformative drivers of sustainable development.

Together, we have identified creativity as a strategic factor for sustainable urban development, which provides us with an inclusive framework toward the common objective of placing creativity and cultural industries at the heart of our local development plans and cooperating actively at the international level.

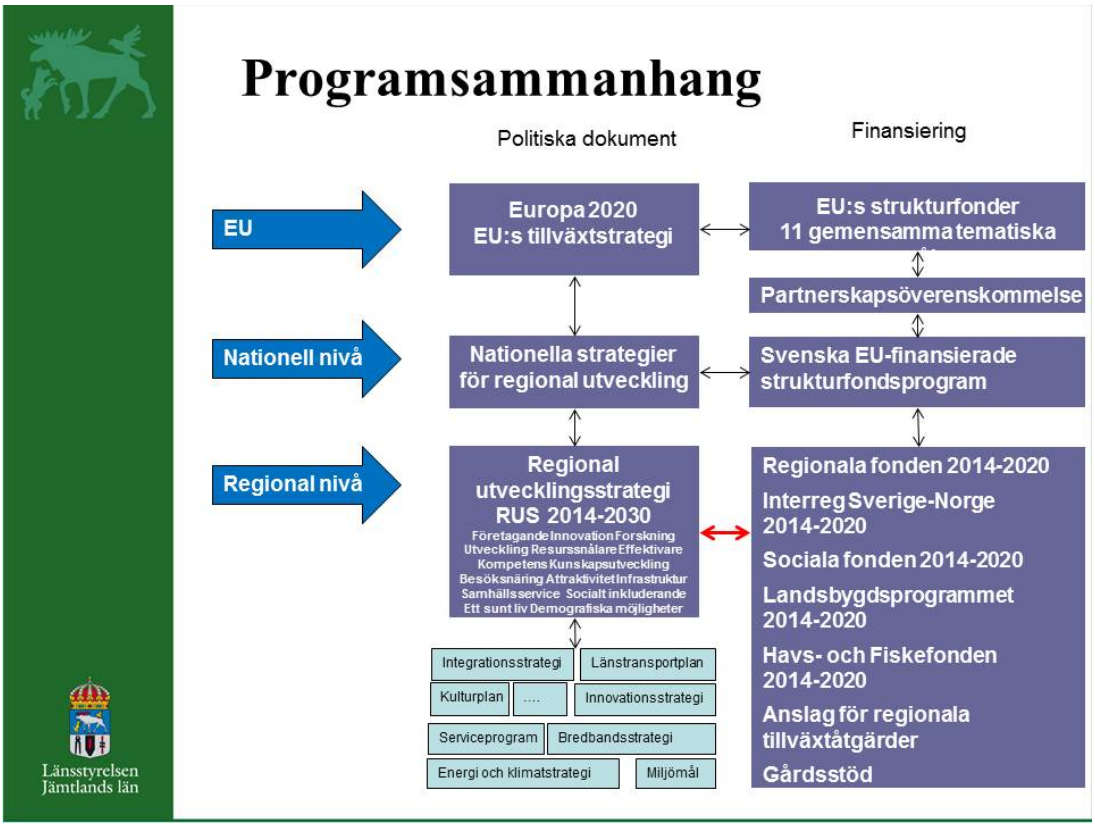
Throughout the X Annual Meeting discussions focused on the theme *Fostering the culture and creative sectors as drivers of sustainable development, maximizing the potential of urban-rural connections,* the delegates of the 116 UCCN Cities have reiterated the importance of the "Hangzhou Outcomes" adopted at the International Conference on "Culture for Sustainable Cities" in Hangzhou, People's Republic of China, 10-12 December 2015.

In view of the adoption of the New Urban Agenda at the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III, Quito, Ecuador, 17 - 20 October 2016), Östersund's meeting was for us the opportunity to reaffirm our commitment to follow the guidelines of the New Urban Agenda including the integration of culture in urban and regional development in the following ways:

1. **PEOPLE-CENTRED CITIES:** Humanizing cities through culture to enhance their liveability and empower people to connect with their communities and shape their urban environments.
2. **SUSTAINABLE URBAN ECONOMIES:** Alleviating poverty and managing economic transitions by enhancing the cultural assets and human potential of cities.
3. **HUMAN SCALE, COMPACT AND MIXED-USE CITIES:** Promoting culture and creativity in urban development, regeneration and adaptive reuse.
4. **INCLUSIVE MULTICULTURAL CITIES:** Recognizing cultural diversity by promoting collaborative partnerships to encourage community participation and reduce inequalities.
5. PEACEFUL AND TOLERANT SOCIETIES: Building on the diversity of culture and heritage to foster peace and intercultural dialogue, and counter urban violence.
6. **SUSTAINABLE, GREEN AND RESILIENT CITIES:** Integrating heritage and traditional knowledge into innovative and culture-based solutions to environmental concerns.
7. **INCLUSIVE PUBLIC SPACES:** Leveraging heritage and cultural and creative activities to foster social cohesion and ensure access to well-designed quality public spaces.
8. **ENHANCED RURAL-URBAN LINKAGES:** Fostering respect for the cultural value of small settlements and landscapes, and strengthening their relationship with cities.
9. **IMPROVED URBAN GOVERNANCE:** Strengthening participatory mechanisms, capacity-building, and developing indicators to assess the role and impact of culture on urban development.

We also wish to reinforce the importance of enabling a diversity of cultural expressions and strengthening the connections between all parts of civil society. We commit to integrate culture in initiatives, policies and projects towards the achievement of the United Nations Sustainable Development Goals, the Agenda 2030, and to continue a close partnership with UNESCO in implementing them.

11 Bilaga 5 EUs programstruktur



12 Bilaga 6 Den regionala Mat- och livsmedelsstrategin i sitt sammanhang

19

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

RUN/218/2019

2019-05-20

Välfärd, klimat och kompetens
Mats Berglund
Tfn:
E-post:

RUN/218/2019

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

Ärendebeskrivning

Regeringen beslutade i april 2017 att låta en särskild utredare göra en samlad översyn av universitetens och högskolorna styrning och resurstilldelning. Det uttalade syftet var att ge universitet och högskolor goda förutsättningar att kunna bedriva långsiktig verksamhet.

Region Jämtland Härjedalen har nu möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet ”En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan”, SOU 2019:6, som presenterades i februari 2019. Remissvar ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet senast den 24 juni 2019.

Mittuniversitetet spelar en avgörande roll för utvecklingen och tillväxten i Jämtlands län. Både när det gäller utbildnings- och kompetensförsörjning och när det gäller forskning och utveckling inom flera områden. För Region Jämtland Härjedalen är det av största vikt att Mittuniversitetet ges goda och långsiktiga förutsättningar för sitt viktiga arbete. Av den anledningen föreslås Region Jämtland Härjedalen yttra sig över betänkandet. Förslaget till yttrande har tagits fram i nära dialog med Mittuniversitetet.

Regiondirektörens förslag

Svar på remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6) skickas till Utbildningsdepartementet enligt upprättat förslag.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Marina Gregorsson
Områdeschef Välfärd, klimat och

kompetens

Utdrag till

Utbildningsdepartementet

2019-05-20 RUN/218/2019

Ert dnr: U2019/00304/UH

Mats Berglund
Välfärd, klimat och kompetens
Tfn: 063 14 75 00
E-post: mats.berglund@regionjh.se

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

u.remissvar@regeringskansliet.se

Förslag till Yttrande över betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Region Jämtland Härjedalen har beslutat att lämna synpunkter över betänkandet *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)*. Region Jämtland Härjedalen har under remisstiden haft kontinuerlig dialog med Mittuniversitetet kring innehållet i regionens yttrande.

Universitet och högskolor är viktiga för regional utveckling och tillväxt i de län de verkar i, och Mittuniversitetet spelar en avgörande roll för utvecklingen och tillväxten i Jämtlands län. Både när det gäller utbildning och kompetensförsörjning och när det gäller forskning och utveckling inom flera områden. För Region Jämtland Härjedalen är det av största vikt att Mittuniversitetet ges goda och långsiktiga förutsättningar för sitt viktiga arbete. Av den anledningen stödjer Region Jämtland Härjedalen Mittuniversitetets remissvar, DNR: MIUN 2019/528, samt lämnar följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

Synpunkter

I betänkandet betonas den akademiska friheten och det ansvar som det innebär. Lärosäten ska i nära relation med samhället utforma utbildning som kommer till nytta i på olika sätt. Betänkandet betonar den tillitsbaserade styrningen, en styrning som bygger på dialoger, samordning mellan olika områden, är kunskapsbaserad och långsiktig.

Förslagen är att betrakta som ett ramverk för styrning och resurstilldelning som ska kunna fungera på lång sikt. Förslagen, innefattande bland annat fyråriga överenskommelser och en starkare koppling mellan utbildning och forskning, förefaller på en principiell nivå vara väl underbyggda och bör kunna bidra till att både stärka universitetens självständiga roller och ge dem långsiktiga förutsättningar för sitt arbete.

Efter dialog med Mittuniversitetet har vi uppmärksammat att det finns delar i betänkandet som behöver utvecklas ytterligare för att effekterna ska bli de avsedda och inte konservera en tidigare anslagsfördelning när behov av förändrad resursfördelning finns. Regionen hänvisar till Mittuniversitetets synpunkter i dessa delar, med speciell hänvisning till Mittuniversitetets svar 9.4 Forskningsramen. Region Jämtland Härjedalen stödjer

Mittuniversitetet och den inriktningen som betänkandet ger, vi står bakom de principer som finns i betänkandet och stödjer Mittuniversitetet att det saknas tillfredsställande tillämpning. Region Jämtland Härjedalen och Mittuniversitetet ser fram emot samverkan kring tillämpningen av det framtida förslaget.

I betänkandet saknas ett övergripande perspektiv och det finns ingen analys kring demografiska utmaningar. Detta är ett tydligt område som regioner och lärosäten kan samverka kring för att tydliggöra bilden av de behov som arbetsmarknaden står inför.

I betänkandet nämns behovet av regionala samverkansarenor och behovet av regional kompetens- och kunskapsförsörjning för att bidra till en bättre matchning på arbetsmarknaden. Region Jämtland Härjedalen vill fortsatt utveckla den samverkansdialog kring strategisk kompetensförsörjning med Mittuniversitetet som finns idag.

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Elise Ryder Wikén
Ordförande regionala utvecklingsnämnden

Anders Byström
Regional utvecklingsdirektör

Regeringskansliet

Remiss

2019-02-28
U2019/00304/UH

Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten
Oskar Kindberg
oskar.kindberg@regeringskansliet.se
08-405 84 51

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

Remissinstanser

ABB Ltd

Akademiska hus

Almega

Arbetsgivarverket

Astra Zeneca plc

Blekinge tekniska högskola

Bodens kommun

Borås kommun

Centrala studiestödsnämnden

Chalmers tekniska högskola AB

Ekonomistyrningsverket

Entreprenörskapsforum

Ersta Sköndal Bräcke Högskola AB

Fackförbundet ST

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande

Försvarshögskolan

Gymnastik- och idrottshögskolan

Göteborgs stad

Göteborgs universitet

Handelshögskolan i Stockholm

Huddinge kommun

Högskolan i Borås

Högskolan Dalarna

Högskolan i Gävle

Högskolan i Halmstad

Högskolan Kristianstad

Högskolan i Skövde

Högskolan Väst

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

IVL Svenska miljöinstitutet

Jönköpings kommun

Karlsborgs kommun

Karlshamns kommun

Karlstads universitet

Karolinska institutet

Kinda kommun

Kiruna kommun

Knivsta kommun

Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse

Konstfack

Kungl. Biblioteket

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien

Kungl. Konsthögskolan

Kungl. Musikhögskolan i Stockholm

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Kungl. Tekniska högskolan

Kungl. Vetenskapsakademien

Kungl. Vitterhetsakademien

Landsorganisationen i Sverige

Lantbrukarnas riksförbund

Lerums kommun

Lessebo kommun

Linköpings universitet

Linnéuniversitetet

Ludvika kommun

Luleå tekniska universitet

Lunds kommun

Lunds universitet

Malmö stad

Malmö universitet

Mittuniversitetet

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Myndigheten för yrkeshögskolan

Mälardalens högskola

Naturvårdsverket

Norrtälje kommun

Ovanåkers kommun

Oxelösunds kommun

Ragnar Söderbergs stiftelse

Region Halland

Region Kronoberg

Region Stockholm

Region Västerbotten

Region Örebro län

Riksrevisionen

RISE Research Institutes of Sweden

Röda Korsets Högskola

Saab AB

Sala kommun

Socialstyrelsen

Solna kommun

Sophiahemmet, ideell förening

Sotenäs kommun

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Statens energimyndighet

Statens skolverk

Statskontoret

Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning

Stiftelsen för strategisk forskning

Stiftelsen Högskolan i Jönköping

Stiftelsen Riksdagens Jubileumsfond

Stockholms konstnärliga högskola

Stockholms universitet

Storfors kommun

Storumans kommun

Strömsunds kommun

Svenska institutet

Svenskt Näringsliv

Sveriges akademikers centralorganisation

Sveriges export- och investeringsråd (Business Sweden)

Sveriges förenade studentkårer

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges lantbruksuniversitet

Sveriges unga akademi

Sveriges universitetslärare och forskare

Sveriges universitets- och högskoleförbund

Söderhamns kommun

Södertörns högskola

Teknikföretagen

Telefonaktiebolaget L M Ericsson

Tierps kommun

Tillväxtverket

Timrå kommun

Tjänstemännens Centralorganisation

Trelleborgs kommun

Umeå universitet

Universitetskanslersämbetet

Universitets- och högskolerådet

Uppsala universitet

Verket för innovationssystem

Vetenskap & Allmänhet

Vetenskapsrådet

Volvo Group

Västerviks kommun

Västerås kommun

Örebro universitet

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 24 juni 2019.** Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2019/00304/UH och remissinstansens namn i ämnesraden på e-post-meddelandet. Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet. Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Särskilt värdefullt är också att få remissinstansernas bedömning av förslagens konsekvenser.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Riksdagens utredningstjänst
Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut)

Stockholm 2019

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2019:6

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskanslietsförvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24897-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning. Statsrådet Helene Hellmark Knutsson förordade fr.o.m. den 15 maj 2017 Pam Fredman som särskild utredare.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 maj 2017 Lars Olof Mikaelsson. Ingeborg Amnéus, Magnus Petersson och Anders Steinwall har varit anställda som sekreterare i utredningen från samma datum.

Utredningen har tagit namnet Styr- och resursutredningen (Strut).

Som experter förordnades fr.o.m. den 15 maj Jonas Björk (Utbildningsdepartementet), Sara Bringle (Utbildningsdepartementet), Love Hansson (Finansdepartementet), Michael Jacob (Näringsdepartementet) och Mikaela Staaf (Utbildningsdepartementet). Markus Hed (Näringsdepartementet) förordnades fr.o.m. den 1 september 2017. Michael Jacob entledigades fr.o.m. den 1 november 2017. I hans ställe förordnades Anna Ax (Näringsdepartementet) fr.o.m. samma dag.

Utredningen har enligt direktiv haft en parlamentarisk referensgrupp knuten till sig, där samtliga riksdagspartier har varit representerade. Fredrik Christensson (Centerpartiet), Annika Eclund (Kristdemokraterna), Elisabet Knutsson (Miljöpartiet), Hanna Victoria Mörck (Vänsterpartiet), Christer Nylander (Liberalerna), Robert Stenkvist (Sverigedemokraterna), Thomas Strand (Socialdemokraterna) och Camilla Waltersson Grönvall (Moderaterna) förordnades som ledamöter fr.o.m. den 20 september 2017. Camilla Waltersson Grönvall entledigades fr.o.m. den 23 februari 2018. I hennes ställe förordnades Erik Bengtzboe (Moderaterna) fr.o.m. samma datum. Christer Nylander entledigades fr.o.m. den 30 oktober 2018. I hans ställe förordnades Roger Haddad (Liberalerna) fr.o.m. samma datum. Thomas Strand entledigades fr.o.m. den 13 november 2018.

I hans ställe förordnades Gunilla Svantorp (Socialdemokraterna) fr.o.m. samma datum. Annika Eclund entledigades fr.o.m. den 22 november 2018. I hennes ställe förordnades Pia Steensland (Kristdemokraterna) fr.o.m. samma datum.

Genom ett tilläggsdirektiv den 1 november 2018 förlängdes utredningstiden så att redovisning av uppdraget skulle ske senast den 1 februari 2019.

Härmed överlämnas Styr- och resursutredningens betänkande *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6). I och med detta är uppdraget fullgjort.

Stockholm 1 februari 2019

Pam Fredman

/Lars Olof Mikaelsson
Ingeborg Amnéus
Magnus Petersson
Anders Steinwall

Innehåll

Förkortningar **13**

Sammanfattning **15**

Summary **29**

1 Utredningens uppdrag och arbete **41**

1.1 Utredningens uppdrag 41
1.1.1 Avgränsningar i uppdraget 42
1.1.2 Om våra förslag 43

1.2 Utredningsarbetet 44
1.2.1 Möten och diskussioner med högskolans intressenter 44
1.2.2 Idéer från många aktörer 45

1.3 Betänkandets disposition 46
1.3.1 Begrepp 47

2 Högskolans styrning i ett historiskt perspektiv **49**

2.1 Högskolan som en del av samhällsbygget 49

2.2 Övergripande princip att utbildning och forskning hör ihop – men svårt i praktiken 51
2.2.1 Sektorsforskning – utan koppling till utbildning 52
2.2.2 Särskilda lärarkategorier för undervisning 53
2.2.3 Universitetsfilialer utan forskningsorganisation 54

2.3 En genomgripande högskolereform 1977 54
2.3.1 Utbildningar med brist på vetenskaplig tradition förs till högskolan 56
2.3.2 Nya högskolor – forskningsanknytning diskuteras 57
2.3.3 Anslaget delas i utbildning och forskning 59
2.4 1993 års reform – Frihetsreformen 61
2.4.1 Förändringar behövdes för att rätta till akuta problem 62
2.4.2 ”Frihet är normen” 63
2.4.3 Förändrad anslagsfördelning 64
2.5 Utredningar om styrning och resurstilldelning efter 1993 68
2.6 Autonomireformen 2010 70
2.7 Styrning av forskning och forskarutbildning 72
2.7.1 Forskningsråd med fokus på grundforskning inrättades på 1940-talet 72
2.7.2 Forskningspolitiska propositioner för långsiktighet och samordning 73
2.7.3 Forskningsresurser till högskolor gav ett mindre tudelat landskap 74
2.7.4 Ökning av externa medel och kvalitetsbaserad tilldelning 76
2.7.5 Styrning av forskarutbildning 78
2.8 Samverkan och samhällspåverkan 79
2.9 Studentinflytande 80
2.10 Kvalitetssäkringssystemets utveckling 81

3 Hur styrs universitet och högskolor i dag? 85

3.1 Decentraliserad styrning av verksamheten 85
3.2 Reglering genom högskolelag och högskoleförordning 86
3.3 Regleringsbrev 88
3.3.1 En årlig cykel 90

3.4 Resurstilldelning 91
3.4.1 Resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå 91
3.4.2 Resurser till forskning och utbildning på forskarnivå 92
3.5 Enskilda utbildningsanordnare 93
3.6 Normer och kontext 94
3.7 Studentinflytande 96
3.8 Kvalitetssäkringssystem för utbildning och forskning 97

4 Principer för en ändamålsenlig styrning 101

4.1 Utgångspunkter för en ändamålsenlig styrning 102
4.1.1 Ändamålet 102
4.1.2 Förutsättningar 107
4.1.3 Principer för en ändamålsenlig styrning 119
4.2 Ansvarsfördelningen mellan regeringen och lärosätena 123
4.3 Generell och lärosätesspecifik styrning 127
4.3.1 Dagens breda högskolelandskap är utgångspunkten 128
4.3.2 Dagens styrning uppmuntrar inte profilering 130
4.3.3 Behov av profilering, samarbete och arbetsfördelning 132
4.3.4 En generell styrning som ger utrymme för mångfald 132
4.3.5 En mer lärosätesspecifik styrning genom utvecklad dialog 133
4.3.6 Fokus på samarbete och arbetsfördelning snarare än konkurrens 134
4.4 Uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat 135
4.4.1 Olika syften med uppföljning och utvärdering 136
4.4.2 Kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling 140
4.4.3 Indikatorer 143
4.4.4 Behov av ökad samordning, dialog och analys 144

4.5 Finansiell eller annan styrning 146
4.5.1 Syftet – resursfördelning eller incitament 147
4.5.2 Vad säger forskning och erfarenheter? 149
4.5.3 En försiktig inställning till prestationsbaserad resurstilldelning 151
4.5.4 Andra former av styrning 153
4.5.5 Behov av förändringar i den finansiella styrningen 153

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen 157
4.6.1 Markering av den akademiska friheten och lärosätenas särskilda roll 159
4.6.2 Utbildningens frihet 160
4.6.3 Det kollegiala ansvaret 162
4.6.4 Både utbildning och forskning i lärarnas arbetsuppgifter 165
4.6.5 Lärosätenas autonomi och myndighetsformen ... 167

5 En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning 169

5.1 En långsiktig och sammanhållen process 170
5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år 171
5.1.2 Långsiktig styrning av utbildningens dimensionering 174
5.1.3 En samlad proposition behandlar ett urval av frågor 176
5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition 177

5.2 Dialogbaserad och långsiktig styrning genom överenskommelser och regleringsbrev 180
5.2.1 Tidigare försök till mer långsiktig målstyrning ... 180
5.2.2 Ansatser till mer dialogbaserad styrning i andra länder 184
5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning 188
5.2.4 Långsiktig och dialogbaserad styrning genom regleringsbrev 190

5.2.5 Dialogbaserad styrning genom överenskommelser ... 193

5.3 Processbeskrivning för proposition och dialogbaserad styrning ... 201
5.3.1 Nya former för uppföljning och rapportering ... 204

5.4 Analys och uppföljning av högre utbildning och forskning ... 205
5.4.1 Behovet av samlade och oberoende analyser ... 206
5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning ... 209
5.4.3 Organisatorisk form och finansiering ... 212
5.4.4 Relation till nuvarande uppföljningar och myndigheter med uppföljningsansvar ... 218

6 Utbildning och forskning ... 221

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning ... 221

6.2 Utbildning på grundnivå och avancerad nivå ... 224
6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning? ... 225
6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov? ... 228
6.2.3 Hela landets behov av utbildning ... 236

6.3 Hur ska behovet av livslångt lärande tillgodoses? ... 241
6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet? ... 242
6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning ... 250

6.4 Utbildning på forskarnivå ... 252
6.4.1 Forskarutbildningen mellan forskning och utbildning ... 252
6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå ... 254

6.5 Breddad rekrytering till utbildning ... 257
6.5.1 Snedrekrytering utifrån social och utländsk bakgrund ... 257
6.5.2 Regional snedrekrytering ... 258

6.5.3 Högskolans ansvar för breddad rekrytering 259

6.6 Forskning 260
6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel 261
6.6.2 Fördelningen av direkta anslag 272
6.6.3 Åtgärder för att främja hög kvalitet 274
6.6.4 Avvägningar mellan olika forskningsområden 278
6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna ... 280

7 Samverkan och samhällspåverkan 283

7.1 Ökade förväntningar på samverkan och samhällspåverkan 283

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen 285

7.3 Hur kan samverkan och samhällspåverkan bedömas? 288

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem 292

7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser 293

7.6 Att främja samverkan ekonomiskt 295

7.7 Behov av utökade undantag från det ekonomiadministrativa regelverket 301

7.8 Innovationssystemet 301

8 Jämställdhet 305

8.1 En ojämställd högskola 305

8.2 Hittillsvarande styrning för ökad jämställdhet 308
8.2.1 Jämställdhetsintegrering som strategi 311

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet 312
8.3.1 Jämställdhet som en integrerad del av verksamhetsstyrningen och uppföljningen 313
8.3.2 Rekryteringsmål för nyrekryterade professorer 317

8.4 Ökad jämställdhet genom förändrad styrning 318

9 Resurstilldelning 321

9.1 Bakgrund till dagens finansiella styrning 324
9.1.1 Utredningar av resurstilldelningen under 00-talet 327
9.1.2 Prestationsbaserad tilldelning av forskningsanslag 327
9.1.3 Sveriges lantbruksuniversitetet 328
9.1.4 Resurstilldelning i några jämförbara länder 329

9.2 Resurstilldelning för starka och ansvarsfulla lärosäten 330
9.2.1 Ett samlat anslag 331

9.3 Utbildningsramen 338
9.3.1 Den fasta basen 338
9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter 340

9.4 Forskningsramen 356
9.4.1 Förslag kopplade till dagens modell för tilldelning 356
9.4.2 En ökad andel direkta anslag kan uppnås genom omfördelning av statliga medel för forskning 361
9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning 362

9.5 Särskilda medel 365

9.6 Ett lärosätesexempel 366

9.7 Vissa riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet 368

10 Det ekonomiadministrativa regelverket 371

10.1 Bakgrund 371

10.2 Anslagssparande och anslagsavräkning 373
10.2.1 Anslagssparande och överproduktion 374
10.2.2 Anslagsavräkning 377

10.3 Övriga undantag och särskilda regler 383
10.3.1 Undantag i det gemensamma regleringsbrevet 384

10.4 Undantag och särskilda regler för SLU ... 391
10.5 Författningsreglering ... 392
10.6 Önskemål om ytterligare undantag ... 393

11 Konsekvenser av förslagen ... 397

11.1 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 398
11.2 Konsekvenser för staten ... 399
11.2.1 Riksdagens arbete ... 399
11.2.2 Regeringens arbete ... 400
11.2.3 Regeringskansliets arbete ... 403
11.2.4 Konsekvenser för universitet och högskolor ... 403
11.2.5 Konsekvenser för SLU ... 407
11.2.6 Konsekvenser för Försvarshögskolan ... 408
11.2.7 Konsekvenser för UKÄ ... 408
11.2.8 Konsekvenser för UHR ... 409
11.2.9 Konsekvenser för övriga myndigheter ... 409
11.2.10 Analysfunktionen ... 410
11.3 Konsekvenser för jämställdheten ... 410
11.4 Konsekvenser för högskolans studenter och lärare ... 411

Slutord från utredaren ... 413

Referenser ... 421

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:46 ... 439
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2018:108 ... 453
Bilaga 3 Kontakter och samrådsaktiviteter ... 455
Bilaga 4 Statistik om högskolan ... 459

Förkortningar

EA	Ekonomiadministrativa (regelverket)
ESG	Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area
ESV	Ekonomistyrningsverket
EUA	European University Association
IVA	Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
KTH	Kungl. Tekniska högskolan
KVA	Kungl. Vetenskapsakademien
RUT 1	Resursutredningens delbetänkande (SOU 2005:48)
RUT 2	Resursutredningens slutbetänkande (SOU 2007:81)
SCB	Statistiska centralbyrån
SFO	Strategiska forskningsområden
SFS	Sveriges förenade studentkårer
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SUHF	Sveriges universitets- och högskoleförbund
SULF	Sveriges universitetslärare och forskare
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UHR	Universitets- och högskolerådet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet

Sammanfattning

Styr- och resursutredningen har fått i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Enligt våra direktiv ska styrningen främja ”starka och ansvarsfulla lärosäten” som kan uppfylla nationella mål och möta samhällsutmaningar i Sverige och globalt. Vårt mål är alltså ett ramverk för styrning och resurstilldelning som ger lärosätena goda förutsättningar att ta ansvar för att utveckla och förmedla kunskap för samhällets långsiktiga utveckling. Ramverkets olika delar bör utvärderas, utvecklas och anpassas över tid för att svara mot samhällets skiftande behov och prioriteringar. Vi ser det dock som avgörande att styrningen alltid utgår från universitets och högskolors särskilda roll och uppdrag i samhället och förutsättningarna för detta.

Principer för en ändamålsenlig styrning

Styrningen behöver utgå från *ändamålet* med verksamheten och *förutsättningarna* för att det ska kunna uppnås väl. Det övergripande ändamålet med universitet och högskolor kan sammanfattas med att utveckla, förmedla och förvalta kunskap som bidrar till en bättre värld. Lärosätenas uppdrag innefattar en lyhördhet för samhällsbehov, men också en omistlig fristående roll. Det fria kunskapssökandet är det som är unikt för universitet och högskolor, och är en förutsättning också för den behovsdrivna kunskaps- och kompetensförsörjning på vetenskaplig eller konstnärlig grund som lärosätena svarar för.

En första förutsättning för lärosätenas fullgörande av sitt komplexa uppdrag är därför *akademisk frihet*, som en grund för kunskapsutvecklingen inom forskning och utbildning och tilliten till att denna inte styrs eller begränsas av politiska, ekonomiska eller andra

intressen. Den akademiska friheten behöver vidare speglas i motsvarande *ansvar* i form av integritet och hög kvalitet. Akademiska normer för kvalitetsbedömning och integritet upprätthålls genom *kollegiala processer*, som därmed också är centrala förutsättningar för lärosätenas uppdrag. Ett aktivt *samhällsansvar* i form av samverkan och insatser för samhällspåverkan är likaledes centralt. Slutligen är såväl *långsiktighet* som utrymme för *flexibilitet och förnyelse* viktiga förutsättningar.

Utifrån detta menar vi att en ändamålsenlig styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten måste:

- *Främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande* – garantera det fria kunskapssökandet och främja en stark kvalitetskultur genom att hålla fokus på resultat och kvalitet och samtidigt undvika detaljstyrning eller snedvridande incitament.
- *Främja ett rollsäkert samhällsansvar* – lärosätena bör förväntas att utifrån en stark akademisk integritet göra vad de kan för att den kunskap och kompetens som skapas kommer till nytta i samhället på olika sätt.
- *Främja strategisk handlingsförmåga* – ge lärosätena långsiktiga ramar och handlingsutrymme att ta ansvar utifrån sina respektive förutsättningar.

Detta ligger i linje med utvecklingen mot *tillitsbaserad styrning*, dvs. en styrning som bygger på inre motivation, professionella normer och verksamhetsnära kunskap, där ett tydligt fokus på och ansvar för verksamhetens mål paras med en flexibilitet i hur verksamheten bäst bedrivs för att nå målen. En styrning som i högre grad är *dialogbaserad* är en viktig del i detta. Styrningen behöver vidare bli mer *samordnad*, mellan olika politikområdens behov, olika styrmedel och inte minst med ett helhetsperspektiv på verksamheten där sambandet mellan utbildning och forskning beaktas tydligare. Styrningen behöver vara *kunskapsbaserad* med utvärdering och uppföljning av reformer. *Långsiktigheten* i styrningen behöver öka och detaljeringsgraden minska.

Ansvarsfördelningen bör utgå från att regering och riksdag anger övergripande mål för verksamheten, medan lärosätena har stor frihet när det gäller hur målen nås. Regering och riksdag har särskilt ansvar för den nationella överblicken och en samlad strategi för högre

utbildning och forskning i landet, prioritering av högre utbildning och forskning i förhållande till andra samhällsbehov, och samordning av styrningen inklusive faktorer som ligger utanför universitet och högskolor men påverkar förutsättningarna för deras verksamhet. Lärosätena har ett särskilt ansvar för att utveckla verksamheten utifrån den verksamhetsnära och professionella kunskapen och de regionala, nationella och internationella sammanhang de verkar i.

Styrningen bör göras mer *lärosätesspecifik* för att utnyttja bredden i högskolelandskapet och främja samarbeten där lärosäten använder varandras styrkor för gemensamma satsningar på högkvalitativ forskning och utbildning. För detta behövs en kvalificerad dialog, där lärosätena kan tydliggöra vilken roll som de utifrån sin kompetens, sin kapacitet och sina förutsättningar vill fylla i det nationella sammanhanget, och regeringens kunskap om de olika lärosätenas profiler därigenom utvecklas och löpande underhålls.

Uppföljning och utvärdering fyller viktiga funktioner genom att vara kvalitetsdrivande i verksamheten, ge underlag för beslut och prioriteringar, och synliggöra kvalitet och resultat för olika intressenter. Samtidigt behöver omfattningen av uppföljning och utvärdering begränsas och utformas så att negativa styreffekter som likriktning, fokus på mått i stället för mål eller undanträngning av intern motivation undviks. Uppföljning och utvärdering bör också så långt möjligt vara relevant och användbar både för regeringen och lärosätena själva. En stark kvalitetskultur och löpande kvalitetssäkring inom lärosätet utgör grunden för upprätthållande och utveckling av kvalitet. Externa granskningar med synliggörande av kvalitet och relevans är viktiga drivkrafter för att upprätthålla en kvalitetskultur och få signaler till förändringsbehov, och för att stärka och upprätthålla omvärldens förtroende.

Sambandet mellan utbildning och forskning

Ett nära samband mellan utbildning och forskning är en viktig förutsättning för hög kvalitet och förnyelse i båda verksamheterna. Vi ser att det i dagens system finns strukturer som försvårar sambandet mellan utbildning och forskning och föreslår ett antal förändringar för att stärka sambandet. Det handlar om återinförande av en bestämmelse i högskolelagen om att lärares arbetsuppgifter normalt

ska innehålla både forskning och utbildning; gemensam behandling av både utbildning och forskning i en samlad proposition; ett samlat anslag som möjliggör flexibel medelsanvändning för att på bästa sätt uppfylla lärosätets uppdrag inom utbildning och forskning; en förstärkt koppling mellan utökade utbildningsuppdrag och tilldelning av forskningsmedel; samt ett minskat beroende av externa forskningsbidrag i den totala finansieringsbilden och en ökad hänsyn till att forskningsbidrag kan förenas med undervisningsuppgifter. Lärosätena bör också aktivt främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt.

Förstärkning av viktiga normer i högskolelagen

En tydlighet kring grundläggande akademiska värden och normer ger en viktig grund för rollfördelning och en tillitsbyggande dialog mellan regering och lärosäten liksom mellan lärosätena och samverkansparter i det omgivande samhället. Vi konstaterar att flera viktiga principer redan finns uttryckta i högskolelagen, men att det också enligt vår bedömning finns några aspekter som skulle kunna markeras tydligare. Det handlar om *ansvaret att värna akademisk frihet*, en tydligare betoning av *utbildningens frihet*, *det kollegiala ansvaret och inflytandet* samt *sambandet mellan utbildning och forskning som en vägledande princip för lärarnas arbetsuppgifter*. Vi föreslår att regeringen tar initiativ till förändring av högskolelagen på dessa punkter.

En samordnad, långsiktig, kunskapsbaserad och dialogbaserad process för målformulering och styrning

Vi menar att det bör finnas etablerade, återkommande tillfällen att samla och samordna politiken, som en förutsättning för att hantera bredden i politikens målsättningar och de målkonflikter som kan uppstå. En särskilt viktig aspekt av sådan samordning är att behandla högre utbildning och forskning i ett sammanhang. Övergripande nationella mål bör formuleras långsiktigt – exempelvis i ett tioårigt perspektiv – med mer konkreta mål och planeringsförutsättningar för en fyraårsperiod. Detta är inte minst viktigt för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, där dimensioneringsbeslut inte sällan präglats av vad vi menar är alltför stor kortsiktighet. Vi föreslår därför att

regeringen presenterar *en samlad proposition för högre utbildning och forskning varje mandatperiod* enligt liknande modell som för de forskningspolitiska propositioner som funnits de senaste decennierna.

Vi föreslår också en mer dialogbaserad, samordnad och långsiktig ram för den direkta styrning av universitet och högskolor som i dag sker i form av myndighetsdialoger, regleringsbrev eller särskilda uppdrag till lärosäten. Med den samlade propositionen för högre utbildning och forskning som grund tas de delar som är relevanta för den direkta styrningen vidare i *en dialogbaserad process som resulterar i fyraåriga planeringsförutsättningar* för lärosätet med avseende på mål, utbildningsuppdrag, särskilda åtaganden och resurstilldelning. I dialogerna bör även samarbete och arbetsfördelning mellan lärosäten tas upp, i syfte att åstadkomma bättre rollfördelning och samordning av angelägna områden.

Som komplement till regleringsbrevet föreslår vi ett dialogbaserat och lärosätesanpassat styrinstrument i form av fyraåriga *överenskommelser* där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden. Mål och uppföljningskriterier bör vara föremål för dialog mellan Regeringskansliet och lärosätet, men tydligt vara lärosätets ansvar. Vi föreslår därför att överenskommelsen hänvisas till i, men inte ingår som en del av, det regleringsbrev som regeringen beslutar. Ekonomiska incitament bör inte initialt kopplas till överenskommelserna. På ett övergripande plan syftar överenskommelserna till att ytterligare främja en fördjupad dialog som ökar den ömsesidiga förståelsen mellan regeringen och lärosätena. Konkret kan överenskommelserna användas för komplexa och kvalitativa mål, där en mer lärosätesanpassad och fokuserad styrning som tydligare tar fasta på varje lärosätes förutsättningar och strategier enligt vår mening ger bättre förutsättningar för måluppfyllelse. Exempel på sådana mål som nämns i våra direktiv och som vi menar kan adresseras i överenskommelser är samverkan, jämställdhet och breddad rekrytering. Överenskommelser kan också användas för att följa upp resurstillskott syftande till kvalitetsförstärkning.

Som underlag för styrningen och för att systematiskt kunna ompröva politiken behövs analyser som ger samlade bedömningar av högskolans utveckling, belyser effekterna av den politik och de reformer som genomförts, samt sätter den svenska utvecklingen i relation till internationella utvecklingstendenser. Vi menar att underlag av detta slag skulle behöva tas fram med en ökad systematik och ökad

grad av oberoende från såväl regeringen som verksamhetsansvariga. Vi föreslår därför att *en analysfunktion inrättas med uppgift att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar* som kan ligga till grund för framtida politiska prioriteringar men även kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters arbete. Funktionen föreslås utgöras av en expertgrupp med bred representation från olika delar av samhället och placeras vid en värdmyndighet, företrädelsevis UKÄ. I analysfunktionens uppdrag föreslås ingå att inkomma med en samlad analys inför propositionen för högre utbildning och forskning.

Utbildningen

Att lärosätena har det grundläggande ansvaret för utbildningsutbudet är en viktig utgångspunkt. Vi föreslår att principerna för utbildningsutbudets utformning skrivs in i författning, med innebörden att *utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov*. Det föreslås gälla alla tre utbildningsnivåer. Både nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör vara en del i lärosätenas planering av utbildningsutbudets utformning.

Vi föreslår att *lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet i form av yrkesverksammas fortbildning och vidareutbildning åter explicit slås fast i högskolelagen*. Den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system, och utökad uppdragsutbildning och öppen nätbaserad utbildning är viktiga instrument för att stärka lärosätenas arbete med livslångt lärande. Samtidigt medför det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå att utbildningar som på olika sätt är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena att erbjuda. Vi föreslår därför att *prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet* för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Etableringen på arbetsmarknaden är enligt vår mening viktig att följa, men *bör inte ligga till grund för någon automatisk styrning* t.ex. via resurstilldelningen, inte minst givet den snabbt föränderliga och svårprognosticerade arbetsmarknaden.

Lärosätenas ansvar för utbildningsutbudet innebär att regeringens styrning bör begränsas till områden där det är särskilt motiverat och hållas på en övergripande nivå. Vi föreslår att regeringens styrning sker genom *fyraåriga utbildningsuppdrag som består i mål för antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina för utbildningar mot legitimationsyrken inom skola och hälso- och sjukvård*. Det faktum att dessa yrken kräver legitimation och att det delvis är politiska reformer som ligger till grund för nuvarande och framtida behov av utbildade är särskilda skäl som, tillsammans med den uttalade brist på utbildade som finns i dagsläget, motiverar särskild styrning. Utbildningsuppdragen kan även innehålla särskilda åtaganden som, liksom i dag, exempelvis kan gälla utbildning inom ämnen med få studenter men ett tydligt samhällsbehov. Förändringar i utbildningsuppdragen bör grunda sig på de politiska ställningstaganden som regeringen gjort i den samlade propositionen för högre utbildning och forskning och den fördjupade dialogen med lärosätena.

Samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare, liksom det arbete som har inletts med att skapa *nationella och regionala samverkansarenor* för exempelvis vårdutbildningar. I syfte att underlätta samarbeten mellan lärosäten föreslår vi också att UKÄ ges i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att möjliggöra *gemensamma examenstillstånd* eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens. Vi föreslår också en utredning av hur man i övrigt kan underlätta för två eller flera lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar.

Breddad rekrytering är fortsatt en utmaning; inte minst är den sociala snedrekryteringen tydlig inom alla tre utbildningsnivåer. Även om en stor del av den skeva selekteringen sker redan på tidigare utbildningsnivåer tyder befintliga kartläggningar på att lärosätenas arbete med breddad rekrytering också kan utvecklas. De överenskommelser mellan regering och lärosäte som vi föreslår är enligt vår bedömning en lämplig form för regeringen att följa arbetet. Vi menar att lärosätenas arbete med breddad rekrytering också borde omfatta utbildning på forskarnivå, vilket vi bedömer inte ingår i högskolelagens bestämmelse i dag.

Utbildning på forskarnivå är inte i dag föremål för någon styrning från regering och riksdag avseende dimensionering eller inriktning. Vi ser inte heller någon grund att föreslå specifika styrformer för

forskarutbildningen. Däremot framhåller vi att både regeringen och lärosätena har ett ansvar att på sina respektive nivåer ha en uppfattning om forskarutbildningens omfattning och inriktning i förhållande till olika behov, att följa utvecklingen i ljuset av detta och vid behov vidta åtgärder. Vi konstaterar vidare att vårt förslag om ett samlat anslag ger en ökad flexibilitet för såväl lärosätena som regeringen när det gäller utformningen av eventuell styrning.

Forskningen

Vi menar att både direkta anslag och externa medel har viktiga roller i forskningsfinansieringen, men också att *nuvarande höga andel externa medel har en rad negativa konsekvenser*. Viktigast är att det försvårar lärosätenas möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut angående långsiktiga inriktningar och prioriteringar, att utarbeta sammanhållna kunskapsmiljöer där forskning och utbildning hänger samman, och att ta ett strategiskt arbetsgivaransvar i frågor om jämställdhet, tjänstestruktur och karriärutveckling. Samtidigt som projektfinansieringen fyller en viktig roll är det också angeläget att utrymme för forskning kan ges på andra sätt än genom projektansökningar.

Vi föreslår därför att regering och riksdag tydligt uttalar ett mål och formulerar en plan för att *andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmsta åttaårsperioden*. En sådan förändring kan genomföras genom att nya medel tillförs eller genom att medel omfördelas från de myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag. Om medel överförs från de statliga forskningsfinansiärerna ser vi det som rimligt att de fördelas till lärosätena utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning av statliga bidragsmedel för forskning. Lärosätenas insatser som möjliggörs av de ökade direkta anslagen bör följas i de överenskommelser som vi föreslår.

Vi framhåller också behovet av ökad samordning mellan de statliga forskningsfinansiärerna, och föreslår *att regeringen tar initiativ till en översyn av den statliga externa forskningsfinansieringen* i syfte att åstadkomma en samordnad och flexibel struktur samt säkerställa hög kvalitet i fördelningen av medel oavsett inriktning. Översynen

bör inkludera såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning.

Vår utgångspunkt är att det behövs tydliga drivkrafter för hög kvalitet och främjande av en stark kvalitetskultur som är institutionaliserad på lärosätena och internaliserad av lärare och forskare. Vi menar att en hög andel externa medel eller omfördelning baserad på bibliometriska indikatorer riskerar att inte främja en sådan kvalitetskultur utan i stället flytta fokus till vissa indikatorer och överlåta kvalitetsbedömningsfrågorna till tidskrifter och bidragsgivare. Däremot menar vi att kvalitetsgranskning med synliggörande av forskningens kvalitet och relevans, med flexibel utformning för att kunna anpassas till olika områdens och lärosätens olika förutsättningar, kan fylla en viktig funktion. Vi rekommenderar därför lärosätena att, tillsammans med andra aktörer såsom UKÄ och Vetenskapsrådet, *utarbeta ett nationellt ramverk för utvärdering av forskningen som är kvalitetsdrivande och ger god insyn*.

Samverkan och samhällspåverkan

I lärosätenas samverkan med det omgivande samhället och i deras insatser för att utbildning och forskning ska leda till en positiv samhällspåverkan ryms en mycket stor spännvidd av aktiviteter. Det kan gälla allt från rena bildningsinsatser för en allmänhet eller indirekt och långsiktig påverkan genom spridning av grundforskningsresultat till avgränsade forskningssamarbeten med enskilda företag eller uppdragsutbildning för en specifik personalgrupps konkreta kompetensbehov. Dagens formulering i 1 kap. 2 § högskolelagen menar vi är för begränsad bland annat för att den inte omfattar utbildningens samhällspåverkan, och vi föreslår i stället den bredare formuleringen att det i högskolornas uppgift ska ingå ”*att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta*.”

När det gäller *bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete* menar vi att detta primärt bör ske inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet. Regeringen kan för att få en samlad nationell bild av specifika områden begära tematiska utvärderingar. Vidare kan inom ramen för de överenskommelser som vi

föreslår lärosätena beskriva prioriterade insatser för att stärka samverkan och samhällspåverkan och hur dessa ska följas upp.

När det gäller *ekonomisk premiering av samverkan* föreslår vi att regeringen utformar särskilda satsningar där medel fördelas som direkta anslag efter en öppen utlysning och en transparent beredningsprocess. Vi anser dock inte att en generell fördelningsnyckel för samverkan eller samhällspåverkan i resurstilldelningssystemet är ändamålsenlig.

Högskolans roll i det nationella innovationssystemet föreslår vi blir föremål för en särskild utredning.

Jämställdhet

Många insatser har gjorts för att öka jämställdheten inom högskolan, men det kvarstår en problembild med könsbundna utbildningsval samt att kvinnor och män inte har samma förutsättningar att göra karriär eller tilldelas forskningsmedel på lika villkor. Vi bedömer att *regeringen fortsatt bör ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi* för ökad jämställdhet inom högskolan, och att jämställdhet ska ses som en integrerad del av kärnverksamhet och finnas med som ett bedömningsområde i det nationella kvalitetssäkringssystemet.

Vi föreslår att regeringen överväger att *ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete*, och att indikatorer och tematiska utvärderingar inom området utvecklas vidare som underlag för nationell uppföljning och jämförelse.

Lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden kan finnas med i de överenskommelser mellan regering och lärosäte som vi föreslår. De kan då ges den utformning som är mest relevant för varje lärosäte under den närmaste fyraårsperioden. Detta är enligt vår mening en mer ändamålsenlig styrning än nuvarande form för lärosätespecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer, som är likadant utformade för alla lärosäten, begränsade till enbart professorer, formulerade på aggregerad lärosätesnivå (som kan dölja obalanser inom olika områden) och föregås av begränsad dialog. Vi menar därför att regeringen bör föreslå riksdagen att nuvarande form för lärosätespecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer ska upphöra efter innevarande treårsperiod.

Resurstilldelningen

Utifrån de principer för styrningen som vi förordar menar vi att resurstilldelningen ska *främja ett tydligt lärosätesansvar* där frihet i resursanvändningen kombineras med ansvar för resurseffektivitet och kvalitet; *främja ett helhetsansvar för verksamheten* utan alltför skarpa uppdelningar mellan olika delar av uppdraget; *möjliggöra skillnader mellan lärosäten* så att lärosätena kan arbeta utifrån delvis olika mål och uppdrag och på olika sätt utifrån respektive lärosätes förutsättningar; och *understödja det professionella ansvaret* genom att ta hänsyn till hur styrsignaler och incitament påverkar de inre drivkrafter och den kvalitets- och ansvarskultur som är grunden för verksamheten.

När högskolans verksamhet diskuteras finns det ofta förslag på *ekonomiska incitament* som ska lösa en specifik utmaning. Vi ser risker med en utveckling mot fler sådana incitament för olika frågor, bland annat när det gäller hur högskolans mål och övriga verksamhet påverkas, risken för likriktning i högskolelandskapet och risken för undanträngning av inre motivation och kvalitetskultur. Vi menar därför att andra styrformer än en prestationsbaserad resurstilldelning ofta kan vara mer ändamålsenliga. Viktiga sådana styrmedel är ett väl fungerande kvalitetssäkringssystem och en utvecklad dialogbaserad styrning.

Riktade satsningar kan enligt vår mening användas för olika syften, såsom satsningar på olika forskningsområden, främjande av samverkan eller särskilda medel för utbildning. För sådana satsningar menar vi att följande grundläggande arbetssätt så långt möjligt bör användas. För det första bör det ske en behovsanalys där relevanta aktörer deltar och vars resultat redovisas öppet. Prioritering av områden att satsa på bör därefter ske i den samlade propositionen, med utgångspunkt från behovsanalysen och utifrån principen att komplettera eller kompensera det som lärosätena eller andra aktörer redan gör. Områden som pekas ut måste vara tillräckligt breda för att inte inskränka den akademiska friheten. Lärosäten (och i förekommande fall andra aktörer) bör därefter ges möjlighet att anmäla intresse för deltagande i satsningen. Medel och uppdrag bör sedan fördelas efter prövning av en utpekad myndighet med stöd av sakkunniga, alternativt inom Regeringskansliet (t.ex. vid fördelning av

utbildningsuppdrag). I de fall som riktade satsningar görs som permanenta höjningar av anslaget bör det finnas beslut om utvärdering och en tidpunkt när satsningen inte längre avses följas upp separat. Om flera lärosäten gör gemensamma ansökningar bör medlen redan initialt fördelas mellan deras olika anslag.

Ett samlat anslag för utbildning och forskning

För att lärosätena ska kunna ta ett helhetsansvar för verksamheten och säkerställa ett nära samband mellan utbildning och forskning menar vi att lärosätena måste kunna använda resurserna samlat. För att åstadkomma det föreslår vi att dagens två verksamhetsgrenar – utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive forskning och utbildning på forskarnivå – slås ihop till *en verksamhetsgren som finansieras med ett samlat anslag*. Resurserna föreslås dock fortsatt beräknas och tilldelas dels för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, dels för forskning och utbildning på forskarnivå.

Tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

I dag avräknas hela anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå årligen baserat på helårsstudenter och helårsprestationer. För att öka stabiliteten föreslår vi att dagens modell ersätts med *en fast bas och en årligt rörlig del*. Basen och den rörliga ersättningen föreslås utgöra vardera hälften av lärosätets totala tilldelning för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. *Den rörliga delen föreslås styras av antalet helårsstudenter*. Komponenten helårsprestationer föreslås således utgå, för att underlätta utvecklingen av nya utbildningar och av det livslånga lärandet, undvika incitament att sänka examinationskrav samt ge en ökad stabilitet.

Vi bedömer vidare att dagens ämnesbaserade ersättningsbelopp har en rad nackdelar, bland annat att ämnesindelningen utgår från traditionella och delvis föråldrade indelningar, att kursklassificeringen är varierande och svår att granska, och att nyskapande utbildningar och utbildningar över ämnes- och fakultetsgränser försvåras. Vi föreslår *en modell utan ersättningsbelopp, som innebär att ett lärosäte tilldelas en viss ekonomisk ram och ett mål om antalet helårsstudenter*. Fördelarna med modellen är dels att det tydliggör lärosätets

ansvar att bedöma hur resurserna fördelas för att uppnå hög kvalitet i utbildningen och ett attraktivt utbildningsutbud, dels att statsmakterna ges möjlighet att styra den totala omfattningen av utbildningen vilket i dag endast sker indirekt. I de fall regering och riksdag beslutar om utbyggnad av någon eller några specifika utbildningar behöver en beräkning av kostnaderna för berörd utbildning tas fram, med hjälp av underlag från UKÄ.

Tilldelning för forskning och utbildning på forskarnivå

Vi förordar fortsatt användning av en basresurs i form av en minsta nivå på de direkta forskningsanslagen relaterad till utbildningens storlek motsvarande minst 12 000 kronor per helårsstudent. För att göra kopplingen mellan utbildning och forskning ännu tydligare föreslår vi att *uppdrag om ökad utbildningsvolym även bör leda till ökad tilldelning för forskning med 12 000 kronor per ny helårsstudent*, och att detta bör gälla alla lärosäten. Omvänt är det rimligt att medlen kopplade till basresursen minskar om ett lärosätes utbildningsuppdrag minskas. Denna beräkning bör göras kopplat till utbildningsuppdraget vart fjärde år.

Vi menar att nuvarande indikatorbaserade modell för omfördelning av en del av tilldelningen bör överges, och att *en prestationsbaserad omfördelning av tilldelningen inte är motiverad till dess att en balans har uppnåtts mellan direkta anslag och externa medel*. Om behov bedöms finnas för en modell för fördelning av nytillkomna medel bör inte nuvarande modell användas utan en ny tas fram efter noggrann beredning. Vilka kriterier som väljs, och relationen dem emellan, är ett politiskt ställningstagande styrt av vilka mål man vill uppnå, vilket kan förändras över tid.

Om det finns behov av att rikta resurser mot *utpekade områden* kan en modell liknande de strategiska forskningsområden som infördes i 2008 års forskningsproposition tillämpas, dvs. att lärosäten ges möjlighet att konkurrera om medel efter sakkunniggranskning samtidigt som regeringen kan ställa upp villkor, exempelvis avseende kopplingen till utbildning.

Det ekonomiadministrativa regelverket

Vi bedömer att de anpassningar och undantag som universitet och högskolor har i förhållande till det gemensamma s.k. ekonomiadministrativa regelverket för statliga myndigheter i huvudsak är ändamålsenliga och bör behållas. Vi menar också att regeringen i syfte att bättre anpassa styrningen till lärosätenas särskilda behov och förutsättningar bör se över de återstående frågorna om lättnader i det ekonomiadministrativa regelverket som behandlas i Autonomipropositionen (prop. 2009/2010:149).

Vi föreslår att den generella styrning som i dag finns i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor i stället regleras i förordning i enlighet med den inriktning som gällt för myndighetsstyrningen sedan 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:75).

Summary

The Commission of Inquiry on Governance and Resources has had a broad remit: to conduct a comprehensive review of the steering of and resource allocation to Swedish state Higher Education Institutions (HEIs). According to our terms of reference, state steering should be conducive to "strong and responsible HEIs" that can help fulfil national goals and meet societal challenges in Sweden and globally. Our goal is thus a framework of governance and funding that enables HEIs to take an independent responsibility for the development and dissemination of knowledge for society's long-term development. The details in the framework should be evaluated, developed and adapted over time to respond to shifting societal needs and priorities. However, we believe it is imperative that it always be based on a recognition of HEIs' distinctive role and mission in society and the preconditions for its effective fulfilment.

Principles for appropriate steering

State steering needs to take its departure in the *purpose* of HEIs and the *conditions* for the fulfilment of this purpose. The overarching purpose of HEIs can be summarized as the creation, preservation and transmission of knowledge for a better world. The HEIs' mission includes being responsive to societal needs, but also an indispensable freedom and critical distance. The free pursuit of knowledge is the hallmark of HEIs, and a condition also for their development of research and education to meet specific needs.

A first precondition for the fulfilment of HEIs' complex mission is therefore *academic freedom*, as a basis for the development of knowledge and the necessary trust that this development is not controlled or limited by political, economic or other interests.

Academic freedom needs to be reflected in corresponding *responsibilities* in the form of integrity and high quality. Academic norms of quality and integrity are upheld through *collegial processes* which, consequently, are also central preconditions for HEIs' mission. An active *societal responsibility* in the form of public engagement and dissemination of knowledge is also central. Lastly, a *long-term view*, coupled with room for *flexibility and renewal*, are important conditions.

On these grounds we believe that appropriate steering for strong and responsible HEIs must:

- *Promote academic freedom, quality and responsibility* – guarantee the free pursuit of knowledge and promote a strong quality culture through maintaining focus on results and quality while avoiding detailed steering or misaligned incentives.
- *Promote societal responsibility* – on a basis of strong academic integrity, HEIs should be expected to do what they can to ensure that the knowledge and competence they build contributes to society in various ways.
- *Promote the ability for strategic action* – provide long-term conditions that allow HEIs to take responsibility according to their different profiles.

This is in line with the reforms initiated by the Swedish Government towards *trust-based public management*, which places emphasis on intrinsic motivation and professional norms and knowledge, and combines a clear responsibility for meeting overarching goals with flexibility on how to meet them. An increased focus on *dialogue* is an important part of this. So is *coordination* between different political expectations of HEIs, including joint consideration of education and research. Steering should be *knowledge-based* with follow-up and evaluation of reforms, take *a long-term view* and be less detailed. In general, government should set overarching goals while HEIs have a great degree of freedom in how to achieve them. The government's role includes a national overview of and strategy for higher education and research, weighing higher education and research against other societal needs, and coordination of steering to include factors that impact HEIs but are outside their sphere of influence. The role of HEIs is to develop education and research

through their local and professional knowledge, in the regional, national and international contexts in which they operate.

Steering should be more *tailored towards different HEIs' profiles* in order to leverage the diversity of the Swedish higher education landscape and promote cooperation where HEIs can use each other's strengths for joint development of high quality research and education. This requires a dialogue where HEIs can explain the role that they see for themselves in a national context and where the government's knowledge of HEIs' different profiles is thereby continuously maintained.

Follow-up and evaluation fill important functions to drive quality, provide a basis for priorities, and provide transparency to interested parties concerning quality and results. At the same time, it must be used in moderation and designed so as to avoid negative side effects such as homogenisation, goal displacement or crowding out of intrinsic motivation. Evaluation and follow-up should as far as possible be relevant and useful both to the government and to HEIs. A strong quality culture and continuous quality assurance within HEIs provide the foundation for maintaining and improving quality. External reviews which reveal quality and relevance are important drivers for maintaining a quality culture and the trust of society.

The link between teaching and research

A close linkage of teaching and research is an important condition for the quality and renewal of both. We see structural hurdles to this linkage and propose changes to strengthen it. These are: stating in the Higher Education Act that the work of academic staff should normally include both teaching and research; a recurring joint Government Bill for higher education and research; a common budget allocation for education and research that enables HEIs to use funds flexibly to fulfil their dual mission; strengthening the connection between how funds are calculated for education and research; and diminishing the dependence on external research funding. HEIs should also actively promote an academic culture where teaching and research are valued equally.

Strengthening important norms in the Higher Education Act

Clarity on basic academic values and norms provides a foundation for the division of responsibility and a trust-building dialogue between the government and HEIs, as well as between HEIs and their partners in the surrounding community. We note that several important principles are already set out in the Higher Education Act, but also find that there are some that we believe should be stated more clearly. These include *the responsibility to protect and promote academic freedom*; *the freedom of teaching*; *collegial responsibility and influence*; and stating that *the work of academic staff should normally include both teaching and research*. We propose that the government initiate changes to the Higher Education Act in these respects.

A coordinated, dialogue-based and forward-looking process

Higher education and research are subject to a wide range of policy goals, some of them in potential conflict with each other. In our view, this calls for established, recurrent occasions for coordinating policy. A particularly important aspect of such coordination is treating higher education *and* research in one context. Goals should be formulated with a long-term perspective – e.g. ten years – with more concrete goals for a four-year period. A longer planning horizon than today is especially required for first and second cycle education. We therefore propose that the government present *a Bill for higher education and research once during each term of office*, as has been the tradition for research policy over the last decades.

We also propose a more dialogue-based, coordinated and long-term framework for the direct steering of HEIs that is done today through annual dialogues and appropriation directives. On the basis of the aforementioned Bill, those aspects that are relevant to direct steering should become the subject of *a dialogue process which results in a four-year planning horizon* with regards to goals, education targets, commitments, and resources. The dialogues should also address cooperation and division of labour between HEIs.

In addition to making steering through the existing appropriation directives more long-term and dialogue-based, we also propose a new instrument in the form of *four-year Government-HEI Agreements*. In the Agreements, targets and follow-up indicators are formulated for each HEI within a limited number of priority areas. While subject to dialogue, targets and indicators should remain the responsibility of each HEI. We therefore propose that the Agreement be referenced, but not included, in the appropriation directives decided by government. The Agreements should not, at least not initially, be tied to funding. At a general level, the Agreements aim to promote a substantive dialogue to increase mutual understanding between the government and HEIs. Concretely, the Agreements can be used to address complex and qualitative goals in a way that is focused and grounded in each HEI's profile and strategies, thereby enabling better goal attainment. Examples of such goals that are mentioned in our terms of reference and which we suggest be addressed through the Agreements are public engagement, gender equality and widening participation. Agreements could also be used to follow up funding increases aimed at quality improvement.

As a basis for policy formulation, and for the systematic re-evaluation of policy choices, there is a need for analyses of the HEI sector's development, the effects of current policy and earlier reforms, as well as international developments. We believe that these kinds of analyses should be produced more systematically than today, and with a greater degree of independence in relation to both government and actors with a stake in policy. We therefore propose that *an analytical function be created with the mission to collect or commission independent analyses* to inform policy and support the work of HEIs and other actors. It should consist of a group of experts with broad societal representation and be hosted by the Swedish Higher Education Authority. One of the tasks of such a function should be to provide a report to inform the Bill for higher education and research.

Education

An important point of departure is that HEIs remain responsible for their academic offerings. We propose that this responsibility be stated in the Higher Education Ordinance, along with the factors that should inform HEIs' design of their academic offerings, namely: *the development of knowledge*, *student demand*, *the needs of the labour market*, and *other needs of society*. Both national and regional needs should be included in HEIs' planning.

We also propose a *statement of HEIs' responsibility for life-long learning in the Higher Education Act*. Life-long learning is facilitated by the present course-based system in Sweden, as well as by the possibility to provide contract education and recently also Moocs. However, in the current resource allocation system, courses and programmes that are flexible for the student are often less economically viable for the HEI. We therefore propose that *funding becomes less dependent on the number of students and their credits*.

Employment numbers for HEI graduates are important to follow, but *should not be linked to automatic steering* e.g. through the resource allocation system; the rapidly changing nature of the labour market is an important reason to avoid such backward-looking steering.

HEIs' responsibility for their academic offerings means that the government's steering should be limited to cases where it is warranted by particular reasons and not be too detailed. We propose that the government steer through *four-year education targets including the total number of full-time equivalent (FTE) students and the number of completed degrees in professional programmes within health care and teacher training*. Steering in the latter case is motivated by the high demand for graduates from these programmes in combination with the fact that this demand is partly the result of political decisions. An HEI's education target could also include special commitments, e.g. regarding fields with few students but a clear national or regional need. Changes in education targets should be grounded in the overall priorities made in the Bill for higher education and research and in the dialogue with each HEI.

Cooperation between HEIs to achieve division of labour should continue, as should the work that has been initiated in creating local and regional arenas for cooperation, e.g. regarding health care

programmes. We also propose a review of how cooperation between HEIs through joint degrees and programmes can be facilitated.

Widening access to higher education remains a challenge; not least is there clear underrepresentation of students from non-academic backgrounds in all three cycles. Although much of this underrepresentation is caused at earlier levels of education, HEIs can also do more. The Government-HEI-Agreements that we propose are a good form for the government to follow up the HEIs' work. We believe the HEIs' mission concerning widening access should also include the doctoral level, which we deem not to be the case as the mission is currently worded in the Higher Education Act.

There are at present no state targets regarding *doctoral education*, nor do we propose any. We do, however, stress that both the government and HEIs have a responsibility to make judgements regarding the need of doctorates inside and outside academia and whether those needs are being met. A common budget allocation for education and research, which we propose, would provide more flexibility in the design of any steering deemed necessary in the future.

Research

Both institutional funding and competitive project funding fill important roles, but we believe that *the high levels of competitive funding compared to institutional funding in Sweden bring a number of negative consequences*. Most importantly, they hamper HEIs' capacity for independent strategic action regarding the long-term direction of the institution, for developing strong knowledge environments with close linkage between teaching and research, and for taking a strategic employer responsibility regarding career structure and development including gender equality. While project funding fills an important function, it is also valuable that teachers can be provided time and opportunity for research in other ways than through project funding.

We therefore propose that the government and parliament state as a goal that *institutional funding should form half of total HEI research income* (up from 44 per cent today), and lay out a plan to achieve such a balance *within an eight-year period*. Such a change can be achieved through new funding to the HEI sector or through redistributing

funds from state research councils and other public authorities that provide research funding. In the latter case, we propose that redistributed funds be allocated to the various HEIs according to their historical levels of funding from the public authorities in question. The changes that increased institutional funding for HEIs should enable can be monitored through the Government-HEI Agreements.

We propose a separate *review of state external funding*, regarding both organisational structure and funding procedures. The review should include the research councils as well as other public agencies that fund research.

We stress the importance of clear drivers for high quality and a strong quality culture that is institutionalized at HEIs and internalized by academics. We do not believe that such a quality culture is best promoted by a high degree of dependence on project funding or performance based funding based on publications and citations; these means of funding risk shifting the focus to certain indicators and outsourcing quality judgements to journals and review panels. However, we do see an important role for research evaluations, as long as they can be adapted flexibly to different HEIs or fields. We therefore recommend that HEIs – together with other actors such as the Swedish Higher Education Authority and the Swedish Research Council – *develop a national framework for research evaluations which drives quality and provides transparency*.

Public engagement and societal impact

HEIs' work with public engagement and societal impact encompasses a wide range of activities. In our view, the current statement of HEIs' public engagement mission in the Higher Education Act is too narrow, not least regarding the societal impact of education. We therefore propose a new wording according to which *HEIs should work to ensure that societal benefit is derived from their knowledge and competence*.

Evaluation and follow-up of HEIs' public engagement work should in our view be an integral part of the national quality assurance system, and could also be included in the Government-HEI Agreements we propose. We do not believe that public engagement or social impact should be made part of a general allocation

formula, but propose that the government instead, from time to time, can allocate certain funds through a transparent process where all HEIs can apply.

We propose that *the role of HEIs in the innovation system* become the subject of a separate inquiry.

Gender equality

Although much has been done to increase gender equality within HEIs, problems remain in the form of gendered choices of fields of study and unequal opportunities in academic careers or access to research funding. We believe that *gender mainstreaming should remain the overall strategy for increased gender equality in HEIs*, and that gender equality should be an integral part of the national quality assurance system. We suggest that the government consider giving the *Swedish Higher Education Authority a clear responsibility for evaluation and follow-up of HEIs' work for gender equality*, and that indicators and thematic evaluations are developed further for national follow-up and comparisons.

Goals and targets specific to each HEI can be included in the Government-HEI Agreements. This allows them to be designed in the way that is the most relevant for each HEI during the coming four-year period. This is in our view a more appropriate and effective form of steering than the current targets for the proportion of women among newly recruited professors, which have the same design for all HEIs, are limited to only professors, are set at the aggregate level (which may hide imbalances in different fields) and are preceded by limited dialogue. These targets should be abandoned in favour of a more HEI-specific steering through the Agreements.

Resource allocation

In our view, resource allocation for strong and responsible HEIs should combine freedom in resource use, including between different parts of their mission, with responsibility for resource efficiency and quality. It should enable differences between HEIs so that they can work in different ways towards partly different goals and missions. It should also build on professional responsibility

through a sensitivity to how incentives or other steering signals affect the intrinsic motivation and the culture of quality and responsibility which must form the foundation of the HEI's mission.

When HEI issues are being discussed, *financial incentives* are often proposed to solve a particular problem. We see risks with a development toward more and more incentives for different issues, e.g. concerning their effect on other parts of HEIs' mission, the risk of homogenisation of the HEI landscape and the risk of crowding out of intrinsic motivation and quality culture. We therefore believe that forms of steering other than performance-based funding are often more appropriate. Such forms of steering include a well-functioning quality assurance system and a stronger base in dialogue.

One commonly used form of financial steering is *directing funds for some specific purpose*. We believe this can be an appropriate form of steering, provided that the process is sound. It should be based on a thorough and transparent analysis of the needs, problems or challenges to be addressed, in which relevant parties participate. Based on the analysis, priorities should be made, with a view to complement or compensate for what HEIs or other actors are already doing. Areas selected must be sufficiently broad so as not to infringe on academic freedom. HEIs should thereafter be given the opportunity to apply, and funds be allocated after a transparent and professional review process. In cases where funds are allocated as part of the general institutional funding, a review should be planned and a time limit should be set for when the specific purpose of the new funding will no longer be followed up separately. If several HEIs formulate joint applications, funds should be divided between their different budgets at the outset.

A common budget allocation for education and research

Today, the parliament decides on two separate budget allocations to HEIs: one for first and second cycle education, and one for research and doctoral education. In their current form, these allocations must be kept separate according to budgetary rules, i.e. funds for research must not be used for education or vice versa. In order for HEIs to ensure a close linkage between teaching and research, we believe that

HEIs need to be able to use their resources in an integrated way. To achieve this, we propose that these two budget allocations instead form *one, common budget allocation for education and research*. Within this common budget allocation, we believe that there should still be one portion calculated for education and one for research, but that HEIs should have the freedom to use their total institutional funding to achieve their mission within education and research.

The portion for first and second cycle education

Today, the entire allocation for first and second cycle education is based on the number of FTE students enrolled and the number of credits they earn. The actual funding for a particular year is thus settled at the end of that year based on the number of students and credits. To increase stability, we propose that this system be replaced with a model where *half of the funding cap for each HEI is given as a block grant, and half is settled yearly based on the number of students*. The number of credits earned by students is thus proposed to no longer affect funding, in order to facilitate the development of new programmes and life-long learning and avoid incentives to lower requirements on students.

The subject-based funding rates in the present system have a number of drawbacks in our view. The subject categories are based on traditional and partly obsolete disciplinary fields, consistency in how each course is classified according to these categories is difficult to maintain, and the different funding rates for different subjects may hamper the development of new and transdisciplinary programmes. We propose *a model without subject-based funding rates, where an HEI is instead given a certain funding level and a target for the number of FTE students*. This model highlights each HEI's responsibility for how resources are allocated within the HEI, while providing a more direct way for the government to influence the total number of students. In cases where funding levels are raised to expand a specific programme, the costs need to be calculated with the help of the Swedish Higher Education Authority.

The portion for research and doctoral education

There is currently a connection between education and research funding in the form of a floor in research funding related to the number of FTE students (SEK 12 000/FTE). To further strengthen this connection, we propose that *raised targets for FTE students should be accompanied by increases also in the research portion of funding*, with SEK 12 000 for each new FTE student. If targets are lowered, the same logic should apply.

The present indicator-based model for parts of the institutional research funding should be abandoned, and *we do not consider performance-based redistribution of institutional funding to be motivated until balance between institutional funding and external funding has been achieved*. If a model for allocating additional funding is needed, a new one should be designed after careful analysis. Which criteria are used, and the relation between them, depends on which goals are desirable, which may shift over time depending on changing circumstances and political considerations.

If there is a need to direct funds to certain areas, we suggest using a model similar to the one used for Strategic Research Areas presented in the 2008 Research Bill, i.e. that HEIs can compete for funds which are allocated after peer review. The government can also attach terms to the funding, e.g. the connection of research to education.

General administrative provisions

HEIs have a number of exceptions from the general administrative provisions for government agencies, most of which we believe serve their purpose and should be maintained. In addition, we believe the government should consider further exceptions in line with its earlier announcements (Govt. Bill 2009/10:149).

We propose that the general regulation that is currently included in the common appropriation directive for all HEIs instead be regulated through ordinance, as has been the general rule for government agencies since 2010.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

I direktiven[1] till utredningen framgår att vi ska föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem som stöder universitet och högskolor och ger dem incitament att utveckla verksamheten i enlighet med kraven i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt de mål i övrigt som riksdag och regering har fastställt för högre utbildning och forskning. Vi ska göra en samlad översyn av de statliga universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Vi har alltså att se till universitetens och högskolornas samlade verksamhet, och till hela paletten av styrningsformer. I utredningsdirektiven framhålls vidare bland annat att styrningen ska:

- Främja högkvalitativ forskning, utbildning och innovation som leder till samhällets utveckling och bidrar till att möta samhällsutmaningar.
- Stödja och ge incitament för att nå de mål som riksdag och regering beslutat, och kunna hantera målkonflikter.
- Ta hänsyn till universitets och högskolors särart och särskilda roll, och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regering och lärosäten.
- Ge universitet och högskolor goda förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet, agera strategiskt och hantera omvärldsförändringar.
- Främja profilering, samarbeten och arbetsfördelning mellan lärosäten så att resurserna i systemet används effektivt och det skapas

[1] Direktiven finns i sin helhet i bilaga 1 och bilaga 2.

förutsättning för hög kvalitet i utbildning och forskning i hela landet.

- Säkerställa kunskaps- och kompetensförsörjningen (inklusive att förebygga eller åtgärda brister i form av för lite utbildning eller forskning inom vissa områden).
- Främja samverkan och mobilitet mellan lärosäten och omgivande samhälle.
- Främja jämställdhet och breddad rekrytering samt livslångt lärande.

Styrningen och resurstilldelningen ska utformas så att den stöder lärosätenas möjligheter att möta de stora samhällsutmaningar som Sverige står inför. Styrningen bör utformas så att den effektivt och ändamålsenligt stöder det i den forskningspolitiska propositionen angivna målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de utmaningar samhället står inför, både i Sverige och globalt. Vi ser sammanfattningsvis att målet är styrning som ger lärosätena goda förutsättningar att ta ett självständigt ansvar för att utveckla och förmedla kunskap för samhällets långsiktiga utveckling.

1.1.1 Avgränsningar i uppdraget

I direktiven till vår utredning finns vissa avgränsningar. De förslag vi lämnar ska enbart avse statliga lärosäten. När det gäller SLU ska förslagen vara begränsade till forskning och utbildning på forskarnivå. Vi ska vidare inte lämna förslag som berör den befintliga examensstrukturen. Dessutom ska vi inte lämna förslag som rör innehåll eller genomförande av universitets och högskolors utbildning eller forskning.

I direktiven påpekas också att våra förslag inte får vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser eller ett minskat antal studenter för att kunna genomföras. Utredningen behandlar alltså inte behovet av utökade resurser för högre utbildning och forskning.

Vi har i utredningen sett på högskolan i ett brett samhällsperspektiv. Dock har vi i utredningsarbetet valt att inte närmare gå in på

innovationssystemet och högskolans roll i detta, trots att innovationsfrågor ingår som en självklar del i högskolans uppgift att verka för att forskningsresultat kommer till nytta. Skälet till att vi inte behandlar innovationssystemet och högskolans roll i detta är att det är en komplex fråga som inbegriper en rad olika aktörer samt regelverk och lagstiftning som ligger utanför högskolans ordinarie verksamhet. Vi menar därför att det är lämpligt att innovationssystemet, inklusive hur högskolans roll i detta ska se ut, utreds i särskild ordning. En utförligare resonemang kring detta finns i kapitel 7. Vi vill dock betona att även om vi inte särskilt har behandlat innovationssystemet i vårt utredningsarbete, ingår innovationsfrågor som en del av det övergripande ramverk vi föreslår.

1.1.2 Om våra förslag

Vårt uppdrag är alltså brett och omfattande. De förslag som vi lägger i detta betänkande utgår från den övergripande tanken om att en ändamålsenlig styrning ska bidra till att utbildning och forskning ska kunna nå hög kvalitet och bedrivas effektivt. Vårt fokus har varit att utveckla ett övergripande ramverk och principer för styrning och resurstilldelning, snarare än detaljer. Ett sådant ramverk kan anpassas och utvecklas i relation till skiftande politiska förutsättningar och omvärldsfaktorer och därmed leva över lång tid.

Vi menar att de detaljer som behöver utvecklas vidare inom ramverket lämpligast görs inom Regeringskansliet. Det gäller också de av våra förslag som avser förändringar i lag och förordning, vilka kräver beredning av juridisk expertis. I vidareutvecklingen av ramverkets detaljer bör Regeringskansliet samarbeta med lärosäten och berörda myndigheter.

När dagens styrsystem infördes 1993 påtalade regeringen att den förväntade sig att systemet skulle utvecklas efter hand. Regeringen beslutade därför att på olika sätt följa upp och utvärdera reformen för att kunna vidareutveckla systemet. Vi ansluter oss till denna tanke, och menar att det är en klok ansats att samtidigt som nya styrformer införs besluta om hur dessa ska följas upp.

1.2 Utredningsarbetet

1.2.1 Möten och diskussioner med högskolans intressenter

I vårt utredningsarbete har vi fäst stor vikt vid möten med olika intressenter, av vilka lärosätena naturligtvis varit en part. Förutom lärosätesledningar har vi träffat forskare, olika ämnesföreträdare samt tjänstemän med ansvar för planering och ekonomi m.m.

Vi har också haft möten med studentorganisationer, statliga och privata forskningsfinansiärer, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, myndigheter, regionala och kommunala organ, intresseorganisationer, vetenskapliga akademier m.m.[2] Vi har även deltagit i ett antal konferenser som på olika sätt anknutit till utredningens uppdrag. Dessutom har vi haft dialog med andra utredningar och myndigheter med uppdrag som anknyter till högskolans styrning.

Det huvudsakliga syftet med dessa möten har varit att lyssna och samla in synpunkter från högskolans olika intressenter. Vi har vid dessa möten delat med oss av våra egna analyser och relativt öppet testat tankar på möjliga förändringar. Diskussionerna har genomgående varit konstruktiva och framåtsyftande.

I början av januari 2018 presenterade vi en första övergripande skiss på en ny modell för styrning och resurstilldelning till högskolan. Utifrån denna skiss har vi haft förnyade diskussioner med olika intressenter. Diskussionerna har framför allt handlat om hur våra preliminära idéer har kunnat vidareutvecklas och vilka konsekvenser olika förändringar kan innebära. I juni 2018 presenterade vi mer preciserade förslag kring tre frågor som de inledande diskussionerna särskilt kretsat kring: kompetensförsörjning, resursfördelning samt vår idé om en mer långsiktig och dialogbaserad styrning. Detta diskuterades på ett flertal seminarier under Almedalsveckan, där utredningen deltog.

Genom att tidigt i processen vara öppna med våra preliminära tankar och idéer har vi velat vara en diskussionspart under utredningens gång. Vår ambition har varit att föra en öppen diskussion om vilka förändringar som behövs och vilka konsekvenser olika förändringar kan medföra, och att låta denna diskussion vara en del av utredningsarbetet. Många intressenter har lämnat genomarbetade

[2] En lista över vilka vi träffat samt de konferenser vi medverkat i finns i bilaga 3.

skriftliga inspel till utredningen, vanligtvis med avstamp i de idéer som vi presenterat.

Vår förhoppning är att denna process, förutom att ha givit oss värdefull kunskap och förståelse, också har bidragit till en vidare diskussion om högskolans roll i samhället, nu och i framtiden. I de många olika sammanhang som våra utredningsdirektiv och vårt utredningsarbete har diskuterats har vi märkt att högskolans olika intressenter har kunnat mötas för att framföra sina synpunkter och lyssna till andras resonemang. Vi hoppas att diskussionen har bidragit till en ökad förståelse för varandras olika utgångspunkter och uppdrag, och startat en diskussion som kan fortsätta även när vi nu har fullgjort vårt arbete.

De underlag som vi har presenterat under utredningsarbetet finns att tillgå på utredningens webbsida.[3] Där finns även alla inspel som skickats in till utredningen.

1.2.2 Idéer från många aktörer

Många idéer om hur högskolan ska styras har uttryckts långt innan vårt arbete i utredningen påbörjades. Högskolans styrning och resurstilldelning har varit föremål för flera statliga utredningar sedan nuvarande styrsystem infördes 1993.[4] Förutom statliga utredningar har flera andra aktörer, exempelvis SUHF, Svenskt näringsliv, TCO, SFS och IVA, fört fram underbyggda idéer om förändringar på systemnivå, vilka vi har granskat och resonerat kring.

Vårt uppdrag omfattar frågor som är föremål för en intensiv diskussion i de flesta andra länder. För att få ett internationellt perspektiv har vi gjort studiebesök i Norge, Danmark, Finland och Nederländerna. Vi har därtill tagit del av olika internationella jämförelser och rapporter som givit oss en bild av den internationella utvecklingen. Eftersom varje land finns i sin speciella kontext med olika system för hur man organiserat högre utbildning och forskning går det inte, ens om man skulle vilja, att kopiera ett annat lands styr- och resurstilldelningssystem. Däremot har studiebesöken givit oss värdefull information om erfarenheter från olika delar i styrsystemen.

[3] https://strututredningen.wordpress.com/
[4] Se bl.a. SOU 1994:80, SOU 1996:21, SOU 1998 :128, SOU 2000:82, SOU 2005:48, SOU 2007:81, SOU 2008:104.

I enlighet med direktiven har utredningen haft en parlamentarisk referensgrupp där samtliga riksdagspartier har varit representerade.[5] Därtill har experter från Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet och Finansdepartementet varit knutna till utredningen.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en historisk bakgrund till dagens system (kapitel 2). De lösningar och val som gjorts under tidens gång har alla verkat i sitt sammanhang; sammanhang som i vissa fall fortfarande är giltiga, men i andra fall har förändrats betydligt. Därefter följer en översiktlig beskrivning av de principer och verktyg som regering och riksdag styr högskolan med i dag (kapitel 3).

I kapitel 4 redovisar vi utredningens principiella utgångspunkter för en ändamålsenlig styrning, och hur ansvarsfördelningen mellan regering och lärosäten bör se ut. Vi föreslår även att några grundläggande akademiska värden och normer bör tydliggöras i författning.

I kapitel 5 lämnas bedömningar och förslag till ramverk för styrprocessen. Vi redogör först för hur övergripande mål och prioriteringar för högre utbildning och forskning kan formuleras för att uppnå långsiktighet, samordning och förstärkt samband mellan utbildning och forskning. Därefter fokuserar vi på den direkta styrningen av universitet och högskolor, och hur denna kan göras mer dialogbaserad och långsiktig. Sedan beskriver vi hur styrning och utveckling av högre utbildning och forskning kan göras mer kunskapsbaserad.

I kapitel 6 beskriver vi verksamheten, dvs. utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå, samt forskning. Vad gäller utbildning diskuteras styrning och dimensionering av utbildningsutbudet, inklusive utbildning för livslångt lärande. För forskningen är lärosätenas utrymme för eget ansvarstagande i relation till externa finansiärer i fokus. I kapitel 7 resonerar vi om högskolans samverkan med det omgivande samhället, och verksamhetens samhällspåverkan. Kapitel 8 ägnas åt en diskussion om jämställdheten i högskolan och hur den bör följas upp och främjas.

Den finansiella styrningen av högskolan diskuteras i kapitel 9. Det handlar dels om hur anslagsfördelningen bör utformas, dels hur den finansiella styrningen i övrigt bör se ut. Kapitel 10 innehåller

[5] Den parlamentariska gruppens sammansättning framgår av bilaga 3.

bedömningar och överväganden vad gäller det ekonomiadministrativa regelverket, mot bakgrund av de undantag som universitet och högskolor har från detta.

I kapitel 11 redogör vi för de viktigaste konsekvenserna av våra förslag.

Betänkandet avslutas med utredarens slutord.

1.3.1 Begrepp

Vi har valt att använda uttrycket ”universitet och högskolor” synonymt med uttrycket ”lärosäten”. När vi använder ”högskolan” speglar detta ett systemperspektiv. Begreppet ”lärare” används i högskolelagens mening (1992:1434, 3 kap.) och innefattar alltså personal med både forskande och undervisande uppgifter.

När vi skriver om forskning avser vi även konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete, i enlighet med högskolelagen (1992:1434, 1 kap. 2 §). Med vetenskaplig kompetens avses också konstnärlig kompetens. Med vetenskapligt kompetenta lärare avses också konstnärligt kompetenta lärare.

De förkortningar som används frekvent finns angivna i en lista i början av betänkandet.

2 Högskolans styrning i ett historiskt perspektiv

I det här kapitlet ger vi en historisk bakgrund till dagens styrning av högskolan. Det högskolelandskap och det styrsystem vi har i dag är resultat av hur akademin, politiken och andra aktörer i olika tider har sett på hur högskolan ska förhålla sig till samhällsutvecklingen, nationellt och internationellt. De vägval som har gjorts vid olika tidpunkter präglar på olika sätt fortfarande högskolan. Som en röd tråd finns principen om en nära koppling mellan utbildning och forskning, vilken dock inte alltid har harmoniserat med andra politiska mål.

Två reformer, 1977 och 1993, har särskilt stor påverkan på dagens högskola. 1977 års högskolereform innebar en kraftigt vidgad högskola, dels genom att många volymmässigt stora utbildningar såsom lärar- och vårdutbildningar blev högskoleutbildning, dels genom att en mängd nya högskolor inrättades runt om i landet. Reformen 1993 utgör startpunkten för dagens system, och det är enligt de principer som infördes då som högskolan fortfarande styrs. Den grundläggande tanken bakom 1993 års reform var att universitet och högskolor behövde ett stort mått av frihet dels för att åstadkomma hög kvalitet i utbildning och forskning, dels för att kunna verka som kritiska röster i samhället.

2.1 Högskolan som en del av samhällsbygget

I början av 1900-talet fanns sex lärosäten i Sverige: Uppsala och Lunds universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Stockholms högskola och Göteborgs högskola. Totalt var cirka 6 500 studenter inskrivna vid dessa. Till universitetsfamiljen fördes

decennierna som följde också de privata lärosätena Chalmers tekniska högskola och Handelshögskolan i Stockholm samt veterinärhögskolan, skogshögskolan och lantbrukshögskolan.

Efter andra världskriget underströks synen på högre utbildning och forskning som viktiga inslag i att bygga det moderna samhället. Utbildning och forskning blev samhällspolitiskt viktiga frågor, och omfattande utredningar tillsattes kring högskolans roll. Utredningarna behandlade forskning och utbildning tillsammans.[1]

Tillgången till högre utbildning blev en viktig demokratifråga – de med rätt förutsättningar skulle ges möjlighet att studera, oavsett samhällsklass. I linje med detta infördes 1965 ett allmänt studiestödssystem för att underlätta för ungdomar att genomföra högskolestudier. Samtidigt byggdes gymnasieskolan ut, vilket innebar att fler ungdomar blev behöriga att studera vid högskolan, och tillströmningen till högre utbildning tilltog.

Under 1950- och 1960-talen blev det tydligt att det fanns behov av högre utbildning utanför befintliga universitetsorter. I början handlade det om att förvärvsarbetande personer behövde komplettera sin utbildning för att fungera bättre i sitt arbete och avancera i karriären. Därefter handlade diskussionen dels om att avlasta befintliga universitet, dels om att kunna tillgodose Norrland med akademiska professioner inom vården. Som svar på dessa behov inrättades Umeå universitet 1965, och sedan universitetsfilialer i Linköping, Örebro, Karlstad och Växjö 1967.[2]

De samhällspolitiska frågor som funnits på agendan påverkade alltså utvecklingen inom högskolesektorn, och samhällsbyggande frågor har under hela efterkrigstiden varit en del av högskolepolitiken. Ett exempel är diskussionen om breddad tillgång till högskoleutbildning utifrån ett klassperspektiv, vilket också sammanföll med behovet av fler akademiskt utbildade i samhället. Frågan om breddad rekrytering till högre utbildning har följt med under årtiondenas lopp, och inkluderar i dag såväl social som svensk/utländsk bakgrund. Ett annat exempel är jämställdhet, som började uppmärksammas i högskolepolitiken under 1980- och 1990-talen, såväl i Sverige

[1] Se 1945 års universitetsberedning, 1955 års universitetsberedning, 1963 års universitets- och högskolekommitté.
[2] Universitetsfilialen i Linköping blev 1970 en teknisk högskola, och 1975 universitet.

som internationellt. Frågorna om jämställdhet har framför allt handlat om könsbundna studieval samt mäns och kvinnors skilda möjligheter till forskarkarriär.[3] Detta har lett till olika satsningar och uppdrag till universitet och högskolor. Ytterligare ett exempel på en samhällspolitisk fråga som påverkat högskolan är hållbar utveckling, som sedan 2005 finns inskrivet i högskolelagen som ett mål för universitets och högskolors verksamhet.[4]

2.2 Övergripande princip att utbildning och forskning hör ihop – men svårt i praktiken

Wilhelm von Humboldts ideal om ett universitet där utbildning och forskning är intimt knutna till varandra fick starkt stöd i utvecklingen av det svenska universitetsväsendet under senare hälften av 1800-talet. I de svenska universitetsstatuterna infördes 1916 en målbeskrivning för universitetens verksamhet där det tydliggjordes att ”universitetets uppgift är forskning och undervisning”. Detta ideal lever kvar i dagens universitets- och högskolesystem, befäst i de europeiska universitetens rättighetsförklaring *Magna Charta Universitatum*[5], och i Sverige stadfäst i det som brukar kallas högskolelagens portalparagraf (SFS 1992:1434, 1 kap. 2 §).

Kopplingen mellan utbildning och forskning har på ett principiellt plan varit gällande under hela den moderna högskolans uppbyggnad. I Andréns historiska genomgång av högskolans utveckling under 1900-talet skriver han att det från 1945 års universitetsberedning och fram till dagens debatt har rått en total enighet om att denna princip ska vara vägledande eftersom utbildningen ska vila på vetenskaplig grund, och sådan uppnås först genom det direkta sambandet mellan forskning och utbildning. Andrén påpekar att något annat alternativ inte heller har presenterats, men konstaterar att det ”däremot fanns divergerande tolkningar av den konkreta innebörden av principen och hur den skulle omsättas i praktiken”.[6] Principen om att utbildning och forskning ska vara sammankopplade har utmanats

[3] UKÄ (2016b), s. 14–15.
[4] SFS 1992:1434, 1 kap. 5 §.
[5] Universitetens Magna Charta, Bologna 1988. I SOU 2015:70 konstateras att denna princip används som ett kriterium på vad som konstituerar universitet och högskolor (s. 311).
[6] Andrén (2013), s. 63–64.

bland annat genom införandet av sektorsforskning, särskilda lärarkategorier för undervisning och inrättandet av universitetsfilialer (sedermera högskolor) utan forskningsorganisation.

2.2.1 Sektorsforskning – utan koppling till utbildning

Fackhögskolor inom medicin, teknik, ekonomi samt skogs- och lantbruk inrättades under 1800-talet och början av 1900-talet i syfte att utveckla och främja Sveriges sjukvård, näringsliv samt skogs- och lantbruk. Dessa fackhögskolor hade ansvar för en avgränsad samhällssektor. Genom utbildning och forskning skulle de stödja respektive områden.

I samband med den samhälleliga utvecklingen efter andra världskrigets slut uppstod nya forskningsfält rörande praxis i arbetsliv, undervisning, boende, energihushållning, bistånd, miljöfrågor och socialtjänst. I slutet av 1950-talet introducerades därför en ny form av sektorsinriktad forskning som stöddes av interna rådsliknande organ vid statliga ämbetsverk och myndigheter, finansierade med statliga medel. Utgångspunkten för den sektoriella forskningspolitiken var att varje samhällssektor skulle bedöma och finansiera sektorns forsknings- och utvecklingsbehov.

Till skillnad från den branschinriktade forskningen vid fackhögskolorna var sektorsforskningen helt skild från utbildning. Ansatsen var i stället att forskningen kunde och borde renodlas. Sverker Gustavsson har beskrivit att sektorsforskningens roll inte var att ge svar på vissa bestämda frågor och att den därmed inte hade någon tydlig beställare, utan bedömningar av forskningens värde i relation till praxis gjordes av de ämbetsmän och myndigheter som ansvarade för en viss sektor.[7]

I sektorsforskningens natur ligger också att resurserna för forskning inom de olika samhällssektorerna vägs mot andra användningsområden inom just den sektorn. Forskningsfinansiering skildes alltså inte från andra myndighetsuppgifter. De resurser som avdelades för sektorsforskning var därmed inte tillgängliga för alternativ användning inom andra forskningsområden, utan var delar i en skolpolitik, en energipolitik etc.[8]

[7] Gustavsson. (2016b), s. 47–57.
[8] Gustavsson (1989) s. 166–173, Andrén (2013), s. 126–127.

Sektorsforskningen hade en stark utveckling under 1960- och 1970-talet. Från 1980-talets slut minskade sektorsanslagen, men fortfarande finansierar vissa myndigheter med sektorsperspektiv en relativt stor del av lärosätenas forskning.[9]

2.2.2 Särskilda lärarkategorier för undervisning

Under 1960- och 1970-talen gick högre utbildning och forskning från att ha varit en företeelse som berörde ett fåtal personer i de högre samhällsklasserna, till att involvera en stor del av befolkningen. År 1945 studerade 14 000 män och kvinnor vid universiteten – i början av 1970-talet hade antalet vuxit till över 100 000.[10]

Att hålla fast vid principen om utbildning och forskning som oskiljaktiga blev svårare i takt med att antalet studenter ökade. En större utmaning av principen skedde när den nya lärarkategorin universitetslektor inrättades 1958. Lektoraten inrättades då de traditionella akademiska tjänsterna[11] inte ansågs kunna räcka till för att undervisa alla de studenter som sökte sig till högre utbildning och samtidigt utföra högkvalitativ forskning och handledning av doktorander. Universitetslektorerna, som skulle vara disputerade, var koncentrerade på undervisning och hade inte vetenskapligt arbete i sin tjänst. Under 1960-talet skapades sådana tjänster i praktiskt taget alla ämnen inom de filosofiska fakulteterna. Då bristen på kompetenta lärare var stor anställdes även mycket oerfarna yngre lärare som lektorer.[12]

Att införa denna lärarkategori och samtidigt fortsätta att hävda det Humboltska idealet, förklarade regeringen genom att hänvisa till att forskning och utbildning inte måste återspeglas i arbetsuppgifterna för varje enskild befattning. Man menade alltså att detta samband inte behövde uppnås på personnivå, utan kravet kunde uppfyllas genom att sambandet fanns inom universitetet som sådant.[13]

[9] Se UKÄ (2018e), s. 154.
[10] Högskoleverket (2006a), s. 16. Det var inte bara i Sverige som högskolesektorn ökade dramatiskt, utan detta var ett internationellt fenomen, se exempelvis Andrén (2013), s. 32–33.
[11] Professor var den enda fasta forskar- och lärartjänsten, och professorerna var ansvariga för både vetenskapligt arbete och grundläggande undervisning. Kring professor fanns tjänster av olika slag (docent, amanuens, lektor, biträdande lärare m.m.) – alla betraktade som stödtjänster. Professors undervisningsskyldighet angavs i antal timmar per läsår. Se Andrén (2013), s. 185–186.
[12] SOU 1992:1, s. 53–55.
[13] Andrén (2013), s. 197.

I slutet av 1960-talet tillkom ännu en typ av undervisningstjänster – universitetsadjunkterna – som ytterligare tänjde på principen om att utbildning och forskning hör samman. I dessa tjänster, som inte krävde forskarutbildning, ingick inte någon forskning alls. Inom i synnerhet de filosofiska fakulteterna blev professorernas kontakter med grundutbildningsstudenterna allt mer sällsynta. Denna utveckling förstärktes i och med forskarutbildningsreformen 1969 som innebar att professorer, docenter och forskarassistenter förväntades att i huvudsak undervisa och handleda i forskarutbildningen, medan universitetslektorer och adjunkter förutsattes ägna sig åt grundutbildningen.[14]

2.2.3 Universitetsfilialer utan forskningsorganisation

Den Humboltska principen utmanades på nytt när universitetsfilialerna i Linköping, Örebro, Karlstad och Växjö inrättades i slutet av 1960-talet. Till dessa filialer knöts inga forskningsresurser, utan deras uppdrag var utbildning. 1963 års universitets- och högskolekommitté, vars förslag till modell regeringens proposition sedan följde, argumenterade för att forskarutbildning och grundforskning måste hållas samman på universiteten för att inte splittra de knappa resurserna, varför inga forskningsresurser skulle tillföras filialerna. Principen om en stark koppling mellan utbildning och forskning skulle i stället upprätthållas genom anknytningen till respektive moderuniversitet.[15]

2.3 En genomgripande högskolereform 1977

Den kraftiga studentexpansionen och en politisk vilja att tydligare knyta samman utbildning och arbetsliv lade grunden till 1977 års högskolereform. Som grund för reformen låg 1968 års utbildningsutredning (U 68), vilken präglade den högskolepolitiska debatten under många år. Reformen 1977 kännetecknades av en fortsatt stark tilltro till högskolans roll som utvecklings- och förändringskraft i samhället, men den präglades också av tidsandan med bärande idéer om social ingenjörskonst och centralplanering. Dimensioneringen

[14] SOU 1992:1, s. 55.
[15] Moderuniversitet för filialerna var: Linköping – Stockholms universitet, Örebro – Uppsala universitet, Karlstad – Göteborgs universitet, Växjö – Lunds universitet.

av olika utbildningar skulle utgå från samhällets behov av arbetskraft; dessa behov räknades fram efter bedömningar av den framtida utvecklingen inom olika näringsgrenar och yrken.

1977 års reform innebar stora förändringar för den högre utbildningen. Begränsningar i det fria tillträdet till studier vid filosofiska fakulteter hade förvisso påbörjats redan 1969, men nu blev den högre utbildningen i princip totaldimensionerad och centralplanerad. Yrkesutbildning prioriterades framför utbildning mot bildningsideal. Utbildningslinjer fördelade mot yrkesutbildningssektorer[16] blev därför den grundläggande enheten för all utbildning. Utbildningens innehåll och organisation reglerades i nationella utbildningsplaner som fastställdes av en central myndighet, Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Riksdagen fattade beslut om utbildningarnas dimensionering utifrån förslag från UHÄ, vilket baserades på prognoser över arbetslivets behov av kompetens.[17]

Reformen 1977 var genomgripande, men samtidigt begränsad då den framför allt var inriktad mot utbildning samt mot högskolans organisation, dimensionering och lokalisering. Frågor om forskning och högskolans tjänstestruktur var däremot endast marginellt berörda. Vad gäller forskarutbildningen genomfördes de stora förändringarna 1969 när en fyraårig doktorsexamen infördes. Någon styrning av forskarutbildningens dimensionering, liknande den för grundutbildning, infördes inte. (Se vidare avsnitt 2.7.5.)

[16] Det fanns fem yrkesutbildningssektorer: 1) Tekniska yrken, 2) Administrativa, ekonomiska och sociala yrken, 3) Vårdyrkesutbildning, 4) Utbildning för undervisningsyrken, 5) Utbildning för kultur- och informationsyrken.
[17] Undantaget var individuella och lokala linjer samt enstaka kurser som beslutades av regionstyrelser.

2.3.1 Utbildningar med brist på vetenskaplig tradition förs till högskolan

En stor förändring med 1977 års reform var att flera stora eftergymnasiala utbildningar, framför allt lärarutbildningar, vårdutbildningar[18] samt utbildningar vid socialhögskolor, blev högskoleutbildning.[19] Detta innebar att antalet högskolestudenter ökade med nästan 46 000 studenter mellan 1976 och 1977. Det innebar också att andelen kvinnor steg med 10 procentenheter, från 43 till 53 procent, och att högskolan från och med då fick en majoritet av kvinnliga studenter.[20]

Ursprunget till att bland annat lärar- och vårdutbildningarna fördes till högskolan var det vidgade högskolebegrepp som U 68 föreslog. Detta förslag härrörde framför allt ur en önskan om en tydligare struktur för den eftergymnasiala utbildningen, men i regeringens proposition anför statsrådet också motiv kring social och könsmässig snedrekrytering till högskolan.[21]

Det nya högskolebegreppet inkluderade utbildningar där den vetenskapliga anknytningen i många fall var en annan än den traditionella. Samtidigt var beskeden från riksdag och regering att all högskoleutbildning skulle betraktas på samma sätt i fråga om forskningsanknytning. I propositionen uttryckte statsrådet också förhoppningar om att forskningsanknuten yrkesinriktad utbildning skulle utveckla samhälle och arbetsliv:

> En kritisk medvetenhet, stimulerad av bl.a. utbildningens anknytning till vetenskaplig verksamhet, kan i fråga om yrkesinriktad utbildning bidra till samhällsförändring genom förnyelse av arbetslivet.[22]

Behovet av mer koppling mellan forskning och lärarutbildning hade identifierats tidigare. Exempelvis beskrev Lärarutbildningskommittén i början av 1970-talet forskningen om lärarutbildningens ämnen

[18] Utbildning till arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, ortopedingenjör, sjukgymnast (i dag fysioterapeut), sjuksköterska (inklusive specialistsjuksköterska), tandhygienist samt utbildning mot social omsorg (i dag sammanförd med socionomutbildning) hade landsting eller kommun som huvudmän. De förstatligades 2002. Se prop. 2000/01:71.
[19] Även konstnärliga utbildningar och journalistutbildningen fördes till högskolan. I slutet av 1980-talet tillkom också korta ingenjörsutbildningar när gymnasieingenjörsutbildningen uppgraderades till högskoleutbildning.
[20] Högskoleverket (2006a), s. 19–20.
[21] Prop. 1975:9, s. 402–404.
[22] Prop. 1975:9, s. 405–406.

som bristfällig och i behov av utveckling.[23] I och med att all lärarutbildning fördes till högskolan blev kopplingen mellan denna och forskningen formellt mer sammankopplade.

Det var dock inte självklart hur forskningsanknytningen skulle se ut för de utbildningar som blev högskoleutbildningar 1977. I motsats till de etablerade ämnena hade de inte någon given ”vetenskaplig corpus” att förhålla sig till. För dessa professionsutbildningar fanns också spänningar mellan förväntningar på att utbildningen å ena sidan skulle leverera yrkesrelevanta färdigheter och å andra sidan uppfylla kraven på vetenskaplig förankring.

Hur de nya utbildningarna utvecklades inom den akademiska världen tycks ha varierat. I den tematiska studie om forskningsanknytning som Högskoleverket gjorde 2006 beskrivs hur sjuksköterske- och lärarutbildningarna skiljer sig åt i forskningsanknytning. Detta förklaras med att omvårdnad efter 1977 kom att utvecklas både som forskningsområde och som forskarutbildningsämne, och blev därmed en självklar vetenskaplig överbyggnad inom sjuksköterskeutbildningen. Inom lärarutbildningen utvecklades däremot inte samma distinkta ämnesidentitet, varken i form av undervisningsämne eller gemensamt forskningsområde.[24]

2.3.2 Nya högskolor – forskningsanknytning diskuteras

I samband med 1977 års reform blev universitetsfilialerna i Karlstad, Örebro och Växjö självständiga högskolor och därtill inrättades tio nya högskolor.[25] Ett principbeslut i riksdagen om att fasta forskningsresurser enbart skulle finnas vid sju orter innebar att alla dessa nya högskolor inrättades utan forskningsorganisation och utan forskningsresurser. De nya högskolorna skulle alltså enbart ha till uppgift att utföra utbildning. Det handlade då om befintliga lärar- och vård-

[23] SOU 1972:92, s. 235.
[24] Högskoleverket (2006c), s. 51–52.
[25] De nya högskolorna inrättades i Borås, Eskilstuna/Västerås, Falun/Borlänge, Gävle/ Sandviken, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Kristianstad, Sundsvall/Härnösand och Östersund. Filialen i Linköping hade 1975 fått status som universitet. 1977 års reform innebar också att de konstnärliga utbildningarna i Stockholm blev självständiga enheter, medan de konstnärliga utbildningarna i Göteborg och Malmö gick upp i Göteborgs respektive Lunds universitet. Sveriges lantbruksuniversitet bildades genom en sammanslagning av lantbruks-, skogs- och veterinärhögskolorna.

yrkesutbildningar som nu gavs högskolestatus, samt om nya utbildningar som utgick från behov som identifierats av regionens näringsliv. De nya utbildningarna var tekniska yrkesutbildningar, administrativa och ekonomiska utbildningar samt utbildningar för kultur- och informationsyrken. Även om önskemål från regionen togs upp blev de nya högskolorna inte särskilt profilerade, utan deras utbildningsutbud kom att överensstämma till stor del med de etablerade lärosätenas utbud inom samma områden.[26]

Kopplingen mellan utbildning och forskning diskuterades utförligt av U 68, som därmed introducerade begreppet ”forskningsanknytning”. U 68 fastslog att:

> I den i många hänseenden mycket heterogena högskoleutbildning som utredningsförslaget avser måste mål och medel för forskningsanknytning kunna skifta avsevärt. Man bör emellertid utgå från att all utbildning bör ha ett samband med forskningen /…/ [27].

Den lösning som presenterades var att dela in Sverige i sex högskoleregioner, med minst ett universitet i varje region. På samma sätt som för de tidigare universitetsfilialerna skulle därmed universiteten utgöra garanten för forskningsanknytning vid regionens högskolor.

I debatten kring U 68 och 1977 års reform diskuterades frågan om forskningsanknytning flitigt.[28] I remissvaren till U 68 framgår att den då befintliga högskolevärlden starkt ifrågasatte om principen om utbildningens och forskningens nära samband kunde upprätthållas i och med inrättandet av nya högskolor med enbart grundutbildningsuppdrag. Lärarhögskolorna, gymnastik- och idrottshögskolorna samt socialhögskolorna var däremot generellt sett mer positiva till det vidgade högskolebegreppet.[29]

I grunden vidhöll U 68 alltså principen om att all utbildning bör ha ett samband med forskningen, men två andra principer blev i slutändan viktigare: 1) att sprida utbildning över landet, 2) att inte splittra forskningsresurserna på för många enheter. Reformen 1977 innebar ett avsteg från traditionen att forskning och utbildning skulle bedrivas vid varje enhet. Som för att understryka paradoxen infördes i den nya högskolelagen två paragrafer som uttryckte att utbildning ska bygga på

[26] Andrén (2013), s. 40–41.
[27] SOU 1973:2, s. 58.
[28] Se Andrén (2013), s. 44–48.
[29] Prop. 1975:9, s. 145–146.

vetenskaplig grund samt att verksamheten ska anordnas så att samband mellan utbildningen, forskningen och utvecklingsarbetet främjas.[30]

1977 års reform innebar alltså att högskolelandskapet förändrades; det var skillnad mellan *universitet* med uppdrag att både utbilda och forska, och *högskolor* med enbart grundutbildning som uppdrag. Kopplingen mellan utbildning och forskning skulle kvarstå genom regionala samarbeten där högskolorna skulle dra nytta av universitetens vetenskapliga bas i forskningen, och ett särskilt anslag för forskningsanknytning ställdes till högskolornas förfogande.

Med tiden förändrades dock riksdagens och regeringens syn på de nya högskolornas uppdrag, och 1997 fattade riksdagen beslut om att alla statliga universitet och högskolor skulle ges fasta forskningsresurser (se avsnitt 2.7.3). Motivet till detta var att stärka sambandet mellan utbildning och forskning.[31] Genom detta beslut stärktes principen om en tydlig koppling mellan utbildning och forskning, även om diskussionen om hur principen praktiskt ska hanteras fortgår.[32]

2.3.3 Anslaget delas i utbildning och forskning

Fram till 1977 var det direkta statsanslaget till universiteten samlat, med utgångspunkt i att det var den akademiska strukturen (byggnader, materiel, tjänster) som finansierades, oavsett om den skulle användas till forskning eller till utbildning. Detaljeringsgraden i finansieringen var dock hög – till exempel förtecknades alla lönegradsplacerade tjänster vid varje lärosäte i regleringsbrev, och lönegraden angavs. Det fanns särskilda anslagsposter för förvaltning, bibliotek, utrustning, lokaler etc.

Reformen 1977 innebar att anslagen till universiteten i stället kanaliserades i tre strömmar: 1) fakultetsanslag avsedda för forskning och forskarutbildning, 2) sektorsanslag för utbildning på linjerna inom de fem yrkesutbildningssektorerna[33], 3) ett anslag för lokala och individuella linjer och enstaka (fristående) kurser.

[30] SFS 1977:218, § 2, § 5.
[31] Prop. 1996/97:5.
[32] I SOU 2015:70, s. 311 ff ges en översiktlig beskrivning av denna diskussion.
[33] Se avsnitt 2.3.

Enligt U 68 hade utbildning och forskning olika mål och olika behov, vilket bland annat hade aktualiserats när ytterligare utbildningar fördes till högskolan. Planeringsorganisationen måste därför byggas upp med hänsyn till detta. I propositionen anförde statsrådet detta som motiv till att göra åtskillnad mellan utbildning och forskning inom anslagssystemet.[34]

Även om reformen medförde att en del öronmärkta anslag slopades var resursfördelningssystemet fortfarande detaljerat på statsmaktsnivå. Riksdagen beslutade varje år om anslagen till de fem yrkesutbildningssektorerna med en anslagspost per lärosäte. I regleringsbrev preciserades antalet nybörjarplatser (planeringsramar) på de allmänna utbildningslinjerna för varje lärosäte. Tilldelade resurser kunde avräknas på ett sådant sätt att hela anslaget kunde förbrukas, och lärosätena fick alltså betalt oavsett om platserna utnyttjades eller ej. Någon ekonomisk uppföljning gjordes egentligen inte.[35] Under 1980-talet minskade detaljstyrningen, men systemet med planeringsramar kvarstod till och med budgetåret 1992/93.[36]

Resurserna till utbildning var alltså helt input-styrda, och resultatet saknade betydelse för finansieringen. Gunnar Wetterberg har framfört att 1977 års system därmed gav olika signaler till ansvariga för institutioner och fakulteter vad gäller synen på forskning respektive utbildning. Medan kvalitet och prestationer enligt den akademiska traditionen var avgörande för vilken forskning som skulle satsas på, styrdes grundutbildningen av att resurser fördelas genom politiska och administrativa beslut, ”där lobbyverksamhet ofta kan vara väl så effektiv som goda resultat. Med ett sådant system är det faktiskt inte underligt, att talet om att belöna de goda pedagogerna inte blev så mycket mer än tal.”[37]

Sedan 1977 har forskarutbildningen anslagsmässigt betraktats som en del av forskningen.

[34] Prop. 1975:9, s. 99.
[35] SOU 2007:81, s. 170.
[36] Högskoleverket (2006a), s. 40.
[37] Wetterberg (1996), s. 11.

2.4 1993 års reform – Frihetsreformen

Reformen 1993 innebar en tydlig brytning mot de tankar som legat till grund för 1977 års reform. I praktiken hade svårigheter med centralstyrning inneburit att 1977 års system redan under 1980-talet luckrats upp, och mer decentralisering hade successivt genomförts. 1993 års reform tillkom också i ett läge där den svenska statsförvaltningen i stort övergick från detaljerad regelstyrning till mål- och resultatstyrning.[38] Den högskolelag (1992:1434) som blev ett resultat av reformen styr i allt väsentligt ännu högskolan.

I förarbetena till 1993 års reform angavs två huvudsakliga motiv till reformen. Dels angavs ett kvalitativt motiv:

> Universitet och högskolor, som står fria, har de största förutsättningarna för att förmedla en kvalificerad undervisning. Avancerad kunskapsutveckling fordrar frihet, oberoende och konkurrens.

Dels angavs ett principiellt motiv:

> Ett samhälle som värnar mångfalden och som inser riskerna i en allomfattande statsmakt måste skydda de kritiska motvikterna. Dit hör fria universitet och högskolor.[39]

En ökad frihet för universitet och högskolor skulle alltså gagna både kvaliteten i utbildning och forskning och friheten i samhället i stort. Riksdagens och regeringens uppgift var att bidra till att skapa rätt förutsättningar för detta.

Samtidigt var det en villkorad frihet där en större självständighet skulle åtföljas av ”tydliga incitament till kreativ konkurrens”, vilket ställde krav på uppföljning och utvärdering. God kvalitet och goda prestationer i utbildning och forskning skulle premieras, medan otillräcklig kvalitet och bristande effektivitet skulle leda till minskade anslag.[40]

Reformen 1993 sammanföll med en kraftig utbyggnad av grundutbildningen. Antalet studenter fördubblades på 15 år, från 170 000 höstterminen 1990 till 340 000 höstterminen 2004.[41] Utbyggnaden

[38] I 1988 års kompletteringsproposition föreslogs generella riktlinjer för ett nytt statligt budget- och styrsystem med större ansvar för myndigheterna samt treåriga budgetperioder. Propositionen blev inledningen till ett omfattande utvecklingsarbete avseende det statliga budget- och styrsystemet. Se SOU 2007:75 s. 88 ff.
[39] Prop. 1992/93:1, s. 9. Statsrådet refererar där till de motiv som angavs i budgetpropositionen den 10 januari 1992.
[40] Prop. 1992/93:1, s. 10.
[41] Högskoleverket (2006a), s. 16–17.

innebar att alla lärosäten tillfördes utökade resurser. Det fanns därmed utrymme att både öka antalet nybörjare och att förlänga utbildningar som i internationell jämförelse var korta.

2.4.1 Förändringar behövdes för att rätta till akuta problem

Propositionen *Universitet & högskolor, Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) lade fast principerna för 1993 års reform. I denna proposition pekade ansvarigt statsråd på ett antal identifierade problem för universitet och högskolor som behövde åtgärdas för att målet om att stärka Sverige som kunskapsnation skulle kunna nås:

- *Klyftan mellan grundutbildning och forskning*, som ansågs ha sitt ursprung i beslutet att införa rena undervisningstjänster i början av 1960-talet. Denna klyfta fick sedan ”en stark markering i 1977 års högskolereform där såväl anslagssystemet som högskolornas inre organisation präglades av klar boskillnad i detta avseende.”
- *Linjeorganisationen*, som tenderat att slå sönder ämnesinstitutionerna eller hotat utplåna vissa ämnen. Linjesystemet gick också stick i stäv mot ämnesfördjupning, självständig problemlösning och kritisk analys – dvs. det som kännetecknar den akademiska utbildningstanken.
- *Den inre organisationen*, som var hårt reglerad och därmed inflexibel och tungrodd.
- *Totaldimensioneringen av utbildning*, som hade medfört ett ineffektivt utnyttjande av resurser.
- *Resursutnyttjandet*, som var ineffektivt och orättvist då samma typer av utbildningar kunde ha olika resurstilldelning beroende på vid vilket lärosäte de gavs.[42]

Från studentrörelsens sida hade dessutom kritik framförts om låg kvalitet i utbildningen, och ett ointresse för utbildningen från lärarnas sida.[43]

[42] Prop. 1992/93:1, s. 14–15.
[43] Eriksson & Heyman (2014). s. 9.

2.4.2 ”Frihet är normen”

För att åstadkomma önskvärda förändringar av högre utbildning och forskning anfördes tre generella metoder:

- Ökad frihet för statliga universitet och högskolor och därmed skapande av incitament för utveckling och kvalitet.
- Införandet av fasta och entydiga regler för relationerna mellan staten och fristående universitet och högskolor.
- Förändrat, icke-statligt huvudmannaskap för vissa universitet och högskolor.[44]

Inom ramen för den första punkten – ökad frihet – angavs åtta områden inom vilka de statliga universiteten och högskolorna skulle ges större frihet, framför allt gällande utbildningsutbudet och hur resurser används.[45] Frihet var normen, och varje reglering krävde sin egen motivering. En ny *högskolelag* (1992:1434) infördes, liksom en *högskoleförordning* (1993:100[46]) som bland annat innehöll en examensordning där grundläggande bestämmelser om olika examina angavs.

En viktig del av reformen var att studenternas val skulle påverka såväl utbildningarnas utformning och inriktning som resurstilldelningen till universitet och högskolor. I 1977 års system hade resurser endast tilldelats för platser, medan inget intresse – åtminstone inte ur resurstilldelningsperspektiv – fanns för resultatet. Införandet av ett prestationsbaserat resurstilldelningssystem skulle borga för att universitet och högskolor prioriterade att förbättra utbildningens kvalitet och öka genomströmningen. Studenterna förväntades välja utbildningar med hög kvalitet, och goda studieresultat premierades i resurstilldelningen. Tanken var att ett sådant system skulle stimulera lärare, forskare, institutioner och lärosätesledningar att bli lyhörda för studenternas önskemål och krav på utbildning av hög kvalitet. På så vis skulle även klyftan mellan forskning och utbildning överbryggas.

[44] Prop. 1992/93:1, s. 21.
[45] De åtta områdena avsåg studieorganisation, utbildningsutbud, antagning av studenter, inrättande och tillsättning av professurer, skapande av karriärvägar för lärare, institutionell organisation, disposition av resurser till grundutbildning, samt omfördelning mellan anslag till forskning. Prop. 1992/93:1, s. 22.
[46] För SLU infördes Förordning (1993:121) för Sveriges lantbruksuniversitet.

Reformen innebar alltså att kvalitet i utbildning kom i fokus. Ansvaret för kvaliteten lades på lärosätena, samtidigt som ett nyinrättat utvärderingssekretariat – som övergick i Kanslersämbetet, sedermera Högskoleverket – skulle granska kvaliteten i den högre utbildningen, och genomföra uppföljningar och utvärderingar.[47] I inledningsskedet diskuterades även kvalitetsindikatorer som ett underlag för resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning.[48]

I samband med reformen ombildades 1994 Chalmers tekniska högskola (som sedan 1937 varit en statlig högskola) och Högskolan i Jönköping till stiftelsehögskolor, dvs. enskilda utbildningsanordnare i form av stiftelser. Regeringen ansåg att förekomsten av olika huvudmän skulle säkerställa universitetens och högskolornas frigörelse från statlig detaljstyrning, och på så sätt stimulera utvecklingen även inom resten av högskolan. Stiftelsehögskolorna fick även ett finansiellt tillskott i form av ett stiftelsekapital.[49]

2.4.3 Förändrad anslagsfördelning

Samlat anslag diskuteras

Som en del av 1993 års reform förändrades anslagsfördelningen till universitet och högskolor. Det nya anslagssystemet utgick från ett fortsatt tudelat anslag, men inför reformen hade frågan om ett samlat anslag till utbildning och forskning diskuterats. I högskoleutredningens huvudbetänkande *Frihet, ansvar, kompetens* framhölls anslagssystemets tudelning som en bidragande orsak till splittringen mellan grundutbildning och forskning.[50] Därtill identifierades i departementspromemorian *Fria universitet och högskolor* krav på vad ett nytt anslagssystem behövde innehålla för att det skulle stämma överens med en reform för ökad självständighet. Bland annat anfördes att anslagssystemet bör underlätta en samlad planering för forskning och utbildning.[51]

[47] Prop. 1992/93:1, s. 66–67.
[48] Prop. 1992/93 :1, s. 74.
[49] Prop. 1992/93:231, s. 11–14. Enligt en utvärdering gjord av Statskontoret har stiftelsekapitalet bidragit till att trygga och utveckla verksamheten. Stiftelsehögskolorna har större befogenhet än övriga universitet och högskolor att finansiera samverkansinsatser och verksamhet som syftar till att kommersialisera forskningsresultat. Se Statskontoret (2012).
[50] SOU 1992:1, s. 55.
[51] Ds. 1992:1, s. 33.

Frågan om ett samlat eller tudelat anslag diskuterades vidare i princippropositionen *Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1). I resonemanget kom statsrådet fram till att resurser till universitet och högskolor även fortsättningsvis skulle tilldelas via två separata anslag; ett för utbildning och ett för forskning. Något principiellt ställningstagande för fortsatt tudelning går inte att utläsa ur resonemanget, utan som motiv anges en ovilja att helt släppa statens styrning då det var osäkert om den nyvunna friheten för universitet och högskolor i tillräckligt stor utsträckning skulle nå de uppsatta målen. I propositionen påpekades att ett gemensamt anslag kunde komma att aktualiseras senare, när anslagssystemet vidareutvecklades.[52]

Studenterna i centrum för resurstilldelning till utbildning

Resurstilldelningen till grundläggande utbildning skulle bygga på tre grunder: 1) kvalitet, 2) studenternas val, 3) effektivitet i resursanvändningen.[53] Att grundutbildningens resurser skulle styras av resultat var något helt nytt. ”Platser” var inte längre ett begrepp som var relevant i regeringens uppdrag till lärosätena.

I det nya resurstilldelningssystemet skedde styrningen på en övergripande nivå.[54] Medel anvisades till varje statligt universitet eller högskola under ett enda anslag till grundläggande högskoleutbildning, vilket ersatte de fem tidigare anslagen till yrkesutbildningssektorerna samt anslaget till lokala och individuella linjer och enstaka kurser. För varje lärosäte angavs ett takbelopp som angav den maximala ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer vid varje lärosäte. I stället för att statsmakterna i detalj angav hur många studenter som skulle utbildas inom olika områden skulle det vara studenterna, universiteten och högskolorna som avgjorde detta genom sina val och prioriteringar. Helt fritt släpptes dock inte styrningen av utbildningen, då riksdag och regering även fortsättningsvis bedömdes behöva garantera ett visst antal examinerade från utbildningar mot yrken som var viktiga ur ett nationellt perspektiv, liksom vissa mindre men väsentliga ämnen.[55]

[52] Prop. 1992/93:1, s. 68–69.
[53] Prop. 1992/93:1, s. 69.
[54] SLU omfattades inte av resurstilldelningssystemet, liksom inte heller senare Försvarshögskolan.
[55] Prop. 1992/93:169, s. 32.

En utgångspunkt för resurstilldelningssystemet var att den nya friare studieordningen medförde att all grundutbildning skulle organiseras i kurser. Varje kurs måste därför kunna hänföras till det som var grund för resurstilldelningen, nämligen utbildningsområden. Utbildningsområdena motsvarade de traditionella fakultetsområdena, samt undervisnings- och vårdområdena och det konstnärliga området. Därtill kom ett övrigt-område för vissa kurser inom lärarutbildningen samt kurser inom bibliotekarie- och journalistutbildningar.[56] Vid starten 1993/94 fanns tolv utbildningsområden, senare har ytterligare utbildningsområden tillkommit.

Vid införandet av reformen beräknades och översattes utbildningarna från de fem sektorsanslagen samt anslaget för lokala och individuella linjer och enstaka kurser i 1977 års studieordning till det nya systemet med utbildningsområden. En viktig princip var den om enhetliga ersättningsbelopp, dvs. att kurser inom samma utbildningsområde skulle få lika stor ersättning per student, oavsett lärosäte.[57]

Ersättningsbeloppen för humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde motsvarade den bastilldelning som Högskoleutredningen hade föreslagit i sitt slutbetänkande.[58] Ersättningsbeloppen för övriga utbildningsområden innebar att respektive område i princip behöll de resurser som gällt totalt för området före 1993.[59] I propositionen påpekades att ersättningsbeloppen per utbildningsområde endast avsåg statsmakternas resurstilldelning till universitet och högskolor, och att det var upp till lärosätena att sedan – med utgångpunkt i kvaliteten i verksamheten – besluta om hur de tilldelade medlen skulle fördelas internt.[60]

För att garantera att lärosätena inte enbart gav utbildningar som upplevdes som lätta att genomföra, för att på så sätt maximera den ersättning som baseras på studenternas prestationer (helårsprestationer), gavs ett utbildningsuppdrag till respektive lärosäte. Utbildningsuppdragen, som skulle utgöra underlag för regeringens budgetpropositioner, dokumenterade omfattningen av den grundutbildning som respektive lärosäte skulle genomföra under den kommande treårsperioden. Det fanns alltså en viss långsiktighet i och med att utbildningsuppdragen hade en treårig planeringshorisont.

[56] Prop. 1992/93:169 s. 14.
[57] SOU 2007:81, s. 170.
[58] SOU 1992:44.
[59] SOU 2007:81, s. 171.
[60] Prop. 1992/93:169, s. 17.

Enligt ursprungstanken skulle uppdragen bland annat omfatta ett minsta antal av vissa examina som borde avläggas under treårsperioden. Inledningsvis avsåg uppdragen ett lägsta antal examina omfattande 120 (dåvarande) poäng inom framför allt vård, undervisning och teknik.[61] Uppdragen angav också det maximala antalet helårsprestationer respektive helårsstudenter som kunde ge ersättning, liksom den högsta sammanlagda ersättningen (takbelopp) för varje budgetår. Därtill angav uppdragen begräsningar i omfattning av och ersättning för konstnärliga utbildningar. I uppdragen skulle också särskilda åtaganden finnas, exempelvis uppdrag om att genomföra vissa ämnen. Av uppdragen skulle även framgå vilka åtgärder som lärosätet skulle vidta för att säkra kvaliteten i utbildningen.[62]

Utbildningsuppdragens innehåll har förändrats över tid, och försvann slutligen i samband med autonomireformen 2010 (se avsnitt 2.6.). Redan i den första treårsperiodens andra år minskade dock uppdragens betydelse som planeringsstöd för lärosätena i och med att regeringen genomförde ett antal nya initiativ som påverkade verksamheten (basår, distansutbildning, sommarkurser m.m.), och även införde förändringar i befintliga uppdrag då man ville minska läkar- och tandläkarutbildningarna.[63]

Kritik och farhågor när resurstilldelningssystemet infördes

Inför införandet av resurstilldelningssystemet 1993 höjdes kritiska röster om att systemet riskerade leda till sänkt kvalitet i utbildningen. Denna kritik kretsade bland annat kring risken för sänkta krav i examination för att kunna godkänna fler studenter och därmed få ersättning för fler helårsprestationer. Resursberedningen – som hade regeringens uppdrag att både utveckla och iaktta införandet av det nya systemet – konstaterade dock ett år efter att systemet införts att det verkade ha lett till en ökad medvetenhet om studenters prestationer, och ett mer medvetet kvalitetsarbete från lärosätenas sida.[64]

Det fanns också farhågor om att det nya resurstilldelningssystemet skulle leda till begränsningar i utbildningsutbudet på sätt som

[61] SOU 1996:21, s. 35.
[62] SOU 1993:3, s. 15, s. 47–49.
[63] SOU 1994:80, s. 35–36.
[64] SOU 1994 :80, s 39–41.

inte var önskvärda. Det handlade dels om kurser som erfarenhetsmässigt har låga prestationsgrader, framför allt kurser som tillgodoså fortbildnings- och vidareutbildningsbehov. Dels handlade det om kurser med få studenter, till exempel kurser på högre akademisk nivå, specialkurser och kurser inom ämnen med få studenter.[65]

Tidigt ifrågasattes de stora skillnaderna i ersättningsbelopp mellan utbildningsområdena, i synnerhet humaniora, teologi, samhällsvetenskap och juridik kontra övriga utbildningsområden. Ersättningsbeloppen ansågs förlegade i förhållande till hur undervisning bedrevs inom olika ämnesområden, gränserna mellan utbildningsområdena ansågs vara oskarpa och de ansågs motverka förändring och förnyelse. Utbildningsområdena tog heller inte hänsyn till tvärvetenskap eller till att nya ämnen utvecklades.[66]

2.5 Utredningar om styrning och resurstilldelning efter 1993

Regeringen beslutade redan i anslutning till reformen 1993 att följa upp och utvärdera denna. Resursberedningen, vilket var den utredning som lämnat förslag till det nya resurstilldelningssystemet, gavs i uppdrag att följa dess införande.[67] Regeringen tillsatte också en utredning (RUT-93) för att göra en uppföljning av treårsperioden 1993/94–1995/96. I sitt slutbetänkande konstaterade RUT-93 att inställningen till reformen bland universitet och högskolor i stort sett var positiv. Som mest värdefullt framhölls det ökade engagemanget för grundutbildningen och för studenterna. RUT-93 konstaterade samtidigt att många delar av reformen återstod att utveckla om reformens mål skulle nås.[68]

I slutet av 1999 tillsatte regeringen en utredning för att analysera möjligheterna att vidareutveckla och föreslå förbättringar av styrsystemet. I sitt betänkande *Högskolans styrning* kom utredningen bland annat fram till att målen för högskolans grundutbildning var disparata och borde ses över. Utredningen diskuterade bland annat vilka typer av mål som regeringen bör sätta för att passa in i den

[65] Ibid.
[66] Högskoleverket (1997), s. 16–18, Kim (1996) s. 32–33.
[67] Resursberedningen lämnade ett betänkande (SOU 1994:80) innan regeringen beslutade att den skulle upphöra.
[68] SOU 1996:21, s. 117 ff.

nuvarande styrmodellen. Utredningen förordade examensmål för vissa yrkesexamina respektive mål om antal helårsprestationer för vissa utbildningsområden, men avvisade tanken om styrning genom mål för antal nybörjarplatser.[69] Vad gäller resurstilldelningen föreslog utredningen bland annat att ersättningsnivåerna för grundläggande utbildning skulle ses över, och att det skulle införas en separat medelstilldelning till forskarutbildningen.

Utredningens förslag togs delvis upp i regeringens proposition *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) där regeringen bedömde att ett minsta antal helårsstudenter totalt för varje lärosäte borde anges som riktmärke, och att examinationsmål för vissa yrkesexamina samt för magisterexamen skulle finnas kvar.

I mitten av 2000-talet tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att göra en översyn av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. Efter tilläggsdirektiv omfattades även resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning.[70] Utredningsarbetet skedde i två omgångar och med två olika utredare. Den första utredaren presenterade sitt delbetänkande om resurstilldelning för grundläggande utbildning 2005.[71] Den andra utredaren, som gav sin utredning namnet RUT 2, presenterade slutbetänkandet, som omfattade både grundläggande utbildning, forskarutbildning och forskning, 2007.[72]

I sitt slutbetänkande föreslog RUT 2 ett system med ett högskolelandskap där forskning och forskarutbildning koncentrerades till etablerade universitet. Utredningen föreslog vidare ett samlat anslag till forskning och utbildning (inklusive forskarutbildning) vilket skulle beräknas i fyraårsperioder. Resurstilldelningen för utbildning på grundnivå och avancerad nivå föreslogs bestå av en grundersättning per helårsstudent samt tre olika tilläggsersättningar som var beroende av undervisningsmetod. RUT 2 menade att ersättning som beräknades utifrån ämnestillhörighet inte stämde överens med hur moderna utbildningar såg ut. I ersättningen för helårsstudenter skulle också en resurs för forskningsanknytning inkluderas, vilken skulle överföras från forskningsanslaget. Därtill skulle en

[69] SOU 2000:82, s. 49 ff.
[70] Dir 2004:49, Dir 2006:29.
[71] SOU 2005:48.
[72] SOU 2007:81.

kvalitetsrelaterad tilldelning införas, vilken var beroende av resultatet av kvalitetsutvärderingar. Resurstilldelning baserad på helårsprestationer skulle avskaffas.

RUT 2 ville vidare införa ersättning för helårsdoktorander. Forskarutbildningen skulle alltså betraktas som en utbildning också i resurstilldelningssystemet. När det gällde anslaget till forskning föreslog utredningen att hälften av detta skulle konkurrensutsättas och fördelas utifrån kvalitets- och aktivitetsbaserade kriterier.

För att driva systemet föreslog RUT 2 att ett akademiskt väl kvalificerat intermediärt organ utanför Regeringskansliet inrättades.

Förutom utredningens förslag om att delar av anslaget till forskning och forskarutbildning borde fördelas utifrån kvalitetskriterier (se avsnitt 2.7.4), har RUT 2:s förslag inte lett till några förändringar av hur resurser tilldelas universitet och högskolor.

2.6 Autonomireformen 2010

I slutet av 2006 tillsatte regeringen en utredning för att lämna förslag om en eller flera nya verksamhetsformer för universitet och högskolor. Enligt direktiven var målsättningen att öka lärosätenas självbestämmande och minska den politiska styrningen, samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera för staten viktiga delar av verksamheten tillgodosågs.[73]

Utredningen föreslog att universitet och högskolor skulle upphöra att vara statliga myndigheter och i stället utgöra en ny offentligrättslig organisationsform; ”självständiga lärosäten”. Den statliga finansieringen skulle ske genom fleråriga avtal. [74]

I efterföljande proposition gjorde dock regeringen bedömningen att det krävdes ytterligare omfattande utredning om en ny organisationsform skulle kunna införas. Ökad frihet för universitet och högskolor var viktigt, men skulle i första hand uppnås inom ramen för myndighetsformen. I sin argumentation för ökad frihet anknöt regeringen explicit till principerna i 1993 års reform, och anförde att förslagen i propositionen var en vidareutveckling av denna.[75] Regeringen ansåg att regleringen av lärosätena borde begränsas till områden där

[73] Dir. 2007:158.
[74] SOU 2008:104.
[75] Prop. 2009/10:149, s. 14–15.

staten ”har ett tydligt intresse att styra”, såsom kvalitet, ansvarsutkrävande och rättssäkerhet. (Se vidare avsnitt 3.2.)

De förändringar som riksdagen och regeringen beslutade om med anledning av propositionen innebar en avreglering av lärosätenas inre organisation, lärarbefattningar och anställningsförfarande samt utbildningsplaneringen. Störst var förändringen rörande den interna organisationen, där endast rektor och styrelse kvarstod som centralt reglerade; inga kollegiala organ föreskrivs därmed längre. I högskolelagen anges dock att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens.[76]

I flera analyser[77] har konstaterats att det ökade självstyret främst axlats av lärosätesledningarna. Andrén menar att den största skillnaden i dag jämfört med 1940-talet är den ökade friheten på lokal nivå, men konstaterar också att denna gäller lärosätes- och fakultetsledningar medan ”basnivåns inflytande snarare har reducerats”.[78] I en rapport från riksdagen konstateras att rektorerna upplever att makten i praktiken bara ökat på lärosätenas ledningsnivå, inåt gentemot den egna organisationen, medan den reella autonomin inte förändrats. I rapporten framgår samtidigt att det inte råder konsensus om vad autonomi innebär, varken bland lärosäten eller politiska beslutsfattare, eller vad lärosätenas önskemål om ökat självbestämmande konkret innebär.[79]

I ett andra steg lades 2013 en departementspromemoria fram med förslag om att statliga lärosäten skulle kunna ombildas till stiftelser. Regeringen meddelade 2017 att den inte går vidare med dessa förslag.[80]

Autonomireformen innebar alltså att lärosätena kunde välja att organisera sina ledningsfunktioner på olika sätt. Med det som utgångspunkt tillsatte regeringen Ledningsutredningen för att kartlägga och analysera lärosätenas interna styrning, i syfte att utgöra underlag för lärosätenas diskussion i dessa frågor. Ledningsutredningen konstaterade bland annat att de akademiska ledarnas uppdrag och befogenheter ofta är otydliga. Utredningen lämnade även förslag avseende styrelsens roll och uppgifter samt processen för hur rektor borde rekryteras.[81]

[76] SFS 1992:1434, 2 kap. 6 §.
[77] Se bl.a. Utbildningsutskottet (2014/15:RFR5), Ahlbäck Öberg, (2016) (red), Wedlin & Pallas (2017) (red).
[78] Andrén (2013), s. 110.
[79] Utbildningsutskottet (2014b), s. 14–16.
[80] Prop. 2017/18:1, s. 171.
[81] SOU 2015:92.

2.7 Styrning av forskning och forskarutbildning

Såsom framgått ovan var forskning och forskarutbildning endast till mindre del direkt berörda av reformerna 1977 och 1993. Men också för dessa verksamheter har styrning och resurstilldelning förändrats över tid. Den grundläggande strukturen som etablerades på 1940-talet, med fakultetsanslag (basanslag) kompletterade med forskningsrådsmedel, har förvisso bestått, men förhållandena mellan basanslag och forskningsrådsmedel har förändrats över tid.

Utgångspunkten för svensk högskoledebatt har ända sedan början av 1900-talet varit att värna sammanhållna miljöer med utbildning, forskarutbildning och forskning. Det har inneburit att offentligt organiserad forskning framför allt bedrivs inom universitet och högskolor och inte i fristående institut som i flera andra länder.

2.7.1 Forskningsråd med fokus på grundforskning inrättades på 1940-talet

På 1930-talet var forskning helt beroende av årliga fakultetsanslag som skulle täcka såväl kostnader för tjänster som driftskostnader. Förnyelse bestod främst av att statsmakterna efter förslag från lärosätena inrättade professurer med inriktning mot nya ämnesområden. Från näringslivet och bland annat Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) restes krav på en bättre samordning och styrning av forskningen inom det tekniska området för att tillgodose industrins och näringslivets behov. I början av 1940-talet inrättades därför, med USA och Storbritannien som förebilder, forskningsråd för teknisk forskning och byggnadsforskning. Några år senare tillkom forskningsråd för medicinsk, jordbruksvetenskaplig och naturvetenskaplig forskning. Så småningom etablerades också forskningsråd för samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning. Tyngdpunkten i forskningsrådens satsningar låg på grundforskningen, men också den tillämpade forskningen gavs plats inom ramarna för att kunna tillgodose specifika bransch- och samhällsbehov.[82]

Forskningsråden var självständiga fristående statliga organ, och ledamöterna var ledande forskare vid universitet och högskolor. Forskningens frihet var en viktig utgångspunkt, och någon styrning

[82] Högskoleverket (2006a), s. 42–43, Andrén (2013), s. 112–120.

från statens sida fick inte förekomma. Dock kunde råden ta initiativ till forskning som de ansåg vara av särskild betydelse för landet, och de kunde därför försöka inspirera forskare att ta sig an vissa uppgifter.

En annan viktig utgångspunkt för forskningsråden var att den forskning som de stödde skulle ingå i universitetens och högskolornas verksamhet, och inte förläggas till utomstående organisationer eller institut – vilket fallet var i de internationella förebilderna. Mottagarna av forskningsbidragen var professorer och docenter som hade ansvar för både forskning och utbildning, och därigenom kunde sambandet mellan utbildning och forskning säkras.

2.7.2 Forskningspolitiska propositioner för långsiktighet och samordning

År 1979 beslöt riksdagen att regeringen vart tredje år – dvs. under varje mandatperiod – skulle lägga fram en forskningspolitisk proposition. Syftet var att få till stånd en mer långsiktigt hållbar och sammanhållen forskningspolitik. I den första samlade forskningspropositionen som kom 1982 pekade regeringen på att forskningspolitiken tidigare hade utvecklats utefter olika linjer utan samordning; dels politik för högskolan som Utbildningsdepartementet ansvarat för, dels politik för forskning inom olika samhällsområden som respektive sakdepartement ansvarat för. Därmed hade olika delar av forskningsverksamheten beretts i olika riksdagsutskott. En koordinerad forskningspolitisk proposition skulle i stället innebära att riksdagen kunde göra en samlad bedömning av forskningspolitiken.[83]

I och med den proposition som regeringen lade fram 2016 har totalt tio forskningspolitiska propositioner tagits fram.[84] Sedan 1996 ingår, i enlighet med det nya statliga budgetsystem som då börjat gälla, budgetförslag inte i forskningspropositionerna utan återfinns i budgetpropositionen. Kommittén Forskning 2000 konstaterade i sitt slutbetänkande 1998 att den forskningspolitiska propositionen delvis ändrat karaktär över tid, och att den inte längre var den enda

[83] Prop. 1981/82:106, s. 6.
[84] Här räknas inte de forskningspropositioner som lades fram före riksdagens principbeslut 1979. I och med att mandatperioden förlängdes till fyra år 1994 har periodiciteten för forskningspropositionerna ändrats till vart fjärde år.

proposition där förslag i forskningsfrågor presenterades. Utredningen förordade dock att regeringen fortsatte att lägga fram en forskningspolitisk proposition under varje mandatperiod.[85]

2.7.3 Forskningsresurser till högskolor gav ett mindre tudelat landskap

Såsom framgått ovan hade Sverige, först i och med högskolefilialerna och sedan i och med inrättandet av nya högskolor i samband med 1977 års reform, utvecklat ett tudelat högskolelandskap. Tudelningen innebar att universiteten både utbildade och forskade medan högskolornas uppdrag enbart var grundutbildning.

Den stora skillnaden mellan universitet och högskolor gällde alltså de fasta forskningsresurserna, vilka enbart tillfördes de etablerade universiteten, samt att högskolorna inte hade rätt att utfärda doktorsexamen. Högskolorna hade dock vissa forskningsresurser. Fram till och med 1996 anslog riksdagen årligen cirka 150 miljoner kronor till ”forskningsstödjande åtgärder” vid högskolorna. Därtill var universiteten ålagda att bidra med medel från fakultetsanslagen som en så kallad rörlig resurs för forskning, för att ge högskolornas lärare möjlighet att forska parallellt med undervisningen.[86]

Inställningen till högskolornas uppdrag förändrades dock över tid, och så småningom gavs högskolorna ekonomiska förutsättningar att bygga upp egen forskning. År 1994 inrättades Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) med syfte att stärka forskningen vid högskolorna. KK-stiftelsen skulle delfinansiera ”profilforskning inom särskilda styrkeområden i samarbete med näringslivet”, under förutsättning att regionalt näringsliv finansierade resterande del.[87] Högskolornas regionala beroende förstärktes därmed, liksom deras forskning inom näringslivsrelaterade områden. Detta innebar för de flesta högskolor att deras forskning till stor del bedrevs inom andra områden än större delen av deras utbildningsutbud, vilket hade sin tyngdpunkt inom lärarutbildning, vård, humaniora och samhällsvetenskap.[88]

[85] SOU 1998:128, s. 211.
[86] Högskoleverket (1998a), s. 31.
[87] Prop. 1993/94:177, s. 49.
[88] Benner (2008), s. 116.

Från och med 1997 fick dock högskolorna ökade och permanenta forskningsresurser genom statsanslag. Dessa resurser skulle fritt disponeras av respektive högskola så att högskolan kunde utveckla forskning under eget ansvar. Regeringen underströk att högskolorna skulle utveckla sin egen forskningsprofil och inte kopiera universiteten.[89]

Fram till 1999 var fakulteter grund för resurstilldelningen till forskning och forskarutbildning. Denna grund ersattes 1999 av fyra bredare vetenskapsområden[90], vilket innebar färre men större anslag. För högskolornas del innebar införandet av vetenskapsområden att de gavs möjlighet att söka om att inrätta ett vetenskapsområde och därtill hörande tillstånd att examinera doktorer. I propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141) beskrevs att en högskola som uppnått ”tillräcklig bredd och specialisering inom grundutbildning och forskning inom ett antal näraliggande ämnen” skulle kunna ges sådan rätt.[91] Detta öppnade också vägen för högskolor att ansöka om att bli universitet, i och med att kriterierna för universitetsstatus specificerades.[92] Fyra högskolor fick slutligen universitetsstatus, efter en process där Högskoleverket genom en bedömningsgrupp utvärderat hur väl de uppställda kriterierna uppfyllts. Bedömningsgruppen menade att endast en av de fyra ansökande högskolorna uppfyllde kriterierna, medan övriga behövde fortsätta uppbyggnaden.[93] Efter vissa kompletteringar beslutade riksdagen att ge högskolorna i Karlstad, Växjö och Örebro universitetsstatus 1999, och Mitthögskolan gavs universitetsstatus 2005. Regeringen tydliggjorde 2009[94] att den inte avsåg att inrätta nya universitet, ett ställningstagande som legat fast fram till 2016 då den efterföljande regeringen meddelade att Malmö högskola skulle bli universitet 1 januari 2018.[95]

År 2010 togs vetenskapsområde bort som avgränsning för både resurstilldelning och examenstillstånd för utbildning på forskarnivå, och i stället öppnades möjligheten för alla högskolor att ansöka om

[89] Prop. 1996/97:1, Utgiftsområde 16, s. 79–80.
[90] Humanistiskt/samhällsvetenskapligt, medicinskt, naturvetenskapligt och tekniskt vetenskapsområde.
[91] Prop. 1996/97:141, s. 55.
[92] I samband med att kriterierna klargjordes bytte även Högskolan i Luleå namn till Luleå tekniska universitet.
[93] Högskoleverket (1998b), s. 74 ff.
[94] Prop. 2008/09:134, s. 52.
[95] Prop. 2016/17 :1 Utgiftsområde 16, s. 208.

examenstillstånd på forskarnivå inom ett avgränsat område. De högskolor som hade vetenskapsområde 2010 fick precisera inom vilka områden deras examenstillstånd skulle gälla. Examenstillståndet skildes helt från resurstilldelningen, och högskolor som ansöker om examenstillstånd förväntas finansiera utbildningen på forskarnivå inom befintliga anslag.[96]

2.7.4 Ökning av externa medel och kvalitetsbaserad tilldelning

Såsom ovan nämnts anvisades mellan 1977 och 1993 medel för forskning och forskarutbildning under så kallade fakultetsanslag, dvs. anslaget avsåg en viss fakultet. Under detta anslag anvisades resurser till vart och ett universitet på en anslagspost per lärosäte. Efter reformen 1993 ändrades strukturen så att varje lärosäte med fakultet hade ett eget anslag för forskning och forskarutbildning. Anslaget per lärosäte var uppdelat på anslagsposter per fakultet, och sedermera per vetenskapsområde.[97] I och med att vetenskapsområden togs bort 2010 är anslagen till forskning och forskarutbildning inte längre ämnesmässigt specificerade.

Under början och mitten av 1990-talet ökade forskningsresurserna vid universitet och högskolor. Med miljardbelopp från löntagarfonderna inrättades 1993–1994 forskningsstiftelser för strategisk forskning inom teknik, naturvetenskap och medicin, samt miljöstrategisk och kulturvetenskaplig forskning. År 2001 inrättades forskningsråden Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) och Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte)[98]. Samma år bildades även Verket för innovationssystem (Vinnova). Dessa fyra tilldelar forskningsmedel i konkurrens.

För forskningen vid universitetet och högskolor innebar detta att externa medel utanför lärosätenas inflytande ökade. De direkta anslagen till lärosätena, som stagnerade i början av 2000-talet, kom därmed att spela en allt mindre roll för forskningen. Enligt Andrén bidrog de stora forskningsprojekten, som levde ett eget liv vid sidan av eller

[96] Prop. 2008/09:134.
[97] SOU 2007:81, s. 196.
[98] Fram till 2013 hette det Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS).

mellan lärosätenas interna organisation, till ett försvagat samband mellan utbildning och forskning.[99]

Modellen med flera forskningsråd och flera forskningsfinansierande myndigheter, kritiserades av Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering, som lämnade sitt betänkande 2008. Utredningen menade att självständiga myndigheter under olika departement inte kan förväntas ta hänsyn till de gränsöverskridande målsättningar som politiken ger uttryck för, och föreslog därför en sammanhållande organisation för forskningsfinansiering.[100] Regeringen menade dock att utredningens förslag inte skulle genomföras utifrån motivet att det behövs mångfald i finansieringssystemet.[101]

Såsom beskrivs i avsnitt 2.5 lämnade Resursutredningen (RUT 2) 2007 förslag på en ny anslags- och resurstilldelningsmodell för utbildning och forskning. De flesta förslagen från RUT 2 har lämnats utan åtgärd. Ett förslag som dock delvis genomfördes avsåg tilldelning av resurser till forskning och forskarutbildning utifrån resultat.[102]

I den forskningspolitiska propositionen 2008 klargjorde regeringen att nya forskningsmedel i form av basanslag som tillfördes universitet och högskolor skulle fördelas utifrån kvalitetsindikatorer. Också en andel av befintligt anslag skulle omfördelas. De kvalitetsindikatorer som användes för detta var externa medel samt vetenskaplig produktion (publicering och citeringar).[103] Modellen tillämpades för första gången 2009. Hur fördelning av anslag utifrån kvalitetsparametrar ska ske har utretts vidare i flera omgångar.[104] I budgetpropositionen för 2018 användes även samverkan med det omgivande samhället som kvalitetsindikator.[105]

I 2008 års forskningspolitiska proposition introducerade regeringen också strategiska forskningsområden (SFO), vilka beskrevs som samhällsviktiga områden där regeringen ville bygga upp forskning i världsklass. Lärosätena ansökte i konkurrens om medel inom ett tjugotal SFO som regeringen fastställt inom främst medicin och livsvetenskaper, teknik samt klimat. Majoriteten av de ansökningar

[99] Andrén (2013), s. 130.
[100] SOU 2008:30, s. 113–115.
[101] Prop. 2008/09:50, s. 28.
[102] SOU 2007:81, s. 225–227.
[103] Prop. 2008/09 :50, s. 23. RUT 2 hade föreslagit fler och delvis annorlunda indikatorer.
[104] Se Flodström (2011), Vetenskapsrådet (2014) samt Vetenskapsrådet (2016).
[105] Prop. 2016/17 :1, Utgiftsområde 16, s. 210–212.

som beviljades avsåg samarbeten mellan två eller flera lärosäten. Medlen fördelades genom en höjning av det direkta forskningsanslaget till huvudsökande lärosäte i varje SFO, som fick i ansvar att fördela medel till övriga deltagande lärosäten.[106]

2.7.5 Styrning av forskarutbildning

Det har aldrig funnits någon särskild resurstilldelning till forskarutbildningen, utan den har finansierats inom ramen för lärosätenas direkta forskningsanslag, och med externa medel från forskningsråd, företag m.m. Fram till 1990-talet var principen för forskarutbildningens dimensionering att den fastställdes utifrån tillgängliga resurser så att doktoranderna gavs förutsättningar att bedriva studierna på heltid och med god handledning.[107]

Under 1990-talet hamnade dock dimensionering av forskarutbildning på den högskolepolitiska agendan, då det uppmärksammades att examinationen beräknades minska samtidigt som arbetsmarknadens behov av forskarutbildade förväntades öka. Såväl den socialdemokratiska som den borgerliga regeringen satte som mål att forskarutbildningen skulle fördubblas, något som också realiserades då antalet forskarexaminerade ökade från drygt 1 000 år 1990 till närmare 2 200 år 2000. Fördubblingsmålet konkretiserades genom lärosätesmål om antal examina per vetenskapsområde. Under 2000-talet började dock behovet av ökad forskarutbildning ifrågasättas allt mer i debatten, bland annat för att forskarutbildningen ansågs ha tagit för stor andel av forskningsresurserna i anspråk och för att meriteringsmöjligheterna för nydisputerade inte ökat i takt med examinationen.

Mellan budgetåren 1983/84 och 2002 angavs ett minsta belopp av lärosätenas anslag som skulle gå till studiefinansiering för doktorander. Denna öronmärkning togs sedan bort med hänvisning till att den inte hade någon koppling till regeringens mål för antal examina och dessutom spelade liten roll för det belopp som varje lärosäte anslog till studiefinansiering.

År 2002 tillsatte regeringen Forskarutbildningsutredningen med uppdrag att bland annat överväga möjligheten att införa ett mål- och

[106] Prop. 2008/09:50, s. 67 ff.
[107] Prop 1989/90:90.

resultatstyrt resurstilldelningssystem för forskarutbildningen, liknande det som finns för grundutbildningen. Forskarutbildningsutredningen föreslog bland annat att de direkta statsanslagen skulle tilldelas i proportion till de examinationsmål som regeringen ställde upp.[108] Regeringen bedömde i propositionen *Forskning för ett bättre liv* att utredningens förslag inte borde genomföras, bland annat med hänvisning till att forskarutbildningen måste vara en integrerad del av den forskning som bedrivs, inklusive den stora del av forskningen som finansieras genom bidrag från externa finansiärer.[109] Tre år senare lämnade Resursutredningen (RUT 2) sitt betänkande, där man, liksom tidigare Forskarutbildningsutredningen, kritiserade att regeringen angav mål för antal examina utan att anvisa resurser till dessa. RUT 2 föreslog också ett system där utbildningen på forskarnivå även anslagsmässigt skulle betraktas som en del av den högre utbildningen genom ersättning för helårsdoktorander.[110] Regeringen har inte behandlat RUT 2:s förslag i denna del i någon proposition.

I budgetpropositionen för 2011 gjorde regeringen bedömningen att lärosätena själva, analogt med vad som gäller för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, borde ta ansvar för dimensioneringen av utbildning på forskarnivå. Detta bland annat för att kunna väga forskarutbildning mot resurser för vidareutveckling av yngre forskare.[111] Mål för antal forskarexamina har därefter inte angetts i regleringsbreven till universitet och högskolor.

2.8 Samverkan och samhällspåverkan

I och med 1977 års högskolereform och särskilda högskolelag vidgades högskolans uppgifter till att, förutom att bedriva utbildning, forskning och utvecklingsarbete, också innefatta ett ansvar för att informera om sin forskning och sina forskningsresultat.[112]

I samband med att en ny högskolelag infördes 1992 (SFS 1992:1434) förtydligades högskolans ansvar för att forskningsresultat ska kunna tillämpas. En viktig milstolpe var förändringen av

[108] SOU 2004:27, s. 127 ff.
[109] Prop. 2004/05:80 s. 134.
[110] SOU 2007:81, s. 196 ff.
[111] Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 16, s. 133.
[112] SFS 1977:218, 6 §.

högskolelagen 1998 då samverkan skrevs in som en huvuduppgift vid sidan om utbildning och forskning. Samverkan kom i och med detta att manifesteras som ”den tredje uppgiften” och blev en del i lärosätenas regleringsbrev.[113] Den senaste förändringen av högskolelagen rörande samverkan kom som en följd av propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50). I och med detta förtydligades högskolans roll för forskningens nyttiggörande.

Verket för innovationssystem (Vinnova) inrättades 2001, med ett tydligt ansvar för att främja främst innovationsarbetet men också andra samverkansprocesser i samhället. Vinnova har fördelat ut stora summor, främst tidsbegränsade projektmedel, till stöd för lärosätenas innovations- och samverkansarbete.

För att främja samverkan och innovation har en rad olika organ och stödorganisationer skapats till stöd för lärosätenas samverkans- och innovationsarbete. Som exempel kan nämnas vissa lärosätens möjlighet för att ha holdingbolag samt inrättandet av så kallade innovationskontor.[114] Såsom ovan nämnts har regeringen valt att premiera prestation och kvalitet i samverkan och nyttiggörande i resurstilldelningen för 2018.[115] (Se vidare kapitel 7.)

2.9 Studentinflytande

Även om studenters inflytande över utbildningen har funnits genom hela historien – det var ju studenter som grundade det första universitetet i Bologna – var det inte förrän i och med 1977 års högskolelag som studentinflytandet blev formellt befäst i svensk lag.

Studentoroligheterna i slutet av 1960-talet ledde till högröstade krav på ökat studentinflytande. För att möta detta genomfördes en försöksverksamhet med nya former för samarbete mellan lärare, studenter och övrig personal. I 1977 års högskolelag formaliserades den ordning för studentinflytande som vuxit fram ur erfarenheterna av försöksverksamheten och ur kraven på en representativ demokrati.

[113] Begreppet tredje uppgiften hade redan lyfts i tidigare utredningar och forskningspolitiska propositioner. Begreppet ”third mission” hade också internationellt etablerats som benämning.
[114] För fördjupade beskrivningar av samverkansuppgiftens utveckling efter efterkrigstiden se exempelvis Högskoleverket (1999) eller Lidhard & Petrusson (2012).
[115] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16.

Lagen föreskrev att företrädare för studenterna skulle vara representerade i alla viktigare beslutsorgan.[116] Studentinflytandet reglerades på liknande sätt i 1992 års högskolelag.

Under slutet av 1990-talet pågick ett arbete inom Regeringskansliet med att stärka studentinflytandet ytterligare. I propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling* (prop. 1999/2000:28) pekade regeringen på att det formella studentinflytandet behövde stärkas. Motivet var att ett aktivt och engagerat deltagande från studenternas sida var centralt för högskolans utvecklingsarbete och för kvaliteten i den högre utbildningen.[117] Följden blev förändringar i högskolelagen med skrivningar om studenternas rätt till inflytande över utbildningen och att studenter ska ta aktiv del i att vidareutveckla utbildningen.[118]

Förutsättningarna för studentinflytande förändrades när kårobligatoriet avskaffades för de statliga lärosätena 2010. Fram till dess hade det varit obligatoriskt för en student att vara medlem i en studentkår, och en stor del av studentinflytandet kanaliseras genom studentkårerna. Enligt regeringen syftade obligatoriets avskaffande till att införa ett modernt system för studentinflytande, och obligatoriet ansågs dessutom strida mot grundläggande demokratiska principer om föreningsfrihet.[119]

Enligt UKÄ:s uppföljning av studentinflytandet har många studentkårer efter obligatoriets avskaffande hamnat i en beroendeställning gentemot lärosätena, och förutsättningar och villkor att utföra sitt uppdrag skiljer sig åt mellan olika kårer. Enligt UKÄ:s beräkningar har studentkårernas medlemsantal halverats sedan kårobligatoriets avskaffande, trots att antalet studenter i utbildning är i stort sett oförändrat.[120]

2.10 Kvalitetssäkringssystemets utveckling

Som nämnts ovan innebar 1993 års reform ett ökat fokus på att granska och följa upp kvaliteten i den högre utbildningen. I Högskoleutredningens huvudbetänkande framfördes vikten av att hitta

[116] SFS 1977:218.
[117] Prop. 1999/2000:28, s. 7–8.
[118] I kapitel 3 beskrivs nuvarande regleringar kring studentinflytande.
[119] Prop. 2008/09:154, s. 25–26.
[120] UKÄ (2017b), s. 90–91.

former för att säkra kvaliteten mot bakgrund av en alltmer uttalad mål- och resultatstyrning. Utredningen bedömde att det saknades kontroller av kvalitet i grundutbildningen motsvarande dem som fanns för ansökningar om forskningsbidrag etc. I utredningen sågs resultatuppföljning, kvalitetssäkring och utvärdering som samverkande delar i ett sammanhängande kvalitetssystem.[121]

Under 1990-talet dominerades det nationella kvalitetssäkringssystemet, som Högskoleverket ansvarade för, av bedömningar av universitetens och högskolornas interna system för kvalitetssäkring. Därutöver prövades, mot bakgrund av examensordningen som infördes 1993, lärosätenas ansökningar om tillstånd att utfärda examina. Då särskilda skäl förelåg initierades en nationell utvärdering av ämnen eller utbildningsprogram.

I propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28) tydliggjorde regeringen att kvalitetssäkringssystemet behövde utvecklas så att utbildningens kvalitet och resultaten av universitetens och högskolornas kvalitetsarbete skulle sättas i fokus. Utifrån de bedömningar som gjordes i propositionen fick Högskoleverket 2001 i uppdrag att utvärdera samtliga utbildningar för generella examina och yrkesexamina, inklusive forskarutbildningen, med en periodicitet om sex år. Utöver dessa gjorde Högskoleverket lärosätesvisa tematiska granskningar av särskilda kvalitetsaspekter såsom jämställdhet, mångfald eller internationalisering. Prövningar av lärosätenas ansökningar om examenstillstånd fortsatte på samma sätt som tidigare. Ett lärosäte kunde således få sitt examenstillstånd ifrågasatt och återkallat om en utbildning uppvisade stora brister.[122]

Regeringen som tillträdde 2006 menade att kvalitetssäkringssystemet behövde ges en ny inriktning som svarade mot ökad frihet för universitet och högskolor. Detta föranledde en total omarbetning av systemet. I propositionen *Fokus på kunskap – kvalitet i den högre utbildningen* (prop. 2009/10:139) presenterade regeringen ett system bestående av utbildningsutvärderingar (samt examenstillståndsprövningar), betygsatta med en tregradig skala där det högsta

[121] SOU 1992:1.

[122] Högskoleverket kunde inledningsvis fatta sådana beslut bara gällande examina i den grundläggande högskoleutbildningen (grundnivå och avancerad nivå). Med anledning av regeringens förslag i propositionen *Forskarutbildning med profilering och kvalitet* (prop. 2008/09:134) ändrades lagen så att Högskoleverket även kunde besluta att en viss examen på forskarnivå inte längre får utfärdas om kraven för examen inte är uppfyllda.

betyget resulterade i en ekonomisk premie. Liksom utvärderingscykeln 2001–2006 skulle alla utbildningar som kunde leda till examen utvärderas, men nu i en period av fyra år i stället för tidigare sex. Till skillnad från föregående utbildningsutvärderingar – som omfattat utbildningens förutsättningar, processer och resultat – fokuserade utvärderingarna nu främst på utbildningens resultat, i huvudsak bedömd genom ett urval av studenternas självständiga arbeten och lärosätenas självvärderingar.

Systemet tillämpades 2011–2014 och kritiserades bland annat av lärosätena för orimlig resursåtgång, godtyckliga bedömningar, bristande återkoppling och för snävt resultatfokus utan hänsyn till de studerandes förutsättningar.[123] UKÄ:s genomgång av effekterna liksom en utvärdering som Utbildningsutskottet gjorde bekräftade denna bild, men pekade också på att systemet haft en kvalitetsdrivande effekt. Bland annat hade lärandemålen i examensordningen fått en mer framträdande roll, det hade skapats mer uppmärksamhet kring kvalitetssäkring av de självständiga arbetena, och både utbildningsutbud och kvalitetsarbete hade setts över som en följd av utvärderingarna. Den kvalitetsbaserade resurstilldelningen ansågs dock inte ha haft någon nämnvärd betydelse. Risken att förlora examenstillståndet som en följd av omdömet ”bristande kvalitet” ansågs däremot vara en stark drivkraft.[124]

När fyraårscykeln med utbildningsutvärderingar var över presenterade regeringen 2015 ett nytt kvalitetssäkringssystem i en skrivelse till riksdagen, vilken riksdagen ställde sig bakom i mars 2016.[125] Det nya systemet innebär att granskningarna ska vara inriktade både på att kontrollera resultat och på att främja kvalitetsutveckling, och det ska tydligare kopplas ihop med lärosätenas eget kvalitetsarbete. UKÄ[126] har därefter fått regeringens uppdrag att vidareutveckla det nationella systemet för kvalitetssäkring så att det även omfattar forskning. Enligt regeringen kan ett mer sammanhållet system för kvalitetssäkring, som inkluderar högskolans hela verksamhet, bidra till ökad koppling mellan forskning och utbildning.[127] I kapitel 3 finns en beskrivning av nuvarande kvalitetssäkringssystem.

[123] Se bl.a. SUHF (2013) och UKÄ (2014a).
[124] UKÄ (2015b) och Utbildningsutskottet (2014a).
[125] Skr. 2015/16:76.
[126] Högskoleverket lades ned 1 januari 2013, och den verksamhet som avsåg kvalitetssäkring övertogs av UKÄ som då inrättades som myndighet.
[127] Prop. 2016/17:50, s. 24.

3 Hur styrs universitet och högskolor i dag?

Det finns i dag 31 statliga universitet och högskolor, varav 4 är konstnärliga högskolor. Universiteten och högskolorna är myndigheter som hör till Utbildningsdepartementets ansvarsområde, förutom SLU som hör till Näringsdepartementets ansvarsområde. Utöver de statliga universiteten och högskolorna finns ett femtontal enskilda utbildningsanordnare (se avsnitt 3.5).

Riksdagen beslutar om vilka statliga lärosäten som ska finnas och därmed alltså inrättandet av nya lärosäten. Vidare beslutar riksdagen om lagar, om principerna för tilldelning av resurser till utbildning och forskning, samt hur stora de årliga anslagen till universitet och högskolor ska vara.

Regeringen utfärdar årliga regleringsbrev som styr lärosätenas verksamhet. Regeringen beslutar också om förordningar samt om en högskola ska få bli universitet. Regeringen förordnar styrelseordförande och majoriteten av de övriga ledamöterna i lärosätenas styrelser. Därtill anställer regeringen rektor samt beslutar om villkoren för anställningen.

Universitet och högskolor styrs genom en mångfald av instrument. I det här kapitlet beskriver vi olika styrmedel som vi relaterar till i andra kapitel.

3.1 Decentraliserad styrning av verksamheten

Regeringen har i olika sammanhang fortsatt att bejaka att universitets och högskolors särskilda roll i samhället innebär att styrningen behöver utmärkas av ett stort mått av frihet. Såsom framgår i kapitel 2 har den långsiktiga utvecklingen gått mot decentralisering och avreglering. Lärosätenas verksamhet – att utveckla, förmedla och

förvalta kunskap – sker utifrån grundläggande värden och kvalitetsideal som formas i en internationell kontext. Styrning och ledning på olika nivåer ska därför syfta till att stödja, främja och koordinera denna verksamhet.

Högskolans verksamhet, dvs. högre utbildning och forskning, skapas och styrs av lärare och studenter. Det är lärare som utifrån sin vetenskapliga kompetens, tillsammans med studenter och i dialog med omvärlden, bäst kan bedöma hur högre utbildning och forskning ska utformas utifrån kunskapsutveckling och samhällsförändringar. För forskningen finns denna tanke uttryckt i regeringsformen (1974:152), där forskningens frihet särskilt påpekas (2 kap. 18 §). De speciella förutsättningar som gäller för högre utbildning och forskning leder alltså till att högskolan är – och bör vara – en decentraliserad organisation. Även om universitet och högskolor formellt styrs av regeringen vidare i en kedja till styrelse och rektor, är beslutsfattandet i verksamheten i realiteten till stor del decentraliserat till lärare och institutioner.

Lärosätenas interna styrning och ledning utreddes av Ledningsutredningen 2015. Utredningen konstaterade att kollegialitet är en grundläggande komponent i ledningen av universitet och högskolor. Några huvudprinciper för kollegialitet är kritisk granskning och kollegial sakkunniggranskning, det kritiska samtalet mellan kollegor och kollegiala ledarval. Beslut ska enligt dessa principer utgå från sakligt grundad kunskap som utsatts för prövning, utvärdering och kritik. En annan komponent i den interna styrningen är linjestyrning. Med linjestyrning avses en rak chefshierarki, i lärosätenas fall mellan rektor, dekaner och prefekter (eller motsvarande). Ledningsutredningen menade att kollegialitet och linjestyrning kompletterar varandra och är tillsammans ryggraden i ledningen vid alla lärosäten.[1]

3.2 Reglering genom högskolelag och högskoleförordning

I propositionen *En akademi i tiden* (prop. 2009/10:149) anger regeringen de styrningsprinciper som bör gälla för regleringen av högskolans verksamhet. Enligt propositionen bör reglering begränsas till lärosätenas kärnverksamhet – utbildning och forskning samt

[1] SOU 2015:92, s. 125 ff.

samverkan som är en integrerad del av verksamheten – i frågor där staten har ett tydligt intresse att styra. Dit hör kvalitet i utbildning och forskning, ansvarsutkrävande samt rättssäkerhet för studenter. Regeringen sammanfattade sina överväganden i propositionen med att författningsregler för högskoleverksamheten kan vara motiverade när dessa syftar till följande:

1. garantera frihet i forskning och utbildning,
2. ange grundläggande mål och centrala begrepp för verksamheten,
3. säkra kvaliteten i verksamheten,
4. tydliggöra ansvarsförhållanden,
5. värna rättssäkerheten för studenter,
6. möjliggöra vissa särlösningar i förhållande till övriga statliga myndigheter, och
7. garantera öppenhet och insyn i offentligt finansierad verksamhet.[2]

Till skillnad från övriga myndigheter styrs inte universitet och högskolor genom instruktioner, utan deras verksamhet regleras i huvudsak genom högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100).[3] De innehåller bestämmelser för universitet och högskolor som har staten som huvudman.[4] I högskolelagens första kapitel finns grundläggande mål för verksamheten, såsom att lärosätenas uppdrag är utbildning och forskning, att de ska samverka med det omgivande samhället, att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan utbildning och forskning, och att verksamheten ska hålla hög kvalitet. Där finns också studenternas inflytande lagfäst, och där anges mål om hållbarhet, jämställdhet, internationalisering och breddad rekrytering. Kapitlet innehåller alltså till stor del normer och värderingar för verksamheten.

I högskolelagens andra och tredje kapitel finns regleringar om lärosätenas organisation respektive läraranställningar. Här regleras bland

[2] Prop. 2009/10:149, s. 23.
[3] SLU och Försvarshögskolan har egna förordningar, parallella till högskoleförordningen (SFS 1993:221 och SFS 2007:1164).
[4] För universitet och högskolor som inte har staten som huvudman gäller Lag (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, se avsnitt 3.5.

annat att beslut som kräver bedömning av utbildningens eller forskningens upplägg, genomförande, organisation eller kvalitet ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. För lärare finns bestämmelser om att det i arbetsuppgifterna får ingå att ha hand om utbildning eller forskning samt administrativt arbete. I och med propositionen *En akademi i tiden* (prop. 2009/10:149) togs många regleringar om lärosätenas inre organisation bort, liksom flera regleringar som handlade om läraranställningar. Regeringens motiv till de omfattande avregleringarna var att lärosätena behöver ha stor frihet att utforma den interna organisationen på det sätt som bäst passar varje lärosäte.

Högskoleförordningen kompletterar bestämmelserna i högskolelagen. I bilaga till högskoleförordningen finns en examensordning, där det anges vilka examina som får avläggas samt de mål om kunskaper och förmågor som ska uppnås för respektive examen.

Det finns även andra lagar och förordningar som styr verksamheten vid statliga universitet och högskolor; allmänna såsom förvaltningslagen (1986:223), eller specifika såsom förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor och förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor. Dessutom finns föreskrifter inom tillträdesområdet, där UHR har föreskriftsrätt.

3.3 Regleringsbrev

Precis som andra myndigheter styrs statliga universitet och högskolor inte bara genom lag och förordning, utan även genom årliga regleringsbrev. Regleringsbrev utfärdas av regeringen i syfte att styra den verksamhet som statliga myndigheter utför. De beslutas årligen baserat på riksdagens beslut om statens budget för det kommande året. Regleringsbrevet anger finansiella förutsättningar för verksamheter samt vanligen tillkommande mål, återrapporteringskrav och uppdrag. I regleringsbrevets finansieringsdel anger regeringen också eventuella villkor för resursernas utnyttjande. Enligt Styrutredningen är regleringsbrevens funktion att ge uttryck för prioriteringar och

preciseringar inom det grundläggande uppdraget.[5] Utöver regleringsbrev kan regeringen också besluta om uppdrag för varje myndighet i särskilda förvaltningsbeslut.

Förutom de lärosätesspecifika regleringsbreven finns ett regleringsbrev som är gemensamt för alla lärosäten under Utbildningsdepartementet. Detta gäller alltså inte för SLU, som finns under Näringsdepartementet. I viss utsträckning har dock regleringsbrevet för SLU samma formuleringar som det regleringsbrev som är gemensamt för övriga universitet och högskolor.

Det gemensamma regleringsbrevet består i stor utsträckning av en rad återrapporteringskrav, vilka knyter an till politiska satsningar och prioriteringar. Det är vanligt att återrapporteringen sker i lärosätenas årsredovisningar. Vilka krav som finns på återrapportering skiftar över tid. De senaste åren har det bland annat funnits krav på redovisning av statistikuppgifter kring utbildningsutbudet, till exempel antal helårsstudenter, programnybörjare och examinerade inom vissa program. Återrapporteringskraven har de senaste åren också bestått av redovisningar av olika överväganden, exempelvis utformningen av utbildningsutbudet och användningen av medel för kvalitetsförstärkning inom vissa utbildningsområden. Återrapporteringskraven har också gällt hur lärosätena arbetar med olika frågor såsom jämställdhetsintegrering och bedömning av reell kompetens.

I det gemensamma regleringsbrevet finns också instruktioner för den ekonomiska redovisningen, bland annat vilka ersättningsbelopp som gäller för olika utbildningsområden. I bilagor till regleringsbrevet anges bland annat undantag från vissa bestämmelser om ekonomisk redovisning.

I de lärosätesspecifika regleringsbreven anges mål, återrapporteringskrav och uppdrag som är specifika för respektive lärosäte. I exempelvis Umeå universitets regleringsbrev för budgetåret 2018 finns särskilda åtaganden om att anordna decentraliserad utbildning motsvarande minst 100 helårsstudenter, och uppdrag att erbjuda utbildning i meänkieli och samiska. I de lärosätesspecifika regleringsbreven anges också lärosätenas finansiering bestående av anslag, finansiella villkor, låneram m.m.

I det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor 2010 tog regeringen bort mål och återrapporteringskrav som redan fanns i högskolelag och högskoleförordning. Ledningsutredningen

[5] SOU 2007:75, s. 122.

uppmärksammade 2015 utvecklingen mot att mindre fokus hade lagts på de årliga regleringsbreven och mer fokus på de långsiktiga uppdragen i högskolelag och högskoleförordning.[6]

3.3.1 En årlig cykel

Regeringens styrning av lärosätena genomgår en årlig cykel, vilken i stort sett är densamma som för alla myndigheter. Regleringsbrev utfärdas i december, baserat på riksdagens beslut om budget för det kommande året, och är styrande för det kommande verksamhetsåret. Lärosätena lämnar sina årsredovisningar till regeringen i februari. I årsredovisningarna ska lärosätena redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och uppgifter som framgår i högskolelag och högskoleförordning och i förhållande till vad regeringen har angivit i regleringsbrev eller i annat beslut. Resultatredovisningen ska bland annat avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader. Parallellt med årsredovisningen ska lärosätena lämna ett budgetunderlag till regeringen som ska innehålla förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande åren.[7]

Under perioden mars till juni bjuds lärosätena in till myndighetsdialog för diskussion om verksamhetens resultat och framtida inriktning. I dialogen ges möjlighet att utbyta information och diskutera frågor, vilket ger stöd och underlag för regeringens styrning och lärosätenas genomförande av verksamheten. Från lärosätet deltar vanligtvis rektor, förvaltningschef och planerings-/ekonomichef, men det förekommer även att andra ledningsfunktioner, styrelseordförande och studentrepresentanter medverkar. Från departementet medverkar vanligen statssekreterare, ansvarig högre tjänsteman och myndighetshandläggare. I samband med dialogen genomförs också ett enskilt samtal mellan den politiska ledningen (vanligtvis statssekreteraren) och rektor.

[6] SOU 2015:92, s. 110.
[7] I enlighet med förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt särskilt beslut om direktiv till budgetunderlag för universitet och högskolor som ersätter kapitel 9 i förordningen.

3.4 Resurstilldelning

Högskolans verksamhet styrs i hög grad av hur resurserna tilldelas. För alla statliga lärosäten utom SLU beslutar riksdagen om två skilda anslag till universitet och högskolor: ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. SLU tilldelas ett gemensamt anslag för sin verksamhet, som förutom utbildning och forskning även innehåller fortlöpande miljöanalys.[8]

Universitet och högskolor har ett antal undantag från det generella ekonomiadministrativa regelverket (EA-regelverket) som gäller för statliga myndigheter. De största skillnaderna mellan högskolan och andra myndigheter är att högskolan är friare att avgöra när i tid medel ska användas, se kapitel 10.

3.4.1 Resurser till utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå ges i form av ett så kallat takbelopp. Takbeloppet är det högsta belopp som lärosätet kan tillföras under året för att utbilda studenter på grundnivå och avancerad nivå. Lärosätet förfogar fritt över användningen av anslaget, vilket innebär att det avgör hur många studenter som ska erbjudas utbildning. Lärosätet får avräkna medel från takbeloppet med hänsyn till att studenter dels har registrerats på olika kurser (helårsstudent), dels har godkänts för de poäng som kurserna avser (helårsprestation). Försvarshögskolan och SLU har inte avräkning mot takbelopp, däremot anges i SLU:s regleringsbrev ett mål för antalet helårsstudenter för en treårsperiod.[9]

För utbildningsanslaget används alltså ett helt prestationsbaserat fördelningssystem med ämnesbaserade ersättningsbelopp. Ersättningsbeloppen för helårsstudenter och helårsprestationer varierar markant mellan olika utbildningsområden, vilket framgår i tabell 3.1. Lärosätena ansvarar själva för att klassificera varje kurs till ett eller flera utbildningsområden. Regeringen anger i regleringsbrev vilka

[8] I SLU:s regleringsbrev finns dock ett villkor som anger hur stor del av anslaget SLU minst ska avsätta till forskning och utbildning på forskarnivå.
[9] Enligt våra direktiv ska utredningen undanta SLU från förslag som handlar om styrning och resurstilldelning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

utbildningsområden som respektive lärosäte får avräkna mot. För konstnärliga utbildningsområden är den maximala avräkningen per lärosäte fastställd av regeringen.

Tabell 3.1. Ersättningsbelopp för helårsstudent och helårsprestation 2019

Utbildningsområde	Helårsstudent (kr)	Helårsprestation (kr)
samhällsvetenskapligt	32 273	21 030
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	55 030	46 408
Vård	58 505	50 672
Odontologiskt	48 381	56 358
Medicinskt	65 377	79 522
Undervisning	39 254	41 122
Verksamhetsförlagd utbildning	55 630	53 973
Övrigt	44 195	35 901
Design	155 942	95 010
Konst	221 385	95 045
Musik	134 535	85 063
Opera	320 610	191 792
Teater	310 023	154 419
Media	316 379	253 432
Dans	218 039	120 479
Idrott	113 619	52 578

Utbildningsområdet *Undervisning* avser utbildning inom det allmänna utbildningsområdet och den utbildningsvetenskapliga kärnan. Utbildningsområdet *Verksamhetsförlagd utbildning* avser verksamhetsförlagd utbildning inom lärar- och förskollärarutbildning. Utbildningsområdet *Övrigt* avser journalist- och bibliotekarieutbildningar samt praktiska och estetiska kurser inom lärarutbildning med inriktning mot tidigare år, grundlärarutbildning och förskollärarutbildning.

Källa: Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor.

3.4.2 Resurser till forskning och utbildning på forskarnivå

Statens resurser till forskning och utbildning på forskarnivå fördelas dels via direkta anslag till universitet och högskolor, dels via anslag till forskningsråd och myndigheter för bidrags- och uppdragsforskning. År 2017 utgjorde direkta anslag i genomsnitt 44 procent av lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå,

forskningsråd stod för 15,5 procent och övriga statliga myndigheter för 10,5 procent.[10]

De direkta anslagen bygger på en historisk fördelning. Sedan 2009 har delar av anslagsmedlen dessutom tilldelats genom fördelning efter så kallade kvalitetsindikatorer. Kvalitetsindikatorerna har fram till 2017 varit externa medel respektive vetenskaplig produktion (publiceringar och citeringar). För 2018 tillkom samverkan som fördelningsgrund, med utgångspunkt i en utvärdering som Vinnova gjort av lärosätenas samlade samverkan.[11] Lärosätena har i grunden ansvar för att själva bestämma hur basanslaget ska användas och fördelas internt inom lärosätet.

I de direkta anslagen ingår också anslag fördelade till strategiska forskningsområden (SFO). Genom SFO:erna har regeringen, efter ett förfarande med kollegial sakkunniggranskning, tilldelat medel inom områden som den har bedömt vara av strategisk betydelse för samhälle och näringsliv. Förutom direkta anslag finns anslag för klinisk utbildning och forskning (ALF).

Forskningsråd och statliga myndigheter som finansierar forskning gör det utifrån olika uppdrag, vilket delvis innebär inriktning mot olika ämnesområden.[12]

3.5 Enskilda utbildningsanordnare

De utbildningsanordnare på högskoleområdet som inte har staten som huvudman kallas enskilda utbildningsanordnare. Styrningen av enskilda utbildningsanordnare ska enligt våra direktiv inte ingå i utredningens uppdrag, men vi redogör ändå kort för dessa här.

En enskild utbildningsanordnare kan vara en stiftelse, en förening eller ett företag. Det finns ett femtontal enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, av vilka sex stycken har tillstånd att utfärda examen på forskarnivå. Majoriteten av de enskilda utbildningsanordnarna har bara utbildning inom ett eller ett par områden, främst inom vård, psykoterapi eller teologi. Två av de enskilda

[10] UKÄ (2018e), s. 151. Andra offentliga finansiärer – kommuner och landsting samt offentliga forskningsstiftelser – stod för 6,5 procent, privata finansiärer för 15,6 procent, EU för 4,4 procent, övriga 3,5 procent.
[11] Denna diskuteras i kapitel 7.
[12] En genomlysning av statens organisation för forskningsfinansiering gjordes 2008 (SOU 2008:30).

utbildningsanordnarna är Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping vilka tillkom i samband med 1993 års reform (se kapitel 2).

Av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina framgår att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet. Utbildningen ska bedrivas så att den i övrigt uppfyller krav som ställs på utbildning i första kapitlet högskolelagen. Men i övrigt gäller inte högskolelagen för dessa utbildningsanordnare. Regeringen beslutar om examenstillstånd för enskilda utbildningsanordnare, efter prövning från UKÄ. För varje examen som tillståndet gäller ska utbildningen dessutom uppfylla de särskilda krav som gäller enligt examensordningen (bilaga till högskoleförordningen). Övriga delar av högskoleförordningen gäller inte för enskilda utbildningsanordnare. Enskilda utbildningsanordnare har dock skyldighet att medverka i uppföljningar och utvärderingar av utbildningen.

Hur resurstilldelningen till de enskilda utbildningsanordnarna sker varierar, och alla får inte några statliga medel utan tar istället ut avgifter för utbildningarna. Det ersättningssystem för utbildning på grundnivå och avancerad nivå som gäller för de statliga lärosätena (förutom SLU och Försvarshögskolan), gäller för enbart två: Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Dessa två ges alltså ett takbelopp som de avräknar helårsstudenter mot. När de inrättades som enskilda utbildningsanordnare i och med 1993 års reform angavs att de skulle ha villkor som motsvarar villkoren för de statliga lärosätena, vilket regleras i avtal med dem.

För övriga enskilda utbildningsanordnare som får statliga medel regleras ersättningen i vissa fall i avtal som ofta innehåller utbildningsuppdrag. Det finns ett särskilt regleringsbrev för bidrag till enskilda utbildningsanordnare.

3.6 Normer och kontext

Förutom den formella styrningen finns en normstyrning som sker genom politiska uttalanden och målsättningar. De viktigaste kanalerna för dessa är regeringens propositioner. De lagar som beslutas efter förslag i en proposition är självklart styrande, men regeringens uttalanden i propositioner har inte någon formellt direkt styrande

roll för myndigheterna. Uttalanden i propositioner uttrycker regeringens uppfattning i olika frågor. Ett tydligt exempel är den forskningspolitiska propositionen, där regeringen i den senaste bland annat betonar värdet av att lärosätena arbetar med attraktiva meriteringsvägar för unga forskare och strategiska rekryteringar.[13]

Också utvärderingar och uppföljningar av UKÄ, Vetenskapsrådet, Vinnova och andra myndigheter står för en styrning mot normer. Dessa normer upprätthålls i många fall av vetenskapssamhället genom att utvärderingar sker genom kollegial sakkunniggranskning. Men normerna kan också på olika sätt ha sin bakgrund i politiska ställningstaganden, exempelvis genom att regeringen ger myndigheter uppdrag om uppföljning eller utvärdering inom specifika områden. Ett exempel på det är UKÄ:s regeringsuppdrag att utveckla uppföljningen av visstidsanställningar i högskolan.[14]

Uppföljning sker också genom den statistik som produceras och redovisas. Att statistik kan vara styrande mot normer visar inte minst det fokus som statistikbaserade internationella och nationella rankingar får.[15] Vad gäller ansvaret för Sveriges officiella statistik är det fördelat mellan olika statistikansvariga myndigheter. Det finns en övergripande reglering för den officiella statistiken (SFS 2001:99 och SFS 2001:100), men det är den statistikansvariga myndigheten som avgör statistikens innehåll och omfattning och hur den ska redovisas. UKÄ är statistikansvarig myndighet för högskoleväsendet, medan SCB är statistikansvarig myndighet för forskning och befolkningens utbildning. Vilka uppgifter som lärosätena ska registrera och rapportera är reglerat i förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor. Där framgår bland annat att lärosätena ska föra individbaserade register över sina studenter.

Slutligen kan vi konstatera att det som Tillitsdelegationen beskriver som ”kontextuell styrning”[16] i hög grad är närvarande och styr högre utbildning och forskning. För högskolans del handlar den kontextuella styrningen om påverkan från bland annat studenter, det internationella vetenskapssamhället, forskningsfinansiärer och det omgivande samhället i stort. Svenska universitet och högskolor påverkas starkt av den internationella utvecklingen, dels genom samarbetet

[13] Prop. 2016/17:50.
[14] Se UKÄ (2018f).
[15] Se exempelvis Högskoleverket (2008) och Wedlin (2011).
[16] SOU 2017:56.

mellan länder som sker inom EU, Bolognaprocessen och OECD, men även genom att många lärosäten har strategiskt viktiga samarbeten med aktörer i andra länder.[17]

Den kontextuella styrningen kan spela stor roll för lärosätenas arbete med exempelvis kopplingen mellan utbildning och forskning, jämställdhet, meriteringssystem och samverkan. Detta är en konsekvens av att verksamheten styrs decentraliserat. Det är för det mesta ämnesområdet, inte lärosätet som helhet, som står i centrum för olika intressenters önskan att påverka.

3.7 Studentinflytande

Studenters rätt till inflytande över sin utbildning regleras i högskolelagen (1992:1434), i högskoleförordningen (1993:100)[18] och i studentkårsförordningen (2009:769).[19]

I högskolelagen framgår att kvalitetsarbete är en gemensam angelägenhet för högskolornas personal och studenterna. Där finns också framskrivet att studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen, och att lärosätena ska verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen.[20]

Studenterna ska alltså vara medaktörer i skapandet av kunskap, något som regeringen också tydligt uttryckte i propositionen *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan* (prop. 1999/2000:28). I propositionen beskriver regeringen hur studenterna har dubbla roller, dels som deltagare i kurser och program vid högskolan, dels som kritiker och pådrivare av utvecklingen inom utbildningen.[21]

Studenternas rätt till representation utgår från studentkårerna. I högskolelagen (4 kap. 9–14 §§) regleras vad en studentkår i formell mening är, och vilket uppdrag den har gentemot studenterna och lärosätet. För att en studentkår ska få en formell ställning som studentkår, och få företräda studenterna gentemot lärosätet, krävs att kåren ansöker hos lärosätet om kårstatus. En grundförutsättning för att få ställning som studentkår är att den har som huvudsakligt syfte

[17] Se vidare SOU 2018:78.
[18] För SLU och Försvarshögskolan gäller motsvarande i förordningar 1993:221 respektive 2007:1164.
[19] Dessa förordningar avser statliga universitet och högskolor, för övriga lärosäten är regleringen av studentinflytandet mindre, se SFS 1993:792.
[20] SFS 1992:1434, 1 kap, §§4, 4a.
[21] Prop. 1999/2000:28, s. 24.

att bevaka och medverka i utvecklingen av utbildningen och förutsättningarna för studier vid lärosätet. Sedan 2010 är det inte obligatoriskt för studenter att vara medlem i en studentkår (se avsnitt 2.9). I studentkårsförordningen (8 §) fastställs att kårerna har ett ansvar att representera alla studenter, även de som väljer att stå utanför kåren.

Studenternas rätt att vara representerade och få inflytande beskrivs i författningarna för två områden: dels lärosätets högsta beslutande organ, styrelsen, dels inom högskolans organisation. Vad gäller styrelsen framgår i högskolelagen (2 kap, 4 §) att studenter har rätt att utse ledamöter. I studentkårsförordningen anges att det är studentkåren som ska utse dessa (7 §). Vad gäller inflytande inom lärosätenas organisation anges i högskolelagen (2 kap, 7 §) att studenterna har rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation. Det innebär att studenterna har rätt att vara representerade i lärosätenas besluts- och beredningsprocess på alla nivåer; styrelse, fakultets- och programnivå, samt inom förvaltning och administration när utbildningsfrågor berörs.

3.8 Kvalitetssäkringssystem för utbildning och forskning

Såsom nämnts i avsnitt 3.6 kan uppföljning och utvärderingar från olika myndigheter innebära en styrning mot normer. De utvärderingar som görs inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet som UKÄ ansvarar för har dock en mer direkt styrning då de också kan påverka lärosätenas möjligheter att erbjuda utbildningar. I kapitel 2 framgår att kvalitetssäkringssystemens utformning och fokus har skiftat över tid.

I skrivelsen *Kvalitetssäkring av högre utbildning* (skr. 2015/16:76) beskriver regeringen utgångspunkterna för nuvarande kvalitetssäkringssystem. Grundläggande är högskolelagens reglering om att universitet och högskolor ansvarar för att utbildningen håller hög kvalitet (1 kap. 4§), och därmed bör granskningar i större utsträckning beakta lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete. Regeringen angav vidare att ett nationellt kvalitetssäkringssystem bör vara inriktat på både

kontroll av resultat och kvalitetsutveckling av högre utbildning. I skrivelsen framfördes att det nationella systemet för kvalitetssäkring ska bestå av fyra komponenter: 1) Examenstillståndsprövning, 2) Granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete, 3) Utbildningsutvärdering och 4) Tematiska utvärderingar.[22]

Det nationella kvalitetssäkringssystemet bygger på internationella principer för kvalitetssäkring av högre utbildning som tagits fram inom ramen för Bolognaprocessen: *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG). Den huvudsakliga målsättningen med ESG är att bidra till en gemensam förståelse av kvalitetssäkring som rör lärande och undervisning, att bidra till att bygga upp ett ömsesidigt förtroende samt att underlätta erkännande av examina och utbildningar över nationsgränserna. ESG grundar sig på fyra principer:

- Lärosätena har det primära ansvaret för kvaliteten och kvalitetssäkringen av sitt utbildningsutbud.
- Kvalitetssäkring svarar mot mångfalden av högskolesystem, lärosäten, utbildningar och studenter.
- Kvalitetssäkring stöder utvecklingen av en kvalitetskultur.
- Kvalitetssäkring beaktar behoven och förväntningarna hos studenter, alla övriga intressenter och samhället.[23]

UKÄ fick våren 2016 i uppdrag att ansvara för att vidareutveckla och genomföra kvalitetssäkringssystemet. I den forskningspolitiska propositionen 2016 bedömde regeringen att ett mer sammanhållet system för kvalitetssäkring som inkluderar hela högskolans verksamhet kan bidra till en ökad koppling mellan forskning och utbildning, och till en övergripande kvalitetsförstärkning av forskningen.[24] I juli 2017 fick därför UKÄ i uppdrag från regeringen att vidareutveckla det nationella systemet för kvalitetssäkring så att det även omfattar lärosätenas arbete med att kvalitetssäkra forskningsverksamheten. UKÄ har redovisat förslag på övergripande ramar och principer för detta i april 2018. Under 2019–2020 planerar UKÄ att pilottesta kvalitetssäkring av forskning.

[22] Skr. 2015/16:76, s. 9.
[23] UKÄ har översatt ESG till svenska, se UKÄ (2015d).
[24] Prop. 2016/17:50, s. 25.

Under 2017 genomförde UKÄ en pilotomgång med granskningar av lärosätenas interna system för kvalitetssäkring. Mellan 2018 och 2022 ska UKÄ genomföra en granskning av alla universitets och högskolors kvalitetsarbete. UKÄ gör också utbildningsutvärderingar av ett urval utbildningar. Utvärderingarna fokuserar på hur utbildningarna säkerställer att studenterna får goda förutsättningar att nå examensmålen. När granskningen är klar ges ett omdöme om utbildningens kvalitet. De universitet och högskolor vars utbildningar får omdömet ifrågasatt kvalitet har ett år på sig att lämna in en redovisning av vidtagna åtgärder. Om bristerna finns kvar återkallas examenstillståndet.

De tematiska utvärderingarna har inte samma direkta styrning som övriga tre komponenter i kvalitetssäkringssystemet, utan kan ses som den sorts normstyrning vi beskriver i avsnitt 3.6. I de tematiska utvärderingar granskar UKÄ olika områden som universiteten och högskolorna ansvarar för enligt lag och förordning och som rör kvaliteten i högre utbildning. Hittills har UKÄ genomfört en tematisk utvärdering som avsåg lärosätenas arbete med att främja hållbar utveckling.[25]

De tematiska utvärderingarna ska bidra till viktig kunskap och ge nationella jämförelser av hur lärosätena arbetar och vilka resultat som har nåtts i en viss fråga. De tematiska utvärderingarna har framför allt ett utvecklande syfte och leder därför inte till några sanktioner för universiteten och högskolorna. När en utvärdering är klar presenterar UKÄ en nationell bild men även omdömen för varje universitet och högskola.

UKÄ:s granskningar och utvärderingar görs genom kollegial sakkunniggranskning. Resultaten publiceras på UKÄ:s webbplats i verktyget *Högskolekollen*[26].

[25] UKÄ (2017d).
[26] http://www.uka.se/kvalitet--examenstillstand/resultat-fran-granskningarna-hogskolekollen/hogskolekollen.html

4 Principer för en ändamålsenlig styrning

I våra direktiv anges under rubriken *Vilka nya principer och former behövs för högskolans styrning?* att utredaren ska föreslå:

- hur styrningen bör utformas för att säkerställa att riksdagens och regeringens mål får genomslag i verksamheten på ett ändamålsenligt sätt,
- en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan regeringen och lärosätena,
- principer för att avgöra när styrningen ska vara fortsatt generell och när den ska vara lärosätespecifik,
- hur principer för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat bör utformas, och
- principer för att avgöra när finansiell eller annan styrning bör väljas.

I detta kapitel kommer vi att på en övergripande nivå formulera principiella utgångspunkter för styrningen utifrån dessa frågor, göra bedömningar av hur dagens styrning fungerar i förhållande till dessa utgångspunkter, och ge en översikt över vilka förändringar som vi menar behövs. Kapitlet avslutas med ett avsnitt där vi föreslår att några viktiga principer bör ges uttryck i högskolelagen. Övriga förslag utvecklas i kommande kapitel.

4.1 Utgångspunkter för en ändamålsenlig styrning

Samhället satsar mycket stora resurser på universitet och högskolor. Kostnaden för lärosätenas totala verksamhet 2017 var 70,6 miljarder kronor, motsvarande 1,53 procent av Sveriges BNP).[1] Syftet är självklart att verksamheten vid universitet och högskolor ska bidra till samhället på olika sätt. Samhällen världen över investerar i universitet och högskolor för deras kapacitet att bidra till samhällsutvecklingen, genom utveckling av kompetenta individer, idéer, nyttigheter och arbetssätt som kan skapa välstånd av olika slag, och genom bidrag till den kritiska diskussionen och fria tanken i ett demokratiskt samhälle. Medborgarna har rätt att förvänta sig att de resurser som staten avsätter används effektivt och att lärosätenas bidrag till samhället blir så bra som möjligt. Frågan för vår utredning är hur detta sker på bästa sätt. Med andra ord: hur ser en ändamålsenlig styrning av universitet och högskolor ut?

För det första behöver styrningen utgå från *ändamålet* – eller ändamålen – med verksamheten. Det kan uttryckas som att valet av sätt att styra ska främja målet med styrningen. Det närmare syftet med ett specifikt inslag i styrningen behöver stå i samklang med det övergripande ändamålet med verksamheten, och olika inslag i styrningen behöver harmoniera med varandra. När man kan identifiera delvis olika ändamål med verksamheten – som är fallet med universitet och högskolor – behöver styrningen utformas så att den inte ensidigt främjar ett av dessa syften med risk för att undergräva ett annat.

För det andra behöver styrningen utgå från verksamhetens *förutsättningar*. Hur är verksamheten beskaffad? Hur skapas de värden som verksamheten ska leda till? Vilka förutsättningar behöver råda för att detta ska ske?

4.1.1 Ändamålet

Lärosätenas uppdrag beskrivs i högskolelagens (1992:1434) första kapitel, som vi utgår från i beskrivningen nedan.[2] Samtidigt kan beskrivningen sägas gälla universitet och högskolor generellt i världen, inte bara svenska statliga lärosäten. De inledande paragraferna i

[1] UKÄ (2018e).
[2] Se kapitel 3 för beskrivning av den övriga författningsstyrningen.

högskolelagen kan därmed i hög utsträckning ses som en kodifiering av vad universitet och högskolor internationellt och traditionellt anses vara. Samhällsansvaret, och kravet på god hushållning med resurserna, blir dock av särskild betydelse för de lärosäten som finansieras med allmänna medel och har staten som huvudman.

Utbildning och forskning som bidrar till samhällsutvecklingen

Det övergripande syftet med universitet och högskolor kan sammanfattas med att utveckla, förmedla och förvalta kunskap som bidrar till en bättre värld. Regeringen uttrycker i propositionen *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* målet att ”högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.”[3]

I högskolelagens 1 kap. 2 § anges det grundläggande uppdraget för universitet och högskolor att bedriva:

1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, och
2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.

Att utbildningen och forskningen ska komma samhället till gagn speglas i kravet i samma paragraf på samverkan, information och att verka för att forskningsresultat ska komma till nytta.

Samband mellan utbildning och forskning

I 1 kap. 3 § högskolelagen fastslås att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning, vilket är en princip som återkommer i de flesta internationella diskussioner om vad universitet och högskolor är och som också betonats genomgående i den svenska högskolepolitiken (se kapitel 2 och kapitel 6).

[3] Prop. 2016/17:50, s. 20.

Kvalitet, trovärdighet och ansvar

I 1 kap. 3a § samt 4 § högskolelagen markeras ytterligare aspekter som är centrala för högskolans uppdrag: att värna vetenskapens trovärdighet och god forskningssed (3a §) och att nå hög kvalitet i utbildning och forskning (4 §). Kvalitetskravet är grundläggande och det finns en stor enighet från lärosätena själva, aktörer i det omgivande samhället och regering och riksdag att ambitionsnivån för kvaliteten ska läggas högt. I den senaste forskningspolitiska propositionen uttrycker regeringen t.ex. målet att Sverige ska vara ”ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation.”[4] I 4 § anges också att tillgängliga resurser ska utnyttjas effektivt för att nå en hög kvalitet.

Vidare anges i 4 § att kvalitetsarbetet är en gemensam angelägenhet för personal och studenter, och i 4a § att studenterna ska ha rätt att utöva inflytande över utbildningen och att högskolorna ska verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen. Dessa bestämmelser uttrycker två viktiga aspekter. Det gemensamma kvalitetsansvaret för personal och studenter pekar på att de är dessa grupper som i grunden utgör lärosätet.[5] Därmed antyds också det kollegiala ansvaret, vilket vi återkommer till under avsnitt 4.1.2 nedan. Studenternas aktiva medverkan speglar också förhållningssättet att studenterna inte bara är ”kunder” som har rätt att ställa krav på högkvalitativ och användbar utbildning, utan medaktörer i lärosätenas utveckling och medskapare i sin utbildning till kreativa och kritiskt tänkande individer i arbets- och samhällsliv.

Andra mål

I 1 kap. 5 § högskolelagen anges ett antal övergripande mål som högskolan ska främja i sin verksamhet: jämställdhet, förståelsen för andra länder och internationella förhållanden, breddad rekrytering

[4] Prop. 2016/17:50 s. 20.

[5] Detta kan jämföras med den finska universitetslagen (1 kap. 4 §), där ”universitetssamfundet” beskrivs som bestående av ”universitetets undervisnings- och forskningspersonal, övriga personal och studerande”, eller Autonomiutredningens förslag till ny lag för självständiga lärosäten som innehöll paragrafen ”Lärosätena utgörs av studenter, lärare och annan personal” (SOU 2008:104 s. 19).

samt hållbar utveckling. Det kan ses som ett uttryck för att högskolesektorns ökade betydelse för kunskapsutveckling och kompetensförsörjning och som arbetsplats för anställda och studenter innebär att sektorn också fått en allt viktigare roll för övergripande mål i samhällsutvecklingen. Målen i 5 § mål är sådana som inte nödvändigtvis varit en del av högskolans traditionella identitet, utan som det tvärtom delvis har funnits och finns strukturer som motverkar. Våra direktiv lyfter den låga andelen kvinnliga professorer och den fortsatta sociala snedrekryteringen som exempel. Här kan styrningen anses syfta till ett kulturförändringsarbete inom högskolan, så att den i sin tur kan bidra till ett kulturförändringsarbete på samhällsnivå. Det bör betonas att även denna typ av mål är något som universitet och högskolor världen över arbetar med och inte utgör ett specifikt svenskt fenomen.

Fritt kunskapssökande och behovsdriven kunskaps- och kompetensförsörjning

Förutom uppdelningen i utbildning och forskning kan man peka på en annan dualitet i lärosätenas uppgift, nämligen att ansvara för både fritt kunskapssökande och behovsdriven kunskaps- och kompetensförsörjning.

Fritt kunskapssökande kan ses som kärnan i universitetens och högskolornas uppgift. Utan detta är de något annat, och ingen annan samhällsinstitution har detta som sitt huvudsyfte. Motivet till denna grundläggande roll är att det inte på förhand går att veta vilken kunskap och kompetens som kan vara värdefull i framtiden – förutom att framtiden alltid är osäker skapar kunskapsutvecklingen i sig genom forskningsrön och studenter nya frågor, mål, problem och möjligheter. Att ifrågasätta etablerad kunskap är en central del i det vetenskapliga sökandet efter ny kunskap.[6]

Kopplat till detta anses universitet och högskolor också ha en viktig roll att ifrågasätta olika företeelser i samhället – att, som det uttryckts av svenska regeringar, vara ”en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället”.[7] Detta uttrycks dock inte i högskolelagen (se vidare avsnitt 4.6).

[6] Se bl.a. Barrling Hermansson (2005), Sundquist (2010), Bexell (2013), Boulton & Lucas (2008).
[7] Bl.a. i prop. 2009/10:149 och i direktiven till vår utredning.

Behovsdriven kunskaps- och kompetensförsörjning har samtidigt alltid varit en central grund för statens eller andra aktörers investeringar i universitet och högskolor och därmed en del av uppdraget. Det finns behov av utbildning för en mängd viktiga funktioner i samhälle och näringsliv, och av forskning inom vissa områden som underlag för sådana viktiga samhällsfunktioner. Läkarutbildning och klinisk forskning är ett konkret sådant exempel med mycket lång historia vid universiteten. Som framgår av kapitel 2 har över tid allt fler utbildningar förlagts till högskolan med tillhörande behov av forskningsunderbyggnad. Ju större del av samhällets kompetensförsörjning som sker genom högskolan, desto viktigare blir högskolans ansvar att möta olika specifika behov på arbetsmarknaden. Jämfört med andra länder med stor institutssektor ligger i Sverige mycket behovsmotiverad forskning inom högskolans ram. I våra direktiv[8] betonas att lärosätena förväntas spela en allt mer aktiv roll för att hitta lösningar på olika samhällsutmaningar, och att styrning och resurstilldelning ”ska utformas så att den stöder lärosätenas möjligheter att möta de stora samhällsutmaningar som Sverige står inför.”

Båda dessa aspekter är omistliga delar i högskolans uppdrag, men det fria kunskapssökandet är i en viktig mening primärt. All kunskaps- och kompetensförsörjning som högskolan svarar för ska vila på vetenskaplig grund och bygga på det fria kunskapssökandet i form av ett öppet, kritiskt och prövande förhållningssätt genom vilket kunskapen ständigt utvecklas, utmanas och förnyas. Detta är grundläggande även för utpräglade professionsutbildningar, inte minst när kunskaps-, teknik- och samhällsutvecklingen går allt snabbare. Som direktiven till vår utredning pekar på ska högskolans utbildningar möta arbetsmarknadens och samhällets behov på längre sikt, och lärosätena ”har en unik förmåga att genom sin forskning och tillgång till ny kunskap utveckla utbildningar som påverkar och förnyar den framtida arbetsmarknaden på såväl nationell som regional nivå.” Utbildningen har också en bredare roll än enbart arbetsmarknaden; våra direktiv betonar bl.a. utbildningen som en avgörande förutsättning för att befästa demokratin och pekar på högskoleutbildningens bidrag till bildning och enskilda individers utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande. Samtidigt som en del av högskolans

[8] Och i den senaste forskningspolitiska propositionen; jämför även tidigare satsningar på strategiska forskningsområden m.m.

samhällsansvar handlar om att bidra till att möta dagens samhällsutmaningar är det viktigt att komma ihåg att den fria och nyfikenhetsstyrda forskningen och utbildningen är avgörande för att högskolan ska kunna bidra till att både identifiera och möta framtidens samhällsutmaningar.

Högskolans uppdrag är således brett och komplext, vilket också blivit mer uttalat i takt med högskolans expansion över tid. Högskolans uppgift i samhällets tjänst är att *både* stå fri *och* vara lyhörd för specifika samhällsbehov. Detta behöver inte stå i konflikt men kan göra det, och det är en spänning och balans som ständigt måste hanteras. Vissa upplever ett ökande nyttofokus som ett hot mot det fria kunskapssökandet, medan andra upplever att lärosätena ägnar för lite uppmärksamhet åt samhällsnyttan. Detta är inget unikt vare sig för dagens situation eller för Sverige. Den viktiga utgångspunkten för styrningen är att det inte diskuteras i termer av ”lärosätenas intresse” gentemot ”samhällets intresse” utan som en fråga om att balansera två aspekter av lärosätenas uppdrag.[9]

4.1.2 Förutsättningar

Vilka är då förutsättningarna för att lärosätena ska fullgöra detta komplexa uppdrag?

Det första att påminna om är att även om vårt uppdrag rör regeringens och riksdagens styrning av lärosätena utförs uppdraget i grunden av lärare och forskare i samarbete med studenter och med aktörer i det omgivande samhället, utifrån normer och kvalitetsideal som i stor utsträckning formas i en internationell kontext. Ledning och styrning på olika nivåer syftar till att stödja och koordinera denna verksamhet.

Centrala förutsättningar för verksamheten som beskrivs i det följande är 1) akademisk frihet, 2) det akademiska ansvaret för kvalitetsbedömning och andra normer som utvecklas i kollegiala processer, 3) samhällsansvar och samverkan, 4) långsiktigheten i verksamheten, och 5) behovet av flexibilitet och förnyelse.

[9] Jfr Europarådets parlamentariska församlings rekommendation 1762 (2006) om akademisk frihet och universitetens autonomi, där de betonar att lärosäten måste vara tillräckligt nära samhället för att kunna bidra till att lösa grundläggande problem, men samtidigt tillräckligt fristående för att upprätthålla en kritisk distans och ha en mer långsiktig syn (punkt 4.4). Se också flera av bidragen i SUHF (2013a).

Akademisk frihet

En första förutsättning för lärosätenas verksamhet är det som brukar kallas akademisk frihet. En ofta använd referens i diskussionen om denna är de europeiska universitetens Magna Charta[10], antagen vid Bolognauniversitetets 900-årsjubileum 1988, och i dag signerad av närmare 900 lärosäten i 89 länder. I de grundläggande principer som anges där beskrivs universitetet som en autonom institution som ”frambringar, undersöker, värderar och vidareför kulturen genom forskning och undervisning,” och där både forskning och undervisning – för att tillgodose omvärldens behov – måste vara ”moraliskt och intellektuellt oberoende av alla politiska, ideologiska och ekonomiska maktgrupperingar”. Friheten inom forskning och utbildning slås fast som ”en fundamental princip” som såväl statsmakterna som universiteten måste respektera inom sina respektive områden. Det betonas också att ”undervisningen och forskningen vid universiteten inte får åtskiljas om utbildningen skall kunna motsvara förändrade behov, samhällets krav och vetenskapliga framsteg”, och ”principen att forskning och undervisning är oskiljaktig” anges som vägledande vid rekrytering av lärare. Vidare betonas att universitetens mål är ”universell kunskap” och att universiteten måste ”bortse från alla geografiska och politiska gränser”.

Det är viktigt att betona orden ”för att tillgodose omvärldens behov”. Den akademiska friheten är inget ståndsprivilegium utan en praktisk förutsättning för att lärosätena ska kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet och trovärdighet. Friheten syftar till att främja kunskapsutvecklingen inom forskning och utbildning och tilliten till att denna inte styrs eller begränsas av t.ex. politiska eller ekonomiska intressen.

Även om Magna Charta Universitatum är ett dokument antaget av universiteten själva hänvisar också andra aktörer återkommande till det, och den akademiska friheten betonas i såväl internationella konventioner som nationella lagstiftningar. I artikel 13 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) fastslås att ”Konsten och den vetenskapliga forskningen ska vara fria. Den akademiska friheten ska respekteras.” Europarådets parlamentariska församling antog 2006 en rekommendation 1762 (2006) om

[10] Magna Charta finns i svensk översättning på: www.suhf.se/publicerat/internationella-dokument.

akademisk frihet och universitetens autonomi, där det bl.a. uttalas att lärares och forskares akademiska frihet och universitetens institutionella autonomi bör bekräftas och garanteras i lag, helst i grundlag (punkt 7). I Europarådets rekommendation CM/Rec(2012)7 anges att offentliga myndigheter bör tillhandahålla ett ramverk för akademisk frihet och institutionell autonomi och löpande följa implementeringen av dessa grundläggande rättigheter.[11] Som framgår av kapitel 2 har även svenska regeringar återkommande betonat behovet av frihet och motiverat det utifrån bl.a. kvalitet och lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Orden ”akademisk frihet” förekommer inte i högskolelagen, men forskningens frihet är skyddad enligt 1 kap. 6 §:

> För forskningen skall som allmänna principer gälla att
> 1. forskningsproblem får fritt väljas,
> 2. forskningsmetoder får fritt utvecklas och
> 3. forskningsresultat får fritt publiceras.

En hänvisning till att forskningens frihet är skyddad enligt lag finns numera även i grundlagen. Utbildningens frihet – eller betydelsen av universitetens och högskolornas självständighet för samhällsutvecklingen – finns dock inte angiven i lagen. Detta ser vi som en brist, vilket vi diskuterar vidare i avsnitt 4.6.

Den akademiska frihetens gränser och praktiska tillämplighet är inte självklara. Exempelvis kan forskningens frihet självklart inte innebära en rätt för alla forskare att få obegränsad finansiering för alla sina forskningsidéer, samtidigt som alltför begränsad finansiering också begränsar forskningsfrihetens praktiska betydelse.[12] Det är en diskussion som alltid måste hållas levande.

Inre drivkrafter

Utöver den intellektuella friheten att utforma forskning och utbildning finns också ett värde i vad som kan kallas kreativ frihet, vilket motiveras delvis annorlunda. Forskning och erfarenhet tyder på att

[11] ”… public authorities should set the framework for academic freedom and institutional autonomy and continuously monitor the implementation of those fundamental rights.”
[12] Utvecklade resonemang om den akademiska frihetens villkor och begränsningar finns bl.a. i den norska utredning som 2006 hade i uppdrag att överväga om en lagfästning av individuell akademisk frihet borde ske i Norges universitets- och högskolelag (NOU 2006:19).

en hög grad av frihet och en situation där inre drivkrafter är viktigare än yttre generellt är positivt i kreativa och innovativa verksamheter.[13] Detta gäller naturligtvis inte bara universitet och högskolor,[14] men är viktigt att värna där. Li Bennich-Björkman menar att universitet och högskolor har varit långt före sin tid när det gäller att skapa sådana kreativa och innovativa miljöer som präglar dagens kunskapsintensiva företag, men att den kreativa friheten alltmer har undergrävts av byråkratisering, managementtänkande, kontroll och resultatstyrning.[15] Detta är en risk som måste beaktas i styrningen.

Akademiskt ansvar – integritet och kvalitet

Akademisk *frihet* förutsätter motsvarande *ansvar*: gentemot vetenskapen och studenterna, gentemot det omgivande samhället, och gentemot regering och riksdag som å medborgarnas vägnar beslutar om resurser, mål och ramar för verksamheten.

För att fylla sin funktion måste det oberoende som de akademiska friheterna ska garantera också förverkligas i akademisk integritet, dvs. att inte låta politiska, ekonomiska eller andra hänsyn begränsa forskningsfrågor eller publicering av resultat, eller vilka perspektiv som får förmedlas i utbildningen.[16] Forskningens frihet kan därmed också ses som en plikt: forskningsresultat inte bara får utan *ska* fritt publiceras för att syftet med den grundlagsstadgade friheten ska uppnås.[17]

En klassisk sammanfattning av de normer som bör styra den vetenskapliga kunskapsproduktionen är Robert Mertons[18] akronym CUDOS:

[13] Detta perspektiv kallas självbestämmandeteori (Self-Determination Theory) efter Ryan & Deci (2000); för en genomgång av senare forskning samt en empirisk undersökning baserad på den svenska Levnadsnivåundersökningen, se Tåhlin (2016).
[14] Casson (2018) s. 12.
[15] Bennich-Björkman (2016).
[16] Bexell (2011), s. 97, Högskoleverket (2006b), s. 30.
[17] I den norska universitets- och högskolelagen (1 kap. 5 §, punkt 6) står att anställda vid universitet och högskolor har rätt att offentliggöra sina resultat och *ska* sörja för att sådant offentliggörande sker. I den föregående utredningen motiverades detta bl.a. med att bara forskningsresultat som är offentliggjorda uppfyller det grundläggande kravet på kritiserbarhet, och att forskning som inte offentliggörs inte kan ses som fullgjort arbete ur ett arbetsgivarperspektiv. NOU 2006:19, s. 46.
[18] Merton (1973 [1942]). För svenska beskrivningar se bl.a. Lövkrona (2016), Nelhans (2013) eller Vetenskapsrådet (2017b).

- *Communalism* (kommunalism): Vetenskapen ses som publik kunskap som är fritt tillgänglig för alla, vilket ger förutsättningar för att forskningsresultat kan prövas offentligt och leda till nya vetenskapliga framsteg som ett resultat av samarbete inom och mellan generationer av forskare.
- *Universalism*: Vetenskapliga anspråk förutsätts vara universella och inte specifika till nationalitet, religion m.m., vilket också innebär att forskarens ursprung, kön eller ställning i samhället inte är relevanta för att ta ställning till resultatets hållbarhet.[19]
- *Disinterestedness* (oegennyttighet): Forskarens motiv förutsätts vara att bidra med nya kunskaper och inte att främja egna intressen.
- *Organised Scepticism* (organiserad skepticism): All vetenskaplig kunskap ska granskas kontinuerligt och revideras i ljuset av nya upptäckter.

Dessa normer är inte alltid vägledande för forskare i praktiken, och de har också problematiserats på olika sätt. Exempelvis har motnormer identifierats som kan vara väl så starka i olika situationer: att hemlighålla fynd för att bli först med publicering, att bedöma forskningsresultat främst utifrån forskarens rykte, att drivas av tävling med kollegor om finansiering och erkännande, eller att med alla medel försvara de teorier eller resultat som man byggt sin karriär på.[20] Mertons normer utgör dock fortfarande en viktig utgångspunkt i diskussioner om exempelvis oredlighet i forskning.[21]

För statliga universitet och högskolor gäller även den statliga värdegrunden, som i Värdegrundsdelegationens definition utgörs av Demokrati; Legalitet; Objektivitet; Fri åsiktsbildning; Respekt för lika värde, frihet och värdighet; samt Effektivitet och service. Dessa kan anses stå i samklang med akademiska friheter och normer och med lärosätenas samhällsansvar.[22]

[19] Jämför betoningen i Magna Charta Universitatum av att eftersträva universell kunskap och bortse från alla geografiska och politiska gränser.
[20] Mitroff (1974), s. 579–595.
[21] Vetenskapsrådet (2017b).
[22] Rejmer (2016), s. 33–66.

Kvalitet är ett centralt akademiskt värde.[23] Kvalitet är en självklar referenspunkt för lärosätenas verksamhet, avgörande för lärosätenas samhällsbidrag och följaktligen också en politiskt högt prioriterad fråga. Det finns dock ingen enkel definition av kvalitet i högre utbildning och forskning. Akademisk kvalitet bedöms i kollegiala processer i ett internationellt perspektiv[24] – vilket också gäller de andra normer som beskrivits ovan.

Professionellt och kollegialt ansvar

Normer är till sin karaktär kollektiva. Varken enskilda lärare eller utomstående instanser kan upprätthålla centrala normer eller definiera vad som utgör hög kvalitet i en viss utbildning eller forskning, vilka argument och slutsatser som är hållbara, vad som är originellt m.m. För detta är kollegiet centralt. Högre utbildning och forskning utformas utifrån dels principer som är mer eller mindre allmängiltiga inom akademin (kritisk prövning av argument osv.), dels kvalitetskriterier och -normer för hur kunskapssökandet sker och prövas inom ett specifikt ämne eller område. Kollegiala processer av olika slag är centrala både för att pröva och utveckla utbildningens och forskningens kvalitet enligt sådana normer, och för att upprätthålla och utveckla normerna.

Dessa kollegiala processer äger rum i många sammanhang och på flera nivåer. Många processer sker inom det aktuella akademiska området nationellt och globalt, t.ex. vid peer review inför publicering eller i utvärderingssammanhang. Men även den lokala kollegialiteten, det kritiska samtalet mellan kollegor om utbildningens och forskningens innehåll, är centralt för att upprätthålla akademisk integritet och kvalitet. Det är också viktigt att, som Ledningsutredningen uttryckte det, kollegiets och medarbetarnas kompetens och kunskap kan tillvaratas i ledningen av lärosätet.[25] Detta gäller för övrigt inte bara inom universitet och högskolor. Tillitsdelegationen pekar bl.a. på kollegiala strukturer och utvecklade system för kunskapsutveckling, t.ex. genom arenor och tid för utbyte av kunskap och erfarenhet, som grundläggande i en tillitsbaserad organisation.[26] Vi återkommer i

[23] Se bl.a. Bexell (2011), s. 97–98.
[24] Jämför bl.a. SOU 2007:81, s. 51.
[25] SOU 2015:92 s. 147.
[26] SOU 2018:38 s. 72.

avsnitt 4.6 till frågan om det kollegiala ansvaret och inflytandet som vi menar bör betonas starkare i högskolelagen.

Normer och kvalitetskultur behöver underhållas och utvecklas

De inomakademiska normerna är grundläggande förutsättningar för lärosätenas verksamhet men kan – som alla normer – inte tas för givna utan behöver underhållas, förnyas och värnas mot tendenser som riskerar att undergräva dem. Undergrävande tendenser kan komma både inifrån och utifrån. Även om alla t.ex. skriver under på att en utpräglat meritokratisk process med noggrann kvalitetsprövning i samband med rekrytering av lärare och forskare är centralt för kvalitet och förnyelse kan andra faktorer, såsom personliga sympatier eller antipatier, smyga in i anställningsprocesser eller medelsfördelning. Därför behövs system för att upprätthålla centrala normer, och när det kommer signaler om att systemen inte är tillräckligt effektiva – som t.ex. SULF:s rapport om anställningsprocesser[27] – behöver de tas på allvar och föranleda åtgärder.

Yttre faktorer som kan undergräva normsystemen är bl.a. överdrivet fokus på kvantitativ mätbarhet eller marknadstänkande (se vidare diskussion i avsnitt 4.4 och 4.5), vilket både är en internationell utveckling och också kan förstärkas av styrningen.

Traditionella inomakademiska normer är inte heller alltid tillräckliga. Den bristande jämställdheten är ett tydligt exempel där akademiska normer som teoretiskt sett borde gynna jämställdhet – fokus på meritokrati, argumentets och kvalitetens primat osv – uppenbart inte har varit tillräckligt starka för att väga upp ojämställda strukturer. Befintliga strukturer och trögheter kan således hämma förändring och förnyelse på många sätt.

Styrningen måste därför beakta både behovet av att underhålla och stärka viktiga normer som sedan länge utgör grund för den högre utbildningens och forskningens kvalitet och trovärdighet, och behovet av att bidra till att förändra och förnya den akademiska kulturen.

[27] SULF (2018a).

Samhällsansvar genom samverkan och samhällspåverkan

Det fria kunskapssökandet, stark akademisk integritet och höga kvalitetskrav är en grundförutsättning för den högre utbildningens och forskningens bidrag till samhällets utveckling. Men i universitets och högskolors samhällsansvar ligger också aktiva insatser för att utbildningen och forskningen ska komma samhället till godo på bästa sätt. Detta slås fast i 1 kap. 2 § högskolelagen genom uppgiften att ”samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.” Det beskrevs när bestämmelsen infördes som högskolans ”tredje uppgift”, i linje med det internationellt använda begreppet ”third mission”. Som många har påpekat var dock uppgiften inte ny, på så sätt att staten som finansiär alltid har haft förväntningar på verksamhetens samhällsnytta och i allt ökande utsträckning sedan efterkrigstiden.[28] Det påpekades också tidigt att den ”tredje uppgiften” inte kan ses som en helt separat uppgift. I propositionen *Vissa forskningsfrågor* betonade regeringen att samverkan ska vara en integrerad del av högskolans verksamhet, t.ex. genom att högskolan bedriver forskning och utbildning på ett sådant sätt att kunskaper och former för att dra nytta av forskningen utvecklas tillsammans med det omgivande samhället. Regeringen betonade samtidigt att samverkan ger ett inflöde av idéer till lärosätets undervisning och forskning och därmed utgör en kvalitetsaspekt, och att den gäller hela det omgivande samhället och inte bara företag och näringsliv.[29] På samma sätt beskriver regeringen i direktiven till vår utredning samverkan som en naturlig och integrerad del av lärosätenas utbildning och forskning, som bör kunna bidra till att stärka kvaliteten och relevansen i denna. Det framhålls också att samverkan kan omfatta en rad olika aktiviteter med många olika aktörer, allt från näringsliv och offentlig sektor på olika samhällsnivåer till civilsamhället.

[28] Se bl.a. Högskoleverket (2001).
[29] Prop. 1998/99:94 s. 34.

Ett brett samhällsansvar

Högskolelagen talar inte bara om samverkan utan även om information och insatser för att forskningsresultat ska komma till nytta; även om ”samverkan” ofta används som beteckning för allt detta handlar det om delvis olika saker. I grunden handlar det om att universitet och högskolor – och dess lärare och forskare – har ett *samhällsansvar* (internationellt används t.ex. termer som ”public engagement”). Detta betonas även i Magna Charta Universitatum, som anger att mänskligheten framtid i mycket hög grad är beroende av den kulturella, vetenskapliga och tekniska utveckling som äger rum vid lärosätena, och att lärosätena måste betjäna hela samhället.

Lärosätenas samhällsansvar handlar delvis om hur forskning och utbildning bedrivs och utformas. Utbildningen ska vara användbar och bidra till att fylla kompetensbehov på arbetsmarknaden och andra samhällsbehov. Också inom forskningen är det naturligt att utöver den rena nyfikenheten även drivas av olika samhällsbehov som forskningen kan bidra till, liksom att beakta vilka problem eller risker den kan tänkas skapa. Samverkan – i meningen ett ömsesidigt utbyte med parter utanför högskolan – är här ett viktigt medel. Utbildningen kan göras mer relevant för studenter och arbetsgivare genom olika former av dialog, arbetslivsföreträdares medverkan i programråd eller i undervisningen, verksamhetsförlagd utbildning, examensarbeten i samverkan med externa parter m.m. Samverkan inom forskningen kan på motsvarande sätt stärka forskningens kvalitet och relevans.

Utöver ömsesidiga samverkansaktiviteter ingår i samhällsansvaret också aktivt arbete för att föra ut kunskap på olika sätt. Häri ingår allt från forskares populärvetenskapliga insatser och deltagande i samhällsdebatten till nyttiggörande genom kommersialisering samt spridning av nya metoder och ansatser i offentlig sektor, civilsamhälle, m.m.

Samhällspåverkan

Ett av de långsiktiga mål som regeringen satte upp i den senaste forskningspolitiska propositionen är att ”samverkan och samhällspåverkan ska öka”.[30] Ordet samhällspåverkan får i sammanhanget ses

[30] Prop. 2016/17:50 s. 20.

i ljuset av ett ökat fokus både nationellt och internationellt på forskningens genomslag i samhället (”impact”). Detta ökade fokus bottnar i att forskningens samhällspåverkan ofta är svårare att se och följa än utbildningens samhällspåverkan; det sistnämnda diskuteras oftare i termer av utbildningens kvalitet och användbarhet på arbetsmarknaden.[31] Men för både utbildning och forskning gäller ambitionen att den kunskap och kompetens som genereras kommer till användning för att utveckla tänkande, teknik, processer eller produkter för ett bättre samhälle. Det handlar som sagt både om utformningen av utbildning och forskning i sig och om aktiva insatser för deras positiva genomslag, men också om strukturella förutsättningar. I dag begränsas t.ex. möjligheten för olika aktörer i samhället att ta del av forskningsresultat av den tidskriftsbaserade publiceringsformen, varför öppen tillgång till vetenskapliga publikationer är en högt prioriterad fråga.[32] Det bör också påpekas att målet inte är att enkelt ”maximera samhällspåverkan” utan också att beakta de nya problem eller etiska dilemman som kunskapsutvecklingen kan skapa; termen ansvarsfull forskning och innovation (Responsible research and innovation) som bl.a. ingår i EU:s Horisont 2020 är en ansats som söker fånga in även denna aspekt.

En integrerad men egen uppgift som behöver utvecklas

Samverkan och samhällspåverkan är som sagt inte en separat ”tredje uppgift” såtillvida att utbildning och forskning är de primära uppgifterna utan vilka det inte finns någonting att samverka eller informera om eller nyttiggöra. Samtidigt är det inte heller något som automatiskt kan förutsättas följa av de två första uppgifterna, åtminstone inte i den utsträckning som det omgivande samhället kan önska – vilket är bakgrunden till att bestämmelsen införts i lagen och att regeringen och andra aktörer fortsatt talar om behovet av ökad samverkan. Samverkan är såsom ofta påpekats en viktig kvalitetsaspekt,

[31] Utbildningen (utbildningsnivån i samhället) har av Vetenskapsrådet (2018b) föreslagits som en av indikatorerna för forskningens samhällspåverkan.

[32] Regeringen anger i propositionen Kunskap i samverkan som målbild att alla vetenskapliga publikationer som är resultat av offentligt finansierad forskning bör bli omedelbart öppet tillgängliga direkt då de publiceras (prop. 2016/17:50 s. 107). I regleringsbreven för 2017 gavs Kungliga biblioteket ett nationellt samordningsuppdrag rörande öppen tillgång till vetenskapliga publikationer, och Vetenskapsrådet motsvarande samordningsuppdrag för öppen tillgång till forskningsdata. Öppen tillgång är även ett krav i EU:s Horisont 2020-program.

men den kan inte reduceras till det. Insatser för att kunskap och kompetens ska få genomslag i samhället, liksom dialog och samverkan syftande till att ge nya impulser till utbildningen och forskningen, måste också vara något som prioriteras med tid och resurser.

Samverkan och samhällspåverkan är på många sätt sedan länge en del av högskolans kultur och historia,[33] och utvärderingar pekar också på att den utvecklats mycket under senare årtionden.[34] Samtidigt pekar utvärderingar också på fortsatt utvecklingsbehov. Det finns åtskilliga vittnesmål, såväl inifrån akademin som utanför den, om att insatser för samverkan och samhällspåverkan fortfarande inte alltid får det utrymme som många skulle önska. Bland orsakerna kan finnas yttre hinder i form av t.ex. det ekonomiadministrativa regelverket som till en del försvårar möjligheten att delta i olika former av organiserad och formaliserad samverkan. Men det finns också hinder i form av tradition och kultur. En ofta framförd aspekt är att lärares och forskares arbete med samverkan och samhällspåverkan tar tid från forskningsmeriteringen, som är det som i dag fästs störst vikt vid i högskolans kultur och incitamentsstruktur. Att samverkan ofta inte är meriterande innebär också att mobiliteten bland anställda mellan akademi och näringsliv eller offentlig sektor, som kan ha stor betydelse för det ömsesidiga kunskapsutbytet, missgynnas. Förutom yttre eller inre hinder av detta slag finns också ett behov av större kunskap om hur olika former av samverkan och aktiva insatser för samhällspåverkan faktiskt fungerar för att bidra till ett så positivt genomslag som möjligt av utbildningen och forskningen.

Styrningen har därför enligt vår mening en viktig roll för att främja utvecklingen av högskolans samhällsansvar genom samverkan och samhällspåverkan. En viktig utgångspunkt är att utforma styrningen utifrån målet att samverkan och ett samhällsansvar som direktiven säger ska vara ”en naturlig och integrerad del” av utbildnings- och forskningsverksamheten, dvs. att stärka detta element i den professionella kultur varpå verksamheten vilar. Häri ingår att akademisk integritet och kvalitet inte är förhandlingsbara. En annan utgångspunkt som också uttrycks i direktiven är mångfalden i de aktiviteter som berörs och att ”varje lärosäte bör stärka samverkan utifrån sina specifika förutsättningar”. Styrning i form av uppföljning och utvärdering kan också bidra till ökad kunskap om hur olika

[33] Se bl.a. Benner & Sörlin (2015).
[34] Se bl.a. Högskoleverket (2004), Högskoleverket (2008b), Vinnova (2015a), Vinnova (2015b).

insatser inom samverkan och samhällspåverkan fungerar. Våra resonemang om styrning för samverkan och samhällspåverkan utvecklas i kapitel 7.

Långsiktighet

Utbildning och forskning är verksamheter som kräver långsiktighet. Att starta forskningsprojekt och utbildningsprogram, genomföra dem och kunna se resultatet i form av färdiga publikationer eller utexaminerade studenter tar många år – och ytterligare tid för att kunna se effekterna t.ex. i form av studenternas etablering på arbetsmarknaden eller forskningens citeringsgenomslag eller nyttiggörande. Att bygga upp starka forsknings- och utbildningsmiljöer tar ännu längre tid, t.ex. för att bygga upp lärarkompetens. Verksamhetens decentraliserade karaktär och den kollegiala diskussionen bidrar också till att förändringar kan ta lång tid.

Flexibilitet och förnyelse

Långsiktigheten betyder inte att verksamheten är oföränderlig. Tvärtom behöver det ske en ständig förnyelse i allt från löpande uppdatering av kunskapsinnehåll i utbildningen eller justeringar av forskningens inriktning till större förändringar och omprioriteringar. Utformningen av regelverk, rutiner och resurstilldelning är viktiga faktorer som påverkar flexibiliteten.

Förnyelse kommer ofta från de insikter och idéer som lärare får i mötet med studenter, kollegor, forskningsresultat, olika aktörer i omvärlden eller olika frågor och problem som diskuteras i samhället. Styrning och resurstilldelning behöver ge den flexibilitet som behövs för att låta impulser till förnyelse omsättas i praktiken utan onödiga administrativa hinder. Ledningar på universitet och högskolor behöver också kunna fånga upp förändringsbehov och göra omprioriteringar.

En konsekvens av inte minst digitaliseringen och artificiell intelligens är att förutsättningarna för både utbildning och forskning kan komma att förändras mycket kraftigt under de närmaste årtiondena. Det kommer att ställa allt större krav på framsyn och flexibilitet.

Lärosätena bedriver en komplex verksamhet, med dubbla uppdrag i flera dimensioner som måste hänga ihop. En flexibilitet i resursanvändningen är viktigt i detta perspektiv.

Sammantaget kan man säga att universitet och högskolor är svårstyrda verksamheter. Omvärldens förändringar och förväntningar hamnar ständigt i ett spänningsförhållande till kunskapssökandets oförutsägbarhet, det decentraliserade och kollegiala ansvaret samt de långa planeringshorisonterna för utbildningsprogram och forskningsprojekt. Det är något som å ena sidan måste bejakas som en förutsättning för verksamheten[35], samtidigt som universitet och högskolor behöver ha både förväntningar och förutsättningar att anpassa och förändra sig för att möta snabba omvärldsförändringar och omvärldens skiftande krav. Starka och ansvarsfulla lärosäten skapar förutsättningar för utbildningen och forskningen att utvecklas i dialog med det omgivande samhället – men följer inte nödvändigtvis alla de senaste trenderna utan kan också behöva stå emot och gå mot strömmen. Det innebär att styrningen inte får vara detaljstyrande, eftersom lärosätena måste ha flexibilitet att möta förändringar, och lärosätena måste kunna balansera omvärldens krav på att möta de för stunden prioriterade områdena med sin roll att vara en instans för det fria kunskapssökandet.

4.1.3 Principer för en ändamålsenlig styrning

Mot bakgrund av ovanstående diskussion om ändamål och förutsättningar menar vi att följande principer bör prägla en styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten.

Tre viktiga mål med styrningen

Främja akademisk frihet, kvalitet och integritet

Styrningen måste garantera det fria kunskapssökandet och främja hög kvalitet och akademisk integritet. Styrningen bör främja lärarnas och forskarnas frihet och inre drivkrafter för uppdraget att söka och

[35] ”Ett lättstyrt universitet är inget universitet alls,” som Boulton & Lucas (2008) uttryckt det (s. 15).

förmedla kunskap, fungerande kollegiala processer som upprätthåller kvalitet och integritet, och ett vitalt studentinflytande. Styrningen behöver främja och upprätthålla en stark kvalitetskultur där jämförelser – inte minst i ett internationellt perspektiv – och konkurrens om akademiskt erkännande spelar en naturlig roll. Styrningen behöver därmed hålla fokus på resultat och kvalitet, och samtidigt undvika detaljstyrning eller snedvridande incitament som kan störa en sund kvalitetskultur. Detta diskuteras vidare i avsnitt 4.4, 4.5 och 4.6.

Främja ett rollsäkert samhällsansvar

Styrningen måste främja ett aktivt samhällsansvar grundat i lärosätenas specifika roll. Det bör finnas tydliga förväntningar på lärosätena och kollegiet att utifrån en stark akademisk integritet göra vad de kan för att den kunskap och kompetens som skapas kommer till nytta i samhället på olika sätt. Som en del i en stark akademisk kvalitetskultur behövs därmed en ansvarskultur där utbildningens och forskningens betydelse för samhällets utveckling är i fokus.

Främja strategisk handlingsförmåga

Styrningen måste främja lärosätenas strategiska handlingsförmåga. Starka och ansvarsfulla lärosäten behöver ges långsiktiga förutsättningar och handlingsutrymme att ta ansvar utifrån sina respektive förutsättningar. Häri ligger också möjligheten att ta ett helhetsansvar för verksamheten och skapa sammanhållna kunskapsmiljöer med utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället.

För att åstadkomma detta behöver styrningen vara tillitsbaserad, samordnad, kunskapsbaserad samt långsiktig och flexibel.

En tillitsbaserad styrning

Ovanstående ligger i linje med utvecklingen mot tillitsbaserad styrning enligt de principer som Tillitsdelegationen har utvecklat på regeringens uppdrag. Enligt Tillitsdelegationen är tillitsbaserad styrning en

styrning med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå verkar aktivt för att 1) stimulera samverkan och helhetsperspektiv, 2) bygga tillitsfulla relationer, 3) säkerställa förmåga, integritet och välvilja.[36]

Det bör betonas att en tillitsbaserad styrning inte handlar om blind, naiv tilltro från huvudmannens eller ledningens sida, eller om fritt valt arbete för utförarna.[37] Tvärtom är ett fokus på verksamhetens syfte grundläggande. En tillitsbaserad styrning innebär dock att så långt möjligt bygga på inre motivation, professionella normer och verksamhetsnära kunskap, där ett tydligt ansvar för verksamhetens syfte paras med en flexibilitet i hur verksamheten bäst bedrivs för att uppnå syftet. Det innebär också att eftersträva ett helhetsperspektiv snarare än att försöka styra enskilda aspekter av verksamheten i stuprör. Eftersom såväl tillit som misstro tenderar att vara självförstärkande ingår i Tillitsdelegationens definition att på alla nivåer bygga tillitsfulla relationer. Transparens och kontroll av prestationer, måluppfyllelse och kostnadseffektivitet är en viktig del i att bygga och underhålla tillit;[38] dock behöver man vara varsam så att detaljstyrning, alltför krävande dokumentation och uppföljning eller styrning genom ekonomiska incitament inte tränger undan inre motivation och professionella normer eller medför att verksamhetsnära kunskap inte tas tillvara.[39]

Viktigt att notera är att tillitsbaserad styrning och ledning handlar om tillit till *professionen*. Ansvaret för en tillitbaserad ledning som verkligen åstadkommer de fördelar som Tillitsdelegationen beskriver ligger därmed i hög utsträckning på lärosätesledningar på olika nivåer. Regeringens och riksdagens styrning behöver främja och ge förutsättningar för detta, med beaktande av att styrsignalerna uppifrån ofta tenderar att tillämpas i hög utsträckning även internt på lärosätena. Viktiga konsekvenser för styrningen är

- att utveckla dialogen mellan regering och lärosätena för att bygga tillitsfulla relationer och främja samsyn om verksamhetens syfte och mål (se vidare avsnitt 4.3 och kapitel 5),

[36] SOU 2017:56, s. 50–53.
[37] SOU 2018:38 s. 77, 79.
[38] SOU 2018:38 s. 79, 445.
[39] SOU 2017:56.

- att ha en uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och tillsyn som är verksamhetsanpassad och utvecklande men också synliggör resultat som grund för tilliten (se vidare avsnitt 4.4), och
- en resurstilldelning som tar hänsyn till verksamhetens komplexitet och behovet av inre drivkrafter och inte i detalj försöker styra mot olika delar av verksamhetens mål (se vidare avsnitt 4.5 och kapitel 6 och 10).

En samordnad och kunskapsbaserad styrning

Universitet och högskolor bedriver en komplex verksamhet med många mål (som ibland kan stå i konflikt), får finansiering från många källor och har att samverka med många olika aktörer. Samordning av regeringens styrning är därför viktig.

En del i detta handlar om att ha en helhetssyn på högskolans verksamhet. Det finns i dag ingen etablerad form där regering och riksdag gör samlade överväganden om hela högskolesektorn, exempelvis om balansen mellan resurser för utbildning och forskning. Utbildning och forskning är ofta delar i andra politikområden, vilket innebär att flera departement och myndigheter vill kunna göra satsningar och ge uppdrag till lärosätena. En väl fungerande samordning mellan satsningar och uppdrag från olika politikområden är en viktig förutsättning för en sammanhållen politik där eventuella målkonflikter hanteras och vägs mot varandra, och för lärosätenas möjligheter till långsiktig planering och helhetsansvar för verksamheten. Denna samordning behöver enligt vår mening förstärkas. Det handlar både om mål och uppdrag och finansiering.

Samordning är viktigt också mellan olika styrformer. Ingen enskild del i styrningen – resurstilldelning, målstyrning eller uppföljning och utvärdering – kan innehålla ”allt”, och dubbelstyrning eller överstyrning bör undvikas.[40]

En viktig grund för en samlad styrning är analys och kunskapsunderlag. Politiken har att göra avvägningar mellan olika mål och värden, som inte kan avgöras av rena fakta. Däremot är det angeläget att det finns gedigna kunskapsunderlag som de politiska avvägningarna utgår från och förhåller sig till. Sammantaget produceras i dag mycket kunskap om högskolan, men det saknas en återkommande

[40] Jämför Statskontoret (2016), s. 26.

och övergripande analys av högre utbildning och forskning som på ett sammanhållet sätt kan ge underlag för politiska beslut och utvärdera dess effekter (se kapitel 5).

En styrning som ger långsiktiga förutsättningar och flexibilitet

Verksamhetens långsiktiga karaktär, i kombination med behovet av ständig förnyelse, har konsekvenser för styrningens tidshorisont och detaljeringsgrad.

En långsiktighet i styrningen är viktig ur ett lärosätesperspektiv, men också för att politiska beslut ska ha en chans att få genomslag. Även om mycket av statens styrning av lärosäten är av långsiktig karaktär, t.ex. reglering i lag och förordning och de övergripande resurstilldelningsprinciperna, finns det också inslag av kortsiktighet och ryckighet i styrningen. Lärosätenas förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet hämmas bl.a. av ett ökat beroende av en mängd tidsbegränsade externa bidrag på forskningssidan, samt av sent annonserade, detaljerade och ibland tillfälliga resursökningar på utbildningssidan.

En hög detaljeringsgrad försämrar också förutsättningarna för långsiktig planering och flexibilitet. De långa ställtiderna i utbildning och forskning ökar ytterligare om lärosätena i hög grad inväntar och reagerar på signaler eller besked från regeringen, jämfört med om de tar ett självständigt ansvar för verksamhetens utveckling.

En långsiktig styrning kan samtidigt inte bygga på system som i detalj förutsätts vara oförändrade över lång tid. Behoven i samhället, politikens inriktning, verksamhetens förutsättningar och olika sätt att mäta och följa upp verksamheten förändras över tid.

En hög grad av framsyn såväl på nationell nivå som av lärosätena krävs för att balansera dessa förutsättningar.

4.2 Ansvarsfördelningen mellan regeringen och lärosätena

Vi menar att en mångfald av universitet och högskolor som självständigt agerar utifrån sina förutsättningar i regional, nationell och internationell kontext skapar grunden för att kunna möta dagens och morgondagens behov av kunskap och kompetens. Samtidigt har

regering och riksdag ett ansvar för att ange övergripande mål och strategier för högre utbildning och forskning i landet.

En samsyn kring roller och ansvar är en viktig förutsättning för en tillitsbaserad styrning. Ett enkelt sätt att beskriva rollfördelningen är att politiken ska ta ansvar för vad-frågor, medan lärosätena tar ansvar för hur-frågor. Regering och riksdag bör alltså ange övergripande mål för verksamheten, medan lärosätena bör ha stor frihet när det gäller hur målen nås. Som Tillitsdelegationen påpekar kan dock gränsdragningen mellan vad och hur i praktiken vara svår, och den kräver en återkommande dialog.[41]

Ansvar som både regeringen och lärosätena har på respektive nivå

Det finns ett antal grundläggande uppgifter som vi menar att både regeringen och lärosätena har på sin respektive nivå, nämligen

- att främja och värna akademisk frihet, normer och kvalitetskultur,
- att identifiera samhällsbehov,
- att skapa förutsättningar för verksamheten (finansiering, regelverk och organisatoriska ramar),
- att ange övergripande mål, prioriteringar och strategier, och
- att följa upp verksamheten.

Att främja och värna de friheter, normer och drivkrafter som högre utbildning och forskning bygger på är en uppgift för både huvudman och lärosäte. För regering och riksdag handlar det dels om att i författning slå fast akademisk frihet och andra centrala normer, inklusive studentinflytandet, dels om att i utformningen av styrningen beakta att den stödjer och inte inkräktar på dessa friheter och normer. Lärosätena har ett ansvar att främja och värna de enskilda lärarnas och forskarnas akademiska frihet och integritet, det kollegiala ansvaret för utbildningens och forskningens kvalitet samt studentinflytandet, och att upprätthålla väl fungerande kvalitetssäkring och en stark kvalitetskultur. I linje med en tillitsbaserad styrning

[41] SOU 2018:38, s. 73.

behöver både nationell styrning och ledning på lärosätesnivå värna och främja de inre drivkrafter som högre utbildning och forskning bygger på.

Vidare behöver både regeringen och lärosätet på sina respektive nivåer identifiera samhällsbehov som högre utbildning och forskning har att möta. Att identifiera samhällsbehov är förstås i grunden något som högskolans lärare gör för att utveckla utbildning och forskning, men även lärosätesledningar har en viktig roll, liksom regeringen på nationell nivå.

Att skapa förutsättningar för verksamheten genom att finansiera den och sätta övergripande regler och organisatoriska ramar för den är självklart en grundläggande uppgift för regering och riksdag, men också för lärosätena med de stora frihetsgrader de har att fördela medel internt och besluta om sin organisation.

Likaså har både regering och lärosäte att ange övergripande mål, prioriteringar och strategier på sina respektive nivåer – regeringen för hela högskolelandskapet, lärosätet för det egna ”landskapet” av utbildnings- och forskningsmiljöer, som i många fall också är mycket brett och med högst varierande förutsättningar. Det är för både regering och lärosäten en svår men viktig avvägning att utforma dessa med rätt detaljeringsgrad. I båda fallen är dialogen – mellan regering och lärosätena respektive inom lärosätet – en viktig grund. Både lärosätet självt och regeringen behöver också säkerställa uppföljning av verksamheten och dess resultat.

Regeringens och riksdagens särskilda ansvar

Regeringens och riksdagens unika roll rör den nationella överblicken, avvägningar mellan högre utbildning och forskning i förhållande till andra samhällsbehov, samordning av styrning inom olika sektorer samt rollen att komplettera vad andra aktörer gör.

Det är bara regeringen och riksdagen som kan ta ansvar för den nationella överblicken över högre utbildning och forskning och en samlad nationell strategi för denna. En övergripande ambitionsnivå gällande utbildade på olika nivåer eller med olika inriktning och resurser till forskning ingår här. Det handlar också om att, utifrån en nationell bild av de mest centrala behov som samhället har gällande kunskaps- och kompetensförsörjning, kunna bedöma om dessa fylls

genom de enskilda lärosätenas insatser och deras frivilliga koordination, och att kunna vidta åtgärder om något samhällsviktigt riskerar att falla bort. En annan central roll gäller högskolelandskapet, som är en produkt av reformer och beslut med delvis skiftande inriktning under många årtionden. Lärosätena har genom SUHF arbetat med den frågan,[42] men som flera har pekat på behöver också regering och riksdag ha en genomtänkt och samlad strategi för högskolelandskapet.[43] En utvecklad samlad analys och fördjupad dialog mellan regering och lärosäten – liksom med andra intressenter – är viktiga förutsättningar här.

Regering och riksdag har också att beakta hela samhällets behov och prioritera resurser och avväga styrningsbehov i förhållande till dessa. Det innebär också att regering och riksdag kan utnyttja möjligheterna att samordna styrning inom olika sektorer eller delar av dessa. Många faktorer som inverkar på lärosätenas möjligheter att uppfylla olika mål ligger utanför vad de själva kan påverka. Exempelvis påverkas lärosätenas möjligheter att främja och bredda rekryteringen av förhållanden inom grund- och gymnasieskolan. Det finns självfallet faktorer som regeringen inte heller kan påverka. I förhållande till sådant som regering och riksdag inte styr över, exempelvis forskningsfinansiering från näringslivet eller andra privata finansiärer, bör staten inta en komplementär roll.[44]

Lärosätenas roll

Lärosätenas roll är omvänt att de har närmare kännedom om verksamheten och sin regionala kontext, men också nationella och internationella kontakter inom olika områden.

Den verksamhetsnära och professionella kunskapen finns som vi har beskrivit ovan hos lärare och forskare som utvecklar, förmedlar och förvaltar kunskap i samarbete med studenter och aktörer i det omgivande samhället. Lärosätesledningar på olika nivåer kan inte detaljstyra verksamheten, men kan (och måste) till skillnad från regeringen ha god kännedom om den och tillvarata professionens

[42] Se bl.a. SUHF (2013a) och Bexell m.fl. (2007).
[43] Se bl.a. Andrén (2013), s. 69–70, Kirsebom (2012), s. 39–45.
[44] I linje med de principer för forskningspolitiken som riksdagen beslutade om med anledning av prop. 1998/99:94, dvs. att statens ansvar framför allt gäller sådan verksamhet som är viktig för hela samhället men som inte utförs av någon annan.

och studenternas kunskaper och perspektiv i syfte att kunna stödja och koordinera verksamheten på bästa sätt och göra prioriteringar.

Lärosätena är också de som bäst kan upprätthålla god kännedom om de specifika behov och förutsättningar som finns i den region där de verkar, som en del av deras samhällsansvar. Detta måste dock balanseras mot att lärosätena har ett nationellt uppdrag och att högre utbildning och forskning till sin natur är internationell.[45]

Som utförare av ett offentligfinansierat samhällsuppdrag har lärosätena självklart att driva verksamheten inom ekonomiska ramar och regelverk och uppfylla satta mål med hög kvalitet och resurseffektivitet.

Vad behöver förändras?

Den övergripande ansvarsfördelning vi skisserat här bedömer vi att det i grunden finns en stor samsyn om. Dock menar vi att detta inte alltid återspeglats tillräckligt väl i den faktiska styrningen och relationen mellan regeringen och lärosätena. Regering och riksdag bör å ena sidan kunna vara tydligare när det gäller övergripande nationell strategi och målbild för sektorn. En utvecklad process för en mer sammanhållen politik och en förbättrad samlad analys är viktiga delar i detta. Utvecklade former för att anpassa styrningen till lärosätenas olika förutsättningar och roller behövs också, med en fördjupad dialog som grund. Det utvecklas i kapitel 5. Å andra sidan behöver regeringen i högre utsträckning leva upp till de principer som uttalades i samband med 1993 års reform och har upprepats även därefter, och bl.a. undvika detaljerad styrning av utbildningsutbudet. Detta utvecklas i kapitel 6.

4.3 Generell och lärosätesspecifik styrning

I en ansvarsfördelning där regering och riksdag har ansvar för den nationella överblicken och övergripande mål medan lärosätena ansvarar för att utveckla verksamheten utifrån sina förutsättningar uppstår

[45] Såväl regering och riksdag som lärosäten och andra myndigheter har viktiga roller att fylla när det gäller internationaliseringen; dessa har behandlats av Internationaliseringsutredningen (SOU 2018:3 samt SOU 2018:78).

också frågan i vilken grad styrningen ska vara generell eller lärosätesspecifik. I våra direktiv pekar regeringen att dagens i huvudsak generella styrning har fördelen att vara tydlig och ge alla lärosäten samma grundförutsättningar. Samtidigt framhåller regeringen att det i en föränderlig omvärld finns anledning att överväga om lärosätena i högre grad ska ha delvis olika roller och om styrningen i vissa avseenden ska vara mer lärosätesspecifik. Regeringen betonar behovet av att i styrningen underlätta för olika former av profilering, samarbeten och arbetsfördelning. För att varje lärosäte ska kunna skapa framstående miljöer inom forskning och utbildning måste profilering vara möjlig samtidigt som samarbeten mellan lärosäten underlättas. Det måste också finnas strukturer som säkerställer att samhällets behov av viktig kunskap kan tillgodoses, exempelvis inom ämnesområden med få studenter eller forskare.

I detta avsnitt utvecklar vi skäl för en mer lärosätesspecifik styrning.

4.3.1 Dagens breda högskolelandskap är utgångspunkten

Sverige har en samlad högskolesektor av universitet och högskolor i hela landet som är huvudansvariga för den statligt finansierade forskningen och högre utbildningen. Det skiljer Sverige från flera andra länder där det finns tudelade system för högre utbildning där universitet och professionsinriktade högskolor verkar under olika regelverk, eller en omfattande institutssektor där en stor del av den statligt finansierade forskningen bedrivs. Sverige har därmed en närmast unik bredd i högskolelandskapet, där lärosätena är formellt likställda – med undantag för rätten att bedriva forskarutbildning – men högst varierande i storlek, balans mellan utbildning och forskning, ämnesmässig profil, finansieringsprofil, regional kontext m.m.

I debatten om högskolan framförs ibland önskemål om mer eller mindre dramatiska omstruktureringar i högskolelandskapet. Det kan t.ex. gälla att en tydlig utjämning av forskningsresurserna mellan landets lärosäten borde eftersträvas, eller att resurserna tvärtom borde koncentreras i högre grad än i dag. Vissa kan snegla på andra länder där stora sammanslagningar av lärosäten genomförts för att skapa större och förmodat slagkraftigare enheter. Eftersom sådana tankar även har uttryckts som förhoppningar eller farhågor på vår utredning vill vi betona att vi inte anser att förslag om sådana

omstruktureringar ingår i vårt uppdrag. Vi påstår inte därmed att dagens högskolelandskap eller medelsfördelning inte ska ifrågasättas eller kunna omprövas, men däremot att eventuella förändringar i det med nödvändighet blir politiska både i övergripande ställningstaganden kring hur olika mål ska prioriteras mot varandra och i de konkreta konsekvenserna för olika lärosäten och de regioner där de ligger. Politiken har skapat det högskolelandskap och den medelsfördelning som i dag råder, och politiken måste ta ansvar för större förändringar av detta. Eventuella sådana förändringar måste också föregås av noggrann analys och förankring. Vår utgångspunkt är alltså hur styrningen bör utformas på bästa sätt givet dagens högskolelandskap.

Vad menar vi med profilering?

Eftersom ordet ”profilering” kan användas på olika sätt finns det anledning att förtydliga vad vi menar. Alla lärosäten har en profil i bemärkelsen en specifik mix av utbildning och forskning, särskilda styrkeområden inom dessa, regional/nationell/internationell roll och position, samverkansparter, studentsammansättning, fokusområden, särskilda arbetssätt, m.m. ”Profilering” innebär då för det första ett medvetet och aktivt förhållningssätt till denna profil. Såväl lärosätet självt som regeringen bör vara medveten om varje lärosätes profil och kunna diskutera behov och utveckling utifrån denna – inklusive behov av förändringar av profilen. De egna förutsättningarna samt samhällets behov är självklara utgångspunkter för sådana bedömningar. För det andra behöver den egna profilen ställas i förhållande till andra lärosätens profiler, för att ett lärosäte ska kunna göra överväganden om vilka aspekter av dess verksamhet som är av särskild betydelse i ett nationellt perspektiv, och för att regeringen ska kunna säkerställa att samhällets behov av viss kunskap och kompetens tillgodoses.

Insatser för profilering i denna mening *kan* innebära koncentration av verksamheten, men det kan lika gärna handla om att behålla en bredd och utnyttja den bättre, eller att se till att viss utbildning och forskning bibehålls även om den förknippas med höga kostnader. Det kan också handla om andra saker än avvägningar mellan områden, t.ex. att vissa ansatser genomsyrar utbildningen, en särskild tonvikt vid distansutbildning, balansen mellan grundnivå och avancerad nivå m.m.

Utbildning, forskning och samverkan utvecklas av enskilda lärare och forskare i kollegialt samarbete, tillsammans med studenterna och i samverkan med parter utanför lärosätet. En profil växer på så vis i huvudsak fram organiskt och varken kan eller bör centralstyras helt. Men för ett lärosäte gäller att en medvetenhet om den egna profilen är en förutsättning för att kunna ta strategiska beslut när det behövs. För regeringen gäller det att kunna identifiera vilka delar av olika lärosätens profiler som är särskilt centrala från ett nationellt perspektiv. Vissa utbildningar finns exempelvis på få lärosäten och det blir då inte bara en fråga för det enskilda lärosätet om en sådan utbildning bör läggas ner vid det lärosätet.

4.3.2 Dagens styrning uppmuntrar inte profilering

Styrningen av universitet och högskolor är i huvudsak generell, dvs. lika för alla statliga lärosäten. Det gäller regelstyrningen i lagar och förordningar, den finansiella styrningen, kvalitetssäkringssystemet och det mesta av styrningen genom regleringsbrev (genom det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor). Några undantag finns. Skillnaden mellan universitet och högskolor består numera formellt i att universiteten enligt 1 kap. 11 § högskolelagen får utfärda generella examina på forskarnivå medan högskolor enligt 12 § behöver ansöka om tillstånd att utfärda forskarexamina. Den modell som använts sedan 2009 för fördelning av en del av forskningsanslaget omfattar inte de konstnärliga högskolorna. Delar av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor gäller bara vissa lärosäten, t.ex. återrapporteringskrav gällande lärosäten som har lärarutbildning eller vissa undantag från det ekonomiadministrativa regelverket. Regleringsbrevet för varje lärosäte kan innehålla vissa särskilda åtaganden eller uppdrag, och också anslag, låneram m.m. för respektive lärosäte. Även uppdrag som ges generellt kommer självfallet att utföras olika på olika lärosäten.

Som beskrivits i kapitel 2 lades grunden till dagens breda men enhetliga högskolelandskap i högskolereformen 1977. De skillnader som inledningsvis fanns genom att högskolor bl.a. saknade fasta forskningsresurser eller rätt att utse professorer togs successivt bort under 1990-talet.

De ökade friheterna för universitet och högskolor genom 1993 års reform innebar att möjligheten till mångfald inom den gemensamma ramen ökade. Samtidigt har ett antal likriktande faktorer kvarstått. Resurstilldelningssystemet för högre utbildning anses ha bidragit till att lärosäten haft incitament att tillägna sig en delvis likartad uppsättning av utbildningar för att kunna attrahera studenter.[46] Den möjlighet att ansöka om ett vetenskapsområde eller universitetsstatus (med vidhängande rätt att utfärda forskarexamina och förväntningar om större resurser) som infördes 1999[47] medförde en drivkraft till breddning av verksamheten och ökad likhet mellan lärosäten i ett slags ”högskolekarriärsystem”. Den prestationsbaserade forskningstilldelningen och den höga andelen externa medel anses också ha haft likriktande konsekvenser när det gäller publiceringstraditioner och vilka forskningsområden som prioriteras. Utvärderingssystemet innebär nationella krav på utbildning som ska verka normerande och riskerar att motverka profilering; gemensamma examenstillstånd där två eller fler lärosäten bidrar utifrån skilda profiler är inte heller möjliga. Även peer review-systemet med kollegial bedömning av forskning i samband med medelsansökan och meritering bygger på en samsyn på vad som utgör forskning av hög kvalitet som också bär med sig vissa risker för standardisering inom disciplinerna som kan hämma förnyelse och profilering. När det gäller utbildning på grundnivå och avancerad nivå kan såväl studenternas krav på likvärdig utbildning som arbetsgivares förväntningar ibland verka konserverande och likriktande. Många av de likriktande faktorerna ovan beskrivs i SUHF-rapporten *Det framtida högskolelandskapet*. Rapporten pekar också på krafter som verkar för olikhet och profilering, såsom nya finansiärer som ställer krav på profilering, regionala krav och önskemål, ökad konkurrens om studenter och forskningsmedel och de uttalade politiska önskemålen om ökad profilering. Rapportförfattarna menar dock att fler och starkare krafter verkar för likhet än för profilering.[48] Vi delar den bedömningen.

[46] Se bl.a. SOU 2015 :92 och Riksrevisionen (2012).
[47] Prop. 1996/97:141. Systemet för ansökan om vetenskapsområde och universitetsstatus togs bort med anledning av prop. 2008/09:134.
[48] Bexell m.fl. (2007).

4.3.3 Behov av profilering, samarbete och arbetsfördelning

Under lång tid har regeringen framhållit att universitet och högskolor bör profilera sig för att på så sätt kunna utveckla sina respektive styrkor och därigenom skapa ett mer effektivt högskolelandskap. En ökad grad av profilering är också en fråga som universitet och högskolor själva drivit genom SUHF,[49] och som en rad andra aktörer påpekat vikten av.[50]

Trots dessa ambitioner är det fortfarande så att de stora olikheter mellan lärosäten som finns i tämligen liten utsträckning påverkar respektive lärosätes mål och uppdrag samt hur dessa följs upp. Följden blir enligt vår mening att dagens styrning inte tillvaratar den potential som finns i den svenska högskolesektorn.

Ett mer differentierat högskolelandskap bejakar en mångfald av inriktningar och sätt att organisera, och det bidrar även till geografisk spridning och räckvidd. Om lärosäten utifrån sina respektive profiler kan samarbeta och använda varandras styrkor för gemensamma satsningar på högkvalitativ forskning och utbildning utnyttjas bredden i högskolelandskapet och blir en styrka.

Vi menar att lärosätena bör uppmuntras att tydliggöra vilken roll som de utifrån sin kompetens, kapacitet och förutsättningar vill fylla i det nationella sammanhanget, och regeringens kunskap om de olika lärosätenas profiler bör utvecklas och löpande underhållas. Den generella styrningen behöver ge utrymme för mångfald och regeringen behöver också utvecklade verktyg för lärosätesspecifik styrning.

4.3.4 En generell styrning som ger utrymme för mångfald

Huvuddelen av styrningen bör enligt vår mening fortsatt vara generell. Lag och förordning bör självfallet fortsatt gälla alla lärosäten, liksom huvuddelen av de ekonomiadministrativa undantag m.m. som i dag anges i det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor (i kapitel 10 föreslår vi att generellt gällande långsiktiga regler bör anges i förordning i stället för i regleringsbrev). Resurstilldelningen bör också fortsatt i huvudsak vara enkel och generell. Kvalitetskraven på utbildning och forskning bör gälla alla lärosäten.

[49] Se bl.a. SUHF:s manifest *Framtiden börjar nu* från 2013, där en av punkterna har rubriken ”Profil – en nödvändig styrka”.
[50] Se bl.a. IVA (2017b).

Den generella styrningen ska dock undvika att vara mer likriktande än nödvändigt. När det gäller regelstyrningen har redan tidigare reformer åstadkommit en relativt stor frihet. Vi föreslår i avsnitt 4.6 att viss reglering bör införas eller återinföras i högskolelagen, men då det handlar om förtydligande av normer på övergripande nivå ser vi inte att det kommer att hämma mångfalden i systemet.

Det nya kvalitetssäkringssystemet är också utformat för att i högre utsträckning än tidigare anpassas till olika lärosätens respektive förutsättningar. Hur likriktande tendenser har kunnat undvikas är något som bör uppmärksammas när systemet utvärderas.

Den viktigaste förändringen i den generella styrningen som vi ser behov av rör resurstilldelningssystemen. En resurstilldelning som har ett större inslag av basresurs och flexibel användning kan ge ökat utrymme att våga satsa på nya områden eller sätt att arbeta och därmed uppmuntra profilering. Detta utvecklas i kapitel 9.

4.3.5 En mer lärosätesspecifik styrning genom utvecklad dialog

Den styrning som bör vara lärosätesspecifik kan på konkret nivå handla om vissa utbildningar eller forskningsområden (som därmed berör olika lärosäten i olika grad), uppgifter som är viktiga på nationell nivå men som vissa lärosäten kan tänkas profilera sig mer på än andra, eller mål som gäller alla lärosäten men där det kan finnas större behov av utveckling och insatser vid vissa lärosäten än andra. Mer övergripande bör styrningen i ökad utsträckning erkänna de olikheter som finns och mer uttalat uppmuntra lärosätena att utifrån sina respektive styrkor sträva efter delvis olika mål.

En grundförutsättning för en mer lärosätesspecifik styrning är enligt vår mening att dialogen mellan regering och lärosäten förstärks och blir mer kvalificerad. Dialogen är grundläggande för att långsiktigt utveckla ömsesidig förståelse där lärosätena kan tydliggöra sina roller och profiler på ett sätt som ger regeringen en bättre samlad bild av dessa och hur de förhåller sig till övergripande nationella mål och strategier. Med en kvalificerad dialog som grund kan mål, uppdrag och uppföljning i högre grad utformas utifrån olika lärosätens olika förutsättningar.

En mer lärosätesspecifik styrning och uppföljning kan också åstadkomma bättre genomslag för olika mål genom att ambitiösa och

genomförbara mål konkretiseras i dialog med varje lärosäte. I dialogerna bör även samarbete och arbetsfördelning mellan lärosäten tas upp, vilket innebär möjlighet för större rollfördelning och samordning av angelägna områden. Detta utvecklas i kapitel 5.

4.3.6 Fokus på samarbete och arbetsfördelning snarare än konkurrens

Ibland framhålls konkurrens mellan lärosäten som en viktig drivkraft för profilering. Vi är dock inte övertygade om att konkurrens är ett effektivt eller ändamålsenligt verktyg för att uppnå detta mål. Konkurrens mellan lärosäten om resurser (via studenter, externa forskningsanslag eller bibliometripoäng) kan teoretiskt antas gynna profilering genom att varje lärosäte söker den ”nisch” som ger bäst utdelning. Det kan dock också leda till motsatsen, genom att alla lärosäten fokuserar på de utbildningsområden som är populära eller de forskningsområden där det finns god tillgång på externa medel att söka. Förmodligen finns båda effekterna, men vår bedömning är att ett starkt fokus på konkurrens mellan lärosäten åtminstone hittills övervägande stärkt de likriktande drivkrafterna i systemet. I den mån som konkurrens om resurser åstadkommer profilering finns en klar risk att områden som inte blir ekonomiskt lönsamma trängs undan med luckor i den nationella kunskaps- och kompetensförsörjningen som följd. Vi vill betona att konkurrens enligt vår mening är ett naturligt och viktigt inslag i akademin, men att det inte i första hand behöver gälla konkurrens mellan lärosäten som organisationer, särskilt inte mellan statliga lärosäten i ett litet land som Sverige.[51] Vi menar i stället att ett ökat fokus på samarbete och arbetsfördelning mellan lärosätena är en bättre väg för att säkerställa bredd, mångfald och ett mer effektivt resursutnyttjande i det samlade nationella högskolelandskapet.

[51] Jfr. Sundquist (2010) s. 98.

4.4 Uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat

Uppföljning och utvärdering ska, som alla inslag i styrningen, syfta till att förbättra och utveckla verksamheten.[52] Specifikt för uppföljning och utvärdering är att det ska kunna utgöra underlag för beslut, alltifrån att låta saker fortgå oförändrade, över mindre justeringar till att göra mer omfattande omprövning av verksamheten gällande mål, förutsättningar, organisation m.m. Det ska också kunna ge underlag för ställningstaganden av studenter, samverkansparter och allmänhet, samt bidra till att upprätthålla tilltron till verksamheten och viljan att finansiera den. En viktig grund för en tillitsbaserad styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten är att synliggöra verksamhetens resultat och kvalitet.

Samtidigt har uppföljning och utvärdering också alltid en kostnad, både för inhämtning och sammanställning av information och inte minst i form av nedlagd tid av dem som följs upp eller utvärderas – tid som annars kunde ha ägnats åt själva verksamheten. Det kan också finnas mer indirekta kostnader eller risker i form av

- fokus på form snarare än verksamhetens innehåll och mål,
- att det blir likriktande och konserverande (om alternativa eller innovativa sätt att bedriva verksamheten ”faller utanför utvärderingsramen”),
- att utförarnas inre motivation minskar på grund av bristande återkoppling eller upplevd brist på förståelse för verksamheten och tillit till utförarna, eller
- att uppföljning och utvärdering leder verksamheter till att gömma brister i stället för att visa upp dem som en grund för förbättringar.

Det finns många vittnesmål om att omfattningen och formen av uppföljning och utvärdering av olika slag leder till ett ”granskning-

[52] Med ”verksamheten” avses här den direkta verksamhet som ska följas upp eller utvärderas. Beroende på sammanhang kan det handla om allt från det svenska utbildnings- och forskningssystemet som helhet, lärosäten, delar av lärosäten, ner till enskilda utbildningar, forskningsmiljöer eller projekt.

samhälle" där verksamheten anpassas till granskningen med "målförflyttning" och undanträngning av professionella normer och inre drivkrafter.[53] En viktig grund för en tillitsbaserad styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten är därför också att begränsa omfattningen av uppföljning och utvärdering och vara uppmärksam på hur den utformas.

Det är viktigt att komma ihåg att uppföljning och utvärdering görs av många aktörer – regeringen, olika statliga myndigheter, privata finansiärer m.fl. – och dessutom är utvärderingar och uppföljningar i hög grad en integrerad del av lärosätenas egen verksamhetsutveckling. Den samlade effekten av dessa behöver beaktas.

4.4.1 Olika syften med uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering kan tjäna i huvudsak tre syften. För det första behöver regeringen och riksdagen, liksom ledningar på olika nivåer på ett lärosäte, information om verksamheten och dess måluppfyllelse och resultat som underlag för beslut eller för att följa upp hur beslutade reformer och förändringar fungerat. Inom verksamheten är lärande och utveckling en del av detta. För det andra behöver studenter, arbetsgivare m.fl. intressenter information för att kunna fatta sina olika beslut, och för att allmänt ge underlag för tilltro till verksamheten från allmänheten. För det tredje kan uppföljning och utvärdering ha ett direkt styrningssyfte i form av att främja kvalitet eller sätta fokus på någon viss aspekt.

Information som underlag för beslut om verksamheten

Analys- och utvärderingsutredningen (SOU 2018:79) skiljer på uppföljning och utvärdering på operativ nivå respektive sektors- och sektorsövergripande nivå. Den primära målgruppen för uppföljning och utvärdering på operativ nivå är myndighetsledning eller operativt verksamhetsansvariga, men den kan också vara relevant för regeringens uppföljning av hur statens verksamhet utvecklas och hur statens medel har använts. Regeringen använder sådan information för myndighetsstyrning och som underlag för sin rapportering till

[53] Power (1997), Ahlbäck Öberg (2018) s. 180–189, SOU 2007:75 s. 167 f, SOU 2018:38 s. 359–362 och 405–425, Molander (2017) s. 150–157.

riksdagen. Analyser och utvärderingar på sektors- och sektorsövergripande nivå kan vara mer inriktade på effekter av genomförd politik (dvs. om en verksamhet bidrar till regeringens mål och bedrivs effektivt) eller på att utveckla eller förändra mål, regleringar eller resursfördelning.[54]

Starka och ansvarsfulla lärosäten bör förväntas själva ta ansvar för den uppföljning och utvärdering som behövs för den egna verksamheten. Som Analys- och utvärderingsutredningen påpekar bör uppföljning och utvärdering som görs för att förbättra och utveckla en verksamhet göras nära själva verksamheten. Det ger bättre förutsättningar för att resultaten får genomslag och kommer till användning, och bidrar till ett lärande i verksamheten.[55] Av både kvalitets- och kostnadseffektivitetsskäl bör även uppföljning och utvärdering som initieras av externa parter så långt möjligt vara relevant och användbar för lärosätet självt.

Regeringen behöver underlag för den löpande styrningen och för omprioriteringar och omprövning av politiken, samt för sin redovisning till riksdagen. Regeringen behöver därför ha tillgång till eller vid behov kunna skaffa sig nationell överblick vad gäller viktigare resultat eller målindikatorer. Sådan information kan komma från lärosätena själva eller aggregerat via andra myndigheter. För att kunna bedöma och ompröva politiken behövs också analyser som belyser effekter av den politik och de reformer som beslutats, internationella utvecklingstendenser och samlade bedömningar av högskolans utveckling. En del av detta kan göras och görs i dag av befintliga myndigheter såsom UKÄ, UHR och Vetenskapsrådet, eller kommittéväsendet. Inom högskoleområdet finns dock ingen stående, oberoende resurs av det slag som finns inom vissa andra områden, vilket vi ser som en brist (se vidare kapitel 5).

Givet kostnaden för uppföljning och utvärdering är det avgörande att den information som samlas in används, vilket talar för en återhållsamhet i inhämtningen. En återkommande utmaning i regeringens styrning har varit att mängden efterfrågad information tenderar att öka, att de uppgiftslämnande myndigheterna får liten återkoppling och att det är svårt att se vad all information används till.

[54] SOU 2018:79 s. 29–30.
[55] SOU 2018:79 s. 153–154.

Det gäller både inom högskolan[56] och generellt i myndighetsstyrningen.[57] Detta leder inte bara till onödiga kostnader och negativa effekter i verksamheten utan försvårar också regeringens styrning. Styrutredningen beskrev ett Regeringskansli i en ”korseld av information”[58] där grundläggande information om olika verksamheter riskerade att trängas undan av en mängd frågor av mindre betydelse.[59] Mot bakgrund av Styrutredningen gjorde regeringen i budgetpropositionen för 2009 flera principiella ställningstaganden vad gäller styrning och underlag för styrning, bl.a. att myndighetsstyrningen ska inriktas mot att bli långsiktig och strategisk. I propositionen *En akademi i tiden* (Prop. 2009/10:149) hänvisade regeringen till detta och betonade också vikten av att universitet och högskolor styrs utifrån deras särskilda förutsättningar. Regeringen bedömde att mängden mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet bör begränsas för att bl.a. tydliggöra lärosätenas grunduppdrag som framgår av högskolelagen. Återrapporteringskrav skulle vara få till antalet, noga övervägda och svara mot ett konkret behov av information.[60] Regleringsbreven till universitet och högskolor minskade markant i omfattning från och med 2010. Därefter har regleringsbreven successivt byggts på, men är fortfarande mindre omfattande än tidigare.

Information till andra intressenter

Det finns många som av olika skäl vill kunna få reda på resultat och kvalitet vid universitet och högskolor. Presumtiva studenter och arbetsgivare vill kunna få en bild av utbildningens kvalitet och om den ger bra förutsättningar för det fortsatta arbetslivet. Företag, myndigheter och organisationer vill veta vilken forskning som finns och var man kan samverka på olika sätt. Allmänheten har ett intresse

[56] Se bl.a. SOU 2000:82 och SOU 2008:104.
[57] SOU 2007:75.
[58] SOU 2007:75 s. 138.
[59] SOU 2007:75 s. 157. Brunsson (2000) menar i samma anda att en regering som vill styra aktivt måste försöka begränsa tillgången till information – inte för att fatta oinformerade regeringsbeslut, men för att ”utrymmet för att skaffa sig situationsspecifik och relevant information ökar, om tiden inte upptas av uppgifter som för tillfället är ovidkommande.” Brunsson pekar också på risken att regeringen genom inhämtande av information tar på sig ansvar och förväntningar att agera på denna som det ofta är svårt att uppfylla på ett bra sätt.
[60] Prop. 2009/10:149, s. 99.

av att de resurser som läggs på högre utbildning och forskning är goda samhällsinvesteringar.

Olika intressenters behov ställer krav på att informationen är:

- *Lättillgänglig*. Det kan handla om nationell statistik som är jämförbar, UKÄ:s och andra myndigheters utvärderingar, men även lärosätenas egna utvärderingar behöver vara tillgängliga när de själva står för en större del av utvärderingarna.
- *Tydlig men inte förenklad*. Övergripande mönster och slutsatser måste vara lätta att se, men nyanseringar och förbehåll behöver också finnas tillgängliga så att till synes enkla jämförelsetal inte leder till slutsatser som det inte finns stöd för.
- *Saklig, öppen och ärlig* – dvs. utformad mer som konsumentinformation än marknadsföring.[61]

Uppföljning och utvärdering som normstyrning

Uppföljning och utvärdering är i sin funktion som underlag för beslut om verksamheten och information till andra aktörer en del i styrningen, men kommer därutöver ofta att ha mer direkta styrningseffekter i verksamheten av olika slag. Som beskrivs i avsnitt 3.6 kan uppföljning och utvärdering vara en form av styrning mot normer genom att den sätter fokus på det som följs upp eller utvärderas. Som exempel kan nämnas utvärderingar av jämställdhetsarbetet eller kvalitetsutvärderingar. Vilka nyckeltal och indikatorer som följs löpande kan också ha en styrande effekt (se avsnitt 4.4.3 nedan).

Vi menar att uppföljning och utvärdering kan vara en bra form av styrning mot normer, inte minst när det gäller att främja en stark kvalitetskultur (se nästa avsnitt 4.4.2). Det är samtidigt viktigt att undvika oönskade styrningseffekter, t.ex. att det blir likriktande eller konserverande i sin utformning eller att lärosätenas helhetsansvar för verksamheten försvagas.

[61] Jfr. Fredriksson & Pallas (2013).

4.4.2 Kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling

Att högre utbildning och forskning håller en hög kvalitet är centralt. Ansvaret för kvaliteten ligger självklart på verksamheten själv vilket också uttrycks i högskolelagen.[62] Det finns av tradition en mängd kvalitetssäkrande processer inom akademin där kollegial bedömning med externa inslag används vid disputation, anställning, befordran, publicering och fördelning av forskningsmedel. Universitet och högskolor har beskrivits som en av få samhällsinstitutioner där kontinuerligt återkommande formell granskning utgör ett dominerande inslag.[63] Eftersom de interna kvalitetskontrollerna traditionellt huvudsakligen gällt forskningen[64] har särskilda kvalitetssäkringssystem för utbildningen utvecklats både på lärosätes- och nationell nivå.

Kvalitetssäkringssystem på nationell nivå fyller tre viktiga syften: information, kontroll och kvalitetsutveckling. För det första har universitet och högskolor ett särskilt ansvar att visa för studenter, arbetsgivare och andra i samhället hur man arbetar för att hålla en hög kvalitet eftersom denna inte kan bedömas enkelt utifrån och vanliga marknadsmekanismer inte fungerar.[65] Detta har också blivit av allt större betydelse för internationella samarbeten och internationell mobilitet av studenter och arbetskraft, varför kvalitetssäkring är en högt prioriterad fråga inom såväl Bolognaprocessen, EU och OECD. För det andra finns ett kontrollsyfte, bl.a. genom att examenstillstånd (i vissa fall) bara utfärdas om det bedöms finnas förutsättningar att uppfylla kvalitetskrav och genom att examenstillstånd kan återkallas om kraven vid en senare granskning inte anses uppfyllda. För det tredje har kvalitetssäkringssystemet i olika utsträckning över tid syftat till ”att granska för att främja”,[66] dvs. att genom utvärdering bidra till en stark kvalitetskultur med fokus på kvalitetsutveckling och förbättring.

Det finns utmaningar i att kombinera dessa syften på ett bra sätt eftersom uppgifterna ger olika signaler och kan ge upphov till olika

[62] 1 kap. 4 § högskolelagen. Se även avsnitt 4.2.
[63] Engwall (2016), s. 15–16.
[64] Se bl.a. SOU 1992:1.
[65] Som Lars Engwall påpekat kan inte studenter i förväg bedöma utbildningens närmare innehåll, de genomgår inte samma utbildning igen hur nöjda de än är, och utbildningens faktiska värde i en arbetssituation kan bara bedömas delvis och med stor fördröjning. Även arbetsgivarna kan i första hand bara ställa krav utifrån dagens situation snarare än den framtida arbetsmarknaden, och den kunskap de har från sin egen utbildning är av naturliga skäl föråldrad. Engwall (2016), s. 61–63.
[66] Hagström (1997).

slag av beteende. För att främja kvalitetsutveckling så bra som möjligt behövs en öppen dialog mellan granskare och granskade där man kan visa upp och diskutera problem och åtgärder för att rätta till dem. Ett snävt fokus på kontroll kan medföra att de utvärderade skönmålar verksamheten och undanhåller observerade brister med risk för att dessa inte åtgärdas. Ett annat problem är standardisering, dvs. att utvärderingen främjar ”rättning i leden” i stället för ”den förändringsvilja och det nytänkande som bör kännetecknа institutioner inom högre utbildning och forskning.”[67]

Utifrån de principer för styrningen som vi beskrivit i detta kapitel måste kvalitetsutveckling ses som det mest grundläggande syftet. Ett system som främjar en stark kvalitetskultur och synliggör både bra och dåliga resultat kommer att leda till att utbildning eller forskning som håller otillräcklig kvalitet fångas upp i hög grad. En miniminivå för kvaliteten är svårt att fastställa exakt, och upprätthållande av en miniminivå överallt bör dessutom inte ses som en tillräckligt hög ambitionsnivå. Målet måste vara förnyelse, kvalitetsförbättring och utveckling. Kontroll och effektiva former att synliggöra resultat för utomstående intressenter är dock också viktigt, inte minst för att upprätthålla tilltron till verksamheten.

Principer för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling

Vi menar sammanfattningsvis att följande principer är centrala för säkerställande, utveckling och utvärdering av kvalitet.[68]

För det första måste en stark *kvalitetskultur och löpande kvalitetssäkring* inom lärosätet utgöra grunden. Lärosätena måste främja en kvalitetskultur på alla nivåer, säkerställa att det finns olika former av löpande processer (kollegial kvalitetsgranskning vid anställningar m.m., kursutvärderingar, strukturer för etablering av utbildningsprogram m.m.) och följa upp hur dessa fungerar i praktiken. Det behövs också processer för att hantera och förebygga forskningsfusk och upprätthålla god forskningssed.

[67] Engwall (2016), s. 79. Tillitsdelegationen för liknande resonemang om den statliga tillsynen i SOU 2018:48 och mer generellt om olika former av granskning och utvärdering i SOU 2018:38.
[68] Jfr bl.a. Kettis (2016), s. 264–265. Vad gäller utbildningen ingår bl.a. dessa principer i Standards and guidelines for quality assurance in the European Higher Education Area (ESG).

För det andra behövs återkommande *extern granskning* av verksamheten, utöver den granskning som sker exempelvis vid publicering och projektansökningar. Ett utifrånperspektiv på verksamheten där den kan värderas i förhållande till andra, liknande verksamheter driver kvalitetsutvecklingen och bidrar till legitimiteten i omvärldens ögon. Den externa granskningen behöver dels vara kollegial, dvs. bestå av bedömare med sakkunskap inom det utvärderade området, men också kunna ta in andra intressenters perspektiv. Med tanke på den högre utbildningens och forskningens internationella karaktär bör bedömare med erfarenhet från andra länder med fördel medverka. För att främja kvalitetsutveckling och en stark kvalitetskultur behöver granskningar anpassas till den aktuella verksamhetens särskilda förutsättningar. Det innebär att validitet och relevans för verksamheten ges större tonvikt än jämförbarhet t.ex. mellan lärosäten. Det är dock viktigt att granskningars resultat, oavsett om de initieras inom lärosätet eller av externa aktörer, är tillgängliga för olika intressenter.

För det tredje behöver såväl det löpande kvalitetssäkringsarbetet som externa granskningar kopplas till en *handlingsberedskap* i form av strategiska omprioriteringar, styrningsåtgärder för att adressera brister, eller spridande och utveckling av väl fungerande processer till andra delar av verksamheten. Förutsättningen för det förtroende som verksamhetsanpassad granskning bygger på är att verksamheten kan visa att brister hanteras och möjligheter tillvaratas.[69]

Det nationella kvalitetssäkringssystemet

Det nationella kvalitetssäkringssystem som UKÄ utvecklat och vidareutvecklar på regeringens uppdrag (se beskrivning i kapitel 3) hör till det som vi enligt våra direktiv inte i första hand ska lägga förslag om. Vi vill dock betona att systemet ligger väl i linje med våra överväganden kring den samlade styrningen, bl.a. eftersom det tydligt bygger på lärosätenas eget ansvar för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling. Genom UKÄ:s utökade uppdrag rörande kvalitetssäkring på nationell nivå av hela högskolans verksamhet, och inte enbart utbildningen som tidigare, läggs grunden för ett helhetsperspektiv på verksamheten som är mycket värdefullt. Vi återkommer i

[69] Kettis (2016) s. 265.

flera delar av betänkandet till kvalitetssäkringssystemets centrala roll i den tillitsbaserade styrningsansats vi förordar.

4.4.3 Indikatorer

Ofta är verksamhetens mål av en sådan karaktär att resultat inte kan mätas på ett entydigt sätt. Då kan man i stället använda indikatorer som mäter någon del av de effekter som verksamheten syftar till. Fördelarna är flera. Indikatorer kan aggregeras på ett sätt som kvalitativa bedömningar inte kan. De kan möjliggöra jämförelser över tid eller mellan verksamheter som annars är svåra att göra. De kan ge en överblick över ett visst område och följas löpande för att signalera behov av åtgärder. Arbetet med utformning av indikatorer kan bidra till att precisera mål och utveckla planering av verksamheten.

Den förenkling som är indikatorernas fördel för dock samtidigt med sig utmaningar. Behovet av indikatorer kommer som regel av att det inte går att direkt mäta det man verkligen vill mäta (t.ex. hög kvalitet). Utmaningen är då att identifiera någonting att mäta som är relevant för det övergripande målet, som är tydligt och tolkningsbart, och har hög validitet och reliabilitet (dvs. mäter det den utger sig för att mäta och baseras på en tillförlitlig källa).[70] Även om indikatorn i sig har en hög validitet och reliabilitet speglar den som regel bara en del av verksamheten, medan annan viktig information inte fångas upp. Stor omsorg krävs därför i hur indikatorer utformas, och inte minst hur de används. Den objektiva karaktär som en siffra ger kan leda till felaktiga bedömningar eller åtgärder om indikatorn är dåligt utformad eller om dess begräsningar och osäkerhet glöms bort. Den tekniska enkelheten i att aggregera kvantitativa uppgifter kan dölja osäkerheter i den underliggande informationen. Som bl.a. ESV och Styrutredningen har påpekat har resultatindikatorer ofta kommit att behandlas som ”resultat” med förenklade analyser av sambandet mellan prestationer och effekter som följd.[71]

ESV har utarbetat ett antal principer för hur resultatindikatorer bör utformas. För det första måste det finnas ett tydligt mål, dvs. en beskrivning av något framtida önskvärt tillstånd. För det andra behövs en genomtänkt effektkedja som beskriver hur prestationer leder till

[70] Jfr Vetenskapsrådet (2018b), s. 13.
[71] SOU 2007:75, sammanfattat i ESV (2012), s. 27.

vissa effekter och eventuellt vidare till andra effekter i ett antal led som slutligen påverkar måluppfyllelsen. Indikatorer bör enligt ESV utformas så långt upp i effektkedjan (dvs. så nära målet) som möjligt. För det tredje måste man noga analysera vad som mäts och vad som inte mäts med aktuell indikator, och argumentera tydligt och transparent kring valda indikatorers begränsningar.[72]

Resultatindikatorer kan spela en roll som del av beslutsunderlag, information till andra intressenter eller i styrningssyfte. Indikatorer som styrinstrument är dock av flera skäl problematiskt. Eftersom indikatorer bara mäter en viss aspekt av en mer komplex verksamhet finns en risk för att fokus läggs på det som mäts på bekostnad av annat. Om en indikator medvetet eller som en sidoeffekt blir styrande riskerar också dess funktion som indikator att försämras enligt ”Goodharts lag”, dvs. ”när ett mått blir ett mål slutar det att vara ett bra mått.”[73] Jakt på ”pinnar”, att pricka av kvantitativa mått inom bl.a. polisen är ofta diskuterade exempel.[74] Inom forskningsvärlden har man länge talat om att ett starkt fokus på mängden publiceringar i samband med meritering eller fördelning av medel riskerar att ge upphov till oönskade effekter som s.k. ”salamipublicering” där forskare försöker dela upp idéer och resultat i så många olika artiklar som möjligt snarare än att presentera dem samlat (”minsta publicerbara enhet”). En sådan ”inflation” i publiceringen leder inte nödvändigtvis till fler forskningsresultat som effektivare bidrar till kunskapsutvecklingen och kan få genomslag i samhället.

När indikatorer används för fördelning av resurser finns ofta en avsedd styreffekt i form av incitament, vilket behandlas i avsnitt 4.5.

4.4.4 Behov av ökad samordning, dialog och analys

Som nämndes inledningsvis följs lärosätena upp och utvärderas av flera olika aktörer. Bristande samordning ur lärosätenas perspektiv är något som bl.a. SUHF varnade för som ett framväxande ”otuktat utvärderingslandskap” inom högre utbildning och forskning, där

[72] ESV (2007, 2012).
[73] Goodharts egen definition lyder ”Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes”. Den mer kortfattade omformuleringen ”When a measure becomes a target, it ceases to be a good measure” gjordes av Strathern (1997), s. 305–321.
[74] Exempelvis kan antalet insamlade utandningsprov vara en indikator på polisens arbete för nykterhet i trafiken, men när uppföljningen centrerar på antalet insamlade prov tenderar tidpunkter, platser och former för insamlingen av sådana prov att väljas för att maximera antalet prov snarare än utifrån det trafikpolitiska syftet och måttet blir därmed en sämre indikator. Holgersson (2014).

olika delar av lärosätenas kärnverksamhet skulle utvärderas av tre olika centrala myndigheter (UKÄ, Vetenskapsrådet och Vinnova) förutom av lärosätena själva. Därutöver tillkommer Riksrevisionens utvärderingsuppdrag, andra centrala myndigheters behov av tillsyn eller uppföljning och olika finansiärers utvärderingar och uppföljningar på Europanivå.[75]

På senare år har dock utvecklingen på flera sätt gått mot en mer samordnad uppföljning. Regeringen har ökat samordningen bl.a. genom att ge olika myndigheter uppdrag att samarbeta kring olika frågor. UKÄ och Vetenskapsrådet redovisade i april 2018 ett regeringsuppdrag om hur samordning av uppföljning och utvärdering kan ske. Redovisningen innehöll bl.a. en översyn över befintlig uppföljning och förslag på vad som behöver utvecklas (framför allt gällande forskningsstatistiken) och hur samordningen kan öka.[76] Det är enligt vår mening viktigt att denna positiva utveckling fortsätter.

Enligt vår mening bör nationell uppföljning främst göras via UKÄ och andra myndigheter. Den rapportering som sker direkt från lärosätena till regeringen bör i stället i första hand syfta till fördjupad information som underlag för dialog och värdering utifrån varje lärosätes specifika förutsättningar. Det finns fortfarande rapporteringskrav i regleringsbreven som inte föranleder någon tydlig återkoppling eller någon redovisning av regeringen hur informationen har använts. Kraven på att årligen – i såväl budgetunderlag som årsredovisning – redovisa överväganden kring utbildningsutbudet är kanske det tydligaste exemplet på detta.[77] Dialogen mellan regeringen och respektive lärosäte är enligt vår mening ett viktigt verktyg för att löpande säkerställa att uppföljningen är relevant och fördjupa regeringens underlag. Lärosätena bedriver en komplex verksamhet och har tämligen vitt skilda förutsättningar och profiler, och en god dialog behövs för att ge regeringen en bild av respektive lärosätes verksamhet. Dialogen är också viktig för att lärosätena ska få återkoppling på den redovisning de ger och kunna ge återkoppling på hur mål och redovisningskrav är utformade. Dialogen är även viktig för att fördjupa lärosätenas förståelse för regeringens syften med styrningen. Vikten av att utveckla dialogen har återkommande påtalats i

[75] Röding (2015). Se också Kettis (2016) s. 260–261. De av Vetenskapsrådet och Vinnova föreslagna utvärderingssystemen har dock inte genomförts.
[76] UKÄ (2018c).
[77] I direktiven till budgetunderlagen för 2020–2022 har dock detta krav utgått.

olika utredningar,[78] och vi menar att detta bör vara en högt prioriterad fråga för en utvecklad styrning av universitet och högskolor. Vi behandlar detta mer ingående i kapitel 5.

Som underlag för regeringens politik räcker inte information från lärosätena själva eller aggregerad sådan från de statistikansvariga myndigheterna. För att kunna bedöma och ompröva politiken behövs analyser som belyser effekter av den politik och de reformer som beslutats, internationella utvecklingstendenser och samlade bedömningar av högskolans utveckling. Vi menar att underlag av detta slag skulle behöva tas fram med en ökad systematik och ökad grad av oberoende från såväl regeringen som verksamhetsansvariga, vilket utvecklas i kapitel 5.

4.5 Finansiell eller annan styrning

I våra direktiv framhåller regeringen att det måste övervägas noggrant när det är mest ändamålsenligt att välja finansiell styrning och när andra styrformer i stället är mer lämpliga för att nå högsta möjliga kvalitet i utbildning och forskning eller när regeringen vill påverka lärosätenas prioriteringar och utveckling. Som faktorer att beakta framhåller regeringen att universitet och högskolor har ett stort ansvar att prioritera inom sin verksamhet och att finansiell styrning ofta skapar starka incitament vars effekter kan vara svåra att förutse, särskilt i en verksamhet där resultaten blir synliga först efter lång tid.

Den finansiella styrningen, att verksamhet styrs med hjälp av ekonomiska ramar samt olika restriktioner och villkor knutna till finansieringen, är ett viktigt instrument för att statens medel ska fördelas enligt politiska prioriteringar och utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. I detta avsnitt talar vi – i samma anda som direktivens formuleringar ovan – om finansiell styrning i en något snävare bemärkelse. Fokus ligger inte på styrning av resursanvändningen utan snarare på att styra verksamheten genom resurserna framför allt genom olika former av prestationsbaserad resurstilldelning.

[78] Se bl.a. ESV (2016) s. 48 om värdet av dialog kring resultatredovisningen för både regeringen och myndigheten.

Ökad användning av prestationsbaserad resurstilldelning har varit en allmän trend runtom i världen, både inom högre utbildning och forskning och generellt i styrning av offentligfinansierad verksamhet, och anses ofta vara en del av New Public Management.[79]

I dagens svenska system används finansiell styrning av verksamheten framför allt genom uppdelningen av anslag för utbildning respektive forskning samt genom prestationsbaserade inslag i tilldelningsmodellerna för respektive anslag. Som beskrivs i kapitel 3 är tilldelningen av utbildningsresurser helt beroende av antal studenter och deras prestationer. Resurstilldelning till forskning styrs dels genom att en del (en allt större del över tid) av statens medel fördelas via forskningsråd och andra finansiärer, dels genom en fördelningsmodell för en del av det direkta anslaget som ger incitament och omfördelningseffekter syftande till att främja forskningskvalitet.

Antalet parametrar för finansiell styrning genom prestationsbaserad resurstilldelning är inte påfallande stort i Sverige (jämför t.ex. den finska fördelningsmodellen som innehåller ett dussintal parametrar). Däremot kan man observera en tendens att resurstilldelningen återkommande föreslås som lösning på en mängd frågor. Det kan röra t.ex. samverkan med det omgivande samhället, forskningens genomslag i samhället, sambandet mellan utbildning och forskning, utbildningens kvalitet eller arbetsmarknadsanknytning, livslångt lärande, validering eller kompetensförsörjningen på landsbygden. Argumentet att något är viktigt och därför bör premieras på något sätt i resurstilldelningen är lätt att förstå på ett intuitivt plan, men vägen mellan fördelningsmodell och ökad måluppfyllelse av något slag är sällan så enkel. Det är viktigt att vara klar över syftet, hur det förväntas uppnås genom prestationsbaserad tilldelning och vilka oönskade konsekvenser som kan uppstå.

4.5.1 Syftet – resursfördelning eller incitament

Prestationsbaserad resurstilldelning kan ha två huvudsakliga syften, som även om de ofta kan förekomma samtidigt bör hållas isär.[80] Dels kan det ses som en resursallokeringsfråga där (om)fördelning av

[79] För en diskussion om New Public Management i styrning av offentlig verksamhet, se bl.a. Molander (2017); kopplat till universitet och högskolor bl.a. Ahlbäck Öberg red. (2016) och SOU 2015:92 s. 109 ff.
[80] Jfr. NOU 2006:19 s. 30.

resurserna i sig är syftet, dvs. att fördela resurserna dit de väntas ge bäst avkastning i form av önskade resultat. Dels kan det syfta till att skapa incitament som ändrar motivation och beteenden och därigenom ger bättre måluppfyllelse (t.ex. högre kvantitet eller kvalitet av något) generellt i ett system; om någon omfördelning sker spelar här egentligen ingen roll.

Prestationsbaserad resurstilldelning som syftar till omfördelning bör bygga på en bedömning att:

1. Det finns ineffektiviteter i systemet (i förhållande till något specifikt mål) som beror på att ekonomiska resurser är felaktigt fördelade mellan lärosäten.
2. Det går att identifiera dessa ineffektiviteter i form av
   a) vilka lärosäten som inte får ut tillräckligt av sitt anslag, och
   b) vilka andra lärosäten som skulle använda medlen bättre.
3. Detta går att göra genom en (uppsättning) indikator(er) eller genom kvalitativa utvärderingar vars resultat kvantifieras och görs jämförbara mellan lärosäten.
4. Effektivitetsvinsterna för det utvalda målet av att omfördela medel är större än förluster som kan uppstå för andra mål (t.ex. genom att lärosäten som förlorar medel för att de presterar sämre på det utvalda målet därmed får sämre förutsättningar även för andra mål, eller att alla lärosäten lägger större prioritet på det utvalda målet och prioriterar ner annat värdefullt).

Prestationsbaserad resurstilldelning syftande till incitament bör bygga på en bedömning att:

1. Det finns brister i måluppfyllelse (eller åtminstone förutsättningar för högre måluppfyllelse).
2. Måluppfyllelsen kan ökas genom vissa beteendeförändringar (på olika nivåer, från lärosätesledningar till enskilda lärare och forskare).
3. Genom en finansieringsmodell baserade på nyckeltal, indikatorer eller kvantifierade kvalitativa utvärderingar kan incitament ges som åstadkommer önskade beteendeförändringar och därmed bättre måluppfyllelse enligt en tänkt effektkedja.

4. Den förbättrade måluppfyllelsen för det utvalda målet genom beteendeförändringarna är mer värdefull än eventuella förluster som kan uppstå för andra mål.

4.5.2 Vad säger forskning och erfarenheter?

Generellt om incitamentsstyrning

Grunden för incitamentsstyrning är principal-agentteorin, som bygger på en förmodad målkonflikt mellan uppdragsgivaren och utföraren som löses genom yttre motivation, inte minst ekonomiska belöningar men även sådant som positiv eller negativ uppmärksamhet eller bättre karriärmöjligheter.[81]

Det finns belägg för att incitament har effekt, men effekten är inte enkel eller oproblematisk. Generellt kan man säg att det finns belägg för att man genom att belöna vissa individer och grupper för att göra X får dem att göra X. Det finns dock en stor variation i reaktionerna på liknande typer av incitament, och effekterna av just en viss typ av incitament är därför svåra att urskilja.[82]

Forskningen har också påvisat en rad problem med incitamentstyrning. Det som främjas är det som explicit premieras, vilket kan leda till sämre kvalitet eller kvantitet av det som inte belönas, framför allt i arbetssituationer med många parallella uppgifter.[83] Mätsvårigheter kan ge snedvridningar – komplexa mål och mångfacetterade uppgifter leder till att ett visst mått ofta ger en ofullständig och ibland direkt felaktig bild. Det är därför svårt att utforma ett optimalt incitamentprogram i komplexa verksamheter. Incitament kan också leda till manipulation av det som ska mätas.[84]

En allvarlig risk med incitamentsstyrning är undanträngning av den inre motivationen. Forskningen tyder på att inre motivation har en stark effekt och att denna ofta inte förstärks utan tvärtom kan försvagas av yttre incitament.[85] Avgörande är inte bara hur yttre

[81] Nistotskaya (2018) s. 253.
[82] Nistotskaya (2018) s. 269.
[83] Holmström & Milgrom (1991); Nitsoskaya (2018) s. 258–259.
[84] Nistotskaya (2018) s. 256–260.
[85] Frey & Jegen (2001); Nitsoskaya (2018) s. 260.

incitament utformas utan främst hur de kommuniceras och uppfattas – som stödjande och i linje med befintlig inre motivation eller som kontrollerande.[86]

Dessa problem är mer uttalade i offentlig sektor, eftersom det som regel är komplexa verksamheter och mål och flera principaler (t.ex. inte bara politiker utan även medborgare) och att samhällsservicens motiverande effekt riskerar att undanträngas.[87] Högre utbildning och forskning är verksamheter som i hög utsträckning drivs av lärares, forskares och studenters inre motivation.

Prestationsbaserad resurstilldelning till universitet och högskolor

Prestationsbaserad resurstilldelning till universitet och högskolor har använts under flera årtionden i olika delstater i USA (främst inom utbildning) och i ökande utsträckning också i andra delar av världen (i Europa i högre utsträckning inom forskningsfinansiering). Synteser av hittillsvarande forskning i USA har pekat på att prestationsbaserade fördelningsmodeller påverkar lärosätenas beteende, men däremot finns det åtminstone än så länge inget stöd för positiva effekter på de mål som avses;[88] i vissa fall noteras t.o.m. negativa effekter.[89] En översikt som även inkluderade europeiska system kunde inte heller hitta stöd för effekter på själva målen.[90]

Det finns studier som tyder på positiva effekter av prestationsbaserad resurstilldelning av forskningsmedel på forskningsproduktion eller citeringar,[91] men eftersom länder både med och utan sådana fördelningsmodeller har liknande utveckling är det svårt att dra slutsatser om effekter.[92]

Bland möjliga orsaker till uteblivna effekter har framförts att de ekonomiska incitamenten inte varit tillräckligt starka eller dåligt utformade, men också att de underliggande antagandena kan vara fel-

[86] Jacobsen & Andersen (2014), s. 99.
[87] Nitsoskaya (2018), s. 260–261.
[88] ”Summary and Conclusions” i Dougherty & Reddy (red) (2013).
[89] Rutherford & Rabovsky (2014).
[90] Kivistö & Kohtamäki (2016).
[91] Se bl.a. översikt i Debackere m.fl. (2018).
[92] Jonkers & Zacharewicz (2016).

aktiga. Prestationsbaserade fördelningsmodeller syftande till incitament bygger på ett grundantagande om lärosäten som ”intäktsmaximerare”.[93] Det förutsätter att ledningen *kan* påverka organisationens prestationer (dvs. vet vad som kan förbättra prestationerna och också har förmåga och resurser att vidta sådana åtgärder) men *inte vill* göra det i avsaknad av tillräckliga incitament (i linje med principal-agentteorin).[94]

På samma sätt som för incitamentsstyrning generellt pekar litteraturen också på befarade eller observerade negativa sidoeffekter. Inom utbildning kan det t.ex. handla om att undvika antagning av studenter från mindre studievan bakgrund eller sänkta examinationskrav,[95] och inom forskningen exempelvis sämre förutsättningar för tvärvetenskap, forskning utanför huvudfåran i respektive fält, populärvetenskapliga insatser m.m.[96]

Vissa pekar på att prestationsbaserad resurstilldelning kan ge positiva effekter framför allt i form av en ”chock till systemet” där dåligt fungerande strukturer kan skakas om.[97] Effekterna tycks dock tendera att vara kortvariga,[98] samtidigt som systemen är svåra att ändra när de väl införts.[99]

4.5.3 En försiktig inställning till prestationsbaserad resurstilldelning

Utifrån ovanstående redogörelse och de principer för styrningen vi formulerat ovan ser vi anledning att – som våra direktiv också antyder – vara försiktig med finansiella styrningen i form av prestationsbaserad resurstilldelning.

Om nya former av sådan styrning övervägs bör man för det första vara klar över syftet. Vilket problem, eller ouppnådd potential, är det som ska åtgärdas? Handlar det i första hand om omfördelning av resurserna dit de gör bäst nytta eller incitament i hela systemet? Om det är incitament, vilken förändring ska de åstadkomma och på vil-

[93] Dougherty m.fl. (2016), s. 149.
[94] Rutherford & Rabovsky (2014), s. 204–205.
[95] Dougherty m.fl. (2016).
[96] Se bl.a. översikt i Debackere m.fl. (2018).
[97] Debackere m.fl. (2018).
[98] Auranen (2014).
[99] Debackere m.fl. (2018).

ken nivå ska de fungera – är det incitament på individnivå som lärosätena förväntas vidareföra, eller incitament till lärosätesledningar att vidta helt andra åtgärder än interna incitamentsstrukturer? Oavsett syftet behöver de direkta och indirekta incitament som skapas på olika nivåer tänkas igenom noga, med beaktande av både önskade och oönskade effekter.

Det finns ett antal risker eller komplicerande faktorer att beakta med prestationsbaserad resurstilldelning.

För det första är som vi betonat tidigare de inre drivkrafterna och en kvalitets- och ansvarskultur i kollegiet den grund som måste fungera, eller fås att fungera om den inte gör det. Den kan inte ersättas av yttre incitament utan att förutsättningarna för verksamheten undergrävs.[100].

För det andra finns risken att effektiva incitament i en komplex verksamhet visserligen gynnar det som avses, men samtidigt tränger undan andra mål. Att försöka införa en indikator i resurstilldelningssystemet för alla de olika mål som lärosätena har att arbeta med, och dessutom bestämma en optimal avvägning mellan dessa i en fördelningsmodell, är förknippat med stora svårigheter.

För det tredje finns risken att inte ens det eller de mål som styrningen tar sikte på nödvändigtvis främjas, om fokus i stället hamnar på att optimera utfall på de specifika indikatorer som används.

För det fjärde finns det stora skillnader mellan lärosäten och mellan områden (dvs. även inom lärosäten) som kan göra att incitamentsstrukturer eller fördelningsmodeller får olika effekt. Att skapa en incitamentsstruktur som är ”rätt” för alla lärosäten – eller ens för alla områden inom ett lärosäte – är därmed inte enkelt. Här bör också den tydliga tendens som finns att lärosätena använder nationella fördelningsmodeller även internt beaktas.

För det femte behöver incitament till beteendeförändringar kunna verka över tid, vilket innebär att systemet inte bör förändras för ofta. Varje förändring leder dessutom till omfördelningseffekter som kommer att väcka motstånd. Det innebär att eventuella oönskade effekter som byggs in på grund av ovanstående riskfaktorer kan bli bestående under lång tid.

[100] Som bl.a. Ylva Hasselberg (2012, s. 42) pekat på blir rekommendationer om styrning via ekonomiska incitament motsägelsefulla i den utsträckning som de ekonomiska incitamenten å ena sidan förväntas ha en tydlig styreffekt (dvs. att ekonomiskt egenintresse är en viktig drivkraft för hur arbetet utförs), å andra sidan inte antas ha en så tydlig styreffekt att de underliggande, akademiska värdena och drivkrafterna påverkas.

Komplikationerna som vi berört ovan menar vi är starka skäl för att regering och riksdag bör hålla resurstilldelningen relativt enkel och i första hand styra på annat sätt än genom prestationsbaserad resurstilldelning.

4.5.4 Andra former av styrning

Den ökande användningen av prestationsbaserad resurstilldelning runt om i världen kan ses som en del av ett ökat fokus på transparens och ansvarsutkrävande (accountability), i takt med akademins växande omfattning och samhällsbetydelse. Förutom prestationsbaserad resurstilldelning har andra instrument som fått ökad betydelse varit ökad uppföljning och utvärdering samt styrning via överenskommelser eller kontrakt.[101] Vi ser dessa två delar som lämpliga att utveckla snarare än en ökad användning av prestationsbaserad resurstilldelning.

Som vi beskrivit ovan ser vi uppföljning och utvärdering som ett viktigt inslag i styrningen, vars betydelse blir större ju större friheter lärosätena har i övrigt. Det behövs väl fungerande uppföljning och inte minst ett tydligt kvalitetssäkringssystem där utbildningens och forskningens kvalitet, och lärosätenas åtgärder för att utveckla den eller åtgärda brister, synliggörs för olika intressenter.

En utvecklad dialogbaserad styrning är också ett sätt att föra regeringens och lärosätenas mål i linje med varandra som undviker de problem som beskrevs ovan med likriktning mellan lärosäten, inflexibilitet m.m. Se vidare diskussion i kapitel 5.

4.5.5 Behov av förändringar i den finansiella styrningen

De olika delar kommer att diskuteras i kommande kapitel i betänkandet, men vi ger här en översiktlig bedömning.

[101] Hazelkorn (2018), s. 430.

Skilda anslag

Uppdelningen av anslag bygger på logiken att utbildning och forskning är skilda verksamheter som bör finansieras utifrån sina respektive förutsättningar. Som framgår av kapitel 2 fanns också när uppdelningen gjordes ett problem i form av att utbildningen planerades utökas mycket starkt och samtidigt spridas över landet, medan forskningen avsågs vara fortsatt koncentrerad. Samtidigt har regering och riksdag ställt krav på ett nära samband mellan utbildning och forskning.

Det är enligt vår uppfattning rimligt att beräkna behov och resurser för utbildning respektive forskning. Utifrån målet att det ska finnas ett nära samband mellan utbildning och forskning är det dock viktigt att övervägandena om resurser görs samlat för båda (se diskussion i kapitel 5 och 6). Det finns annars risk att stora utbildningsområden inte kopplas till den forskning och forskarutbildning som behövs för utbildningarnas långsiktiga lärarförsörjning och innehållsmässiga fördjupning och förnyelse, eller att forskningen inte får önskat genomslag i samhället om den inte kopplas till utbildning. Givet kravet på nära samband är det också rimligt att lärosätena kan använda anslagen på ett samlat sätt (se diskussion i kapitel 6 och 9).

Tilldelning av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå

Att utbildningsanslaget automatiskt påverkas av studenternas val av lärosäte ger direkt uttryck för målet att utbildningsutbudet ska utformas utifrån studenternas behov, och är ett effektivt sätt att fördela resurserna dit där studenterna vill läsa (dvs. en omfördelnings- eller investeringsprincip). Lärosätena får samtidigt incitament att ha ett utbildningsutbud som är attraktivt för studenterna. Avräkningen mot studenternas avklarade poäng syftar till att ge lärosätena incitament att stödja studenterna i genomförandet av utbildningen.

Det finns dock också negativa effekter. Dagens system innebär att lärosätena får bäst ersättning för utbildningar där en stor studentefterfrågan och studenternas resultat är säkerställda. Det betyder att systemet driver mot ett relativt likriktat utbildningsutbud, med utbildningar som kan bedrivas med ett stort antal studenter och hög genomströmning. Andra former av utbildningar, exempelvis utbild-

ningar där studenternas intresse eller möjlighet att delta i och slutföra utbildningarna är svåra att förutse, gynnas inte i systemet då de inte på samma sätt ger säkra intäkter. Utbildningsformer som fristående kurser, distansutbildningar och utbildningar med annan studietakt än heltid passar bl.a. för livslångt lärande, men har ofta låg prestationsgrad och missgynnas därmed av det höga genomslaget av helårsprestationer. Systemet gynnar inte heller utvecklandet av utbildningar som svarar mot arbetslivets och samhällets kompetensbehov men som har låg studentefterfrågan. Detsamma gäller för nya utbildningar där lärosätena, genom sin forskning, ser en framväxt av nya kunskaper och ett behov av att föra över dessa till arbetsliv och samhälle. Sådana utbildningar kan ha en låg studentefterfrågan till en början innan utbildningen blir känd. Utbildningar som har ett litet studentunderlag blir inte ekonomiskt försvarbara för ett lärosäte att genomföra, även om de skulle fylla ett stort kompetensbehov på arbetsmarknaden. Systemet missgynnar även lösningar såsom validering och sena ingångar på program, vilka skulle behövas för att komma tillrätta med kompetensförsörjningen inom samhällsviktiga områden. Att delar av ersättningen är kopplad till studenternas resultat anses ibland också medföra en risk för sänkta kvalitetskrav.

Systemet innehåller också en indirekt styrning genom att ersättning för helårsstudent och helårsprestation varierar mellan olika utbildningsområden. När systemet infördes 1993 definierades utbildningsområdena såsom motsvarande de traditionella fakultetsområdena, vilka upphörde att gälla som indelning av utbildning 1977. Flertalet utredningar har därefter belyst dels svårigheterna med att klassificera kurser enligt en föråldrad ämnesstruktur, dels irrelevansen i att koppla kostnader till ämnestillhörighet. Se fortsatt diskussion i kapitel 6 och 9.

Forskning

Jämfört med utbildningsanslaget är kopplingen mellan resursstyrningen och utfallet betydligt oklarare inom forskningen, dvs. om en hög andel externa medel och en omfördelningskomponent i basanslaget baserad på bibliometri och externa medel verkligen åstadkommer högre forskningskvalitet än en högre andel basanslag som saknar prestationsbaserad omfördelning. Såväl fördelningseffekterna

(framför allt via externa medel) som de incitament som ges – att fokusera insatserna på områden eller forskningsproblem som ger störst möjligheter att få beviljade bidragsansökningar, publiceringar och citeringar – kan också inverka negativt på andra viktiga aspekter såsom forskning inom samhällsviktiga områden kopplat till stora utbildningar, forskarutbildning, tvärvetenskaplig forskning, eller forskningens förnyelse genom nya forskningsfält och forskningsproblem. Se vidare diskussion i kapitel 6 och 9.

Riktade satsningar

En form av finansiell styrning som ofta används är riktade satsningar av olika slag. Sådana satsningar kan enligt vår mening vara en ändamålsenlig form av styrning, men under förutsättningen att det sker i en bra process. Om motiven till satsningarna eller till hur de fördelas mellan lärosäten är oklara kan det undergräva tilliten eller leda till att lärosäten drar slutsatsen att det är lobbyverksamhet som lönar sig. Vi menar att följande grundläggande arbetssätt så långt möjligt bör användas.

För det första bör det ske en behovsanalys där relevanta aktörer deltar och vars resultat redovisas öppet.

Prioritering av områden att satsa på bör därefter ske med utgångspunkt från behovsanalysen, och utifrån principen att komplettera eller kompensera det som lärosätena eller andra aktörer redan gör.

Områden som pekas ut måste vara tillräckligt breda för att inte inskränka den akademiska friheten.

Lärosäten (och i förekommande fall andra aktörer) bör därefter ges möjlighet att anmäla intresse för deltagande i satsningen.

Medel och uppdrag bör sedan fördelas efter prövning av en utpekad myndighet med stöd av sakkunniga.

I de fall som riktade satsningar görs som permanenta höjningar av anslaget bör det finnas beslut om utvärdering och en tidpunkt när satsningen inte längre avses följas upp separat. Om flera lärosäten gör gemensamma ansökningar bör medlen redan initialt fördelas mellan deras olika anslag. Se vidare diskussion i kapitel 9.

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

Vi föreslår att
Regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen (1992:1434), inklusive den ytterligare beredning som behövs, i syfte att i lagen markera:

- att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället;
- lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning;
- lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning; och
- att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

En del av statens roll och ansvar består i att värna de akademiska grundvärdena och förutsättningarna för att universitet och högskolor ska kunna utföra sitt uppdrag. I olika delar av världen hotas idag universitets och högskolors roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, liksom friheten att utforma forskning och utbildning.[102] Även om direkta sådana hot kan kännas avlägsna i Sverige bör de om möjligt förebyggas. Dessutom finns risk att viktiga normer undergrävs oavsiktligt, för att de tas för givna och inte anses behöva ha ett uttalat skydd. En tydlighet kring grundläggande principer för högskolans roll ger en viktig grund för rollfördelning och en tillitsbyggande dialog mellan regering och lärosäten liksom mellan lärosätena och samverkansparter i det omgivande samhället. Vi menar därför att det är viktigt att centrala akademiska grundnormer uttalas i högskolans författningar.

[102] Bland annat har Central European University tvingats att lämna Budapest från den 1 januari 2019, och den ungerska regeringen har stoppat landets två masterutbildningar i genusvetenskap genom att dra tillbaka programmens ackreditering. I Turkiet har tusentals akademiker avskedats eller fängslats sedan kuppförsöket 2016. Se bl.a. Skarsgård (2018) och Aktas m.fl. (2018).

Flera viktiga principer finns redan i högskolelagen. Det gäller forskningens frihet, som också grundlagen sedan 2011 anger ska skyddas i lag.[103] Sambandet mellan utbildning och forskning är en annan sådan. Bestämmelser på denna övergripande nivå ger visserligen inte alltid detaljerad vägledning i konkreta situationer, och lagar och även grundlagar kan ändras. Bestämmelsen i högskolelagen om exempelvis forskningens frihet ger dock ett bättre skydd för denna princip jämfört med om det enbart vore en återkommande fras i propositioner eller akademiska festtal. Som Andrew Casson påpekar[104] kan en lagfästning, även om den inte på kort sikt påverkar nuvarande förhållanden, tjäna som en varnande påminnelse till framtida regeringar.

I vår genomgång av högskolans roll och förutsättningar har vi identifierat några principer som enligt vår mening borde uttryckas i författning men där så inte sker i dag. Det handlar dels om två områden där avregleringen i autonomireformen 2010 enligt vår mening innebar att viktiga principer föll bort, dels två principiella markeringar som saknas i de svenska författningarna men finns i en del av våra grannländer. För det första saknas i de svenska författningarna en tydlig markering av lärosätenas särskilda roll med den akademiska friheten som grund. För det andra ser vi behov av att särskilt markera utbildningens frihet. För det tredje ser vi behov av att betona det kollegiala ansvaret och inflytandet. Slutligen menar vi att sambandet mellan utbildning och forskning åter bör markeras när det gäller lärarnas arbetsuppgifter. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till förändringar på dessa fyra punkter i högskolelagen (1992:1434), inklusive den ytterligare beredning som behövs. Vi redogör i det följande för våra överväganden kring dessa fyra frågor. Avslutningsvis berör vi även kort frågan om myndighetsformen, som vi inte lägger några förslag om.

[103] 2 kap. 18 § Regeringsformen (1974:152).
[104] Casson (2018), s. 25.

4.6.1 Markering av den akademiska friheten och lärosätenas särskilda roll

Begreppet akademisk frihet är väl etablerat och förankrat som en central förutsättning för högre utbildning och forskning. Som vi beskrivit ovan används det i EU-stadgan och i olika rekommendationer från kommissionen och europaparlamentet, inklusive ett utpekat ansvar för både staten och lärosäten att värna den akademiska friheten. Sådana bestämmelser finns också i flera andra länders lagstiftning. I den norska universitets- och högskolelagen (1 kap. 5 § punkt 1) anges t.ex. att ”universiteter og høyskoler skal fremme og verne akademisk frihet”. I den finska universitetslagen (1 kap. 3 §) står att ”universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas”. I den finska universitetslagen uttrycks således en uttalad koppling mellan lärosätets frihet och den individuella akademiska friheten. I Sverige beskrivs universitet och högskolor återkommande som institutioner som har en särskild roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället, men denna roll markeras inte i högskolelagen. Forskningens frihet skyddas genom 1 kap 6 § högskolelagen, men begreppet akademisk frihet används inte.

Akademisk frihet används ibland med en mycket bred betydelse. Henrik Berggren utforskade exempelvis i en ESO-rapport från 2012 olika aspekter av den akademiska friheten, och lyfte som centrala delar i dessa den individuella akademiska friheten att utforma forskning och undervisning; sambandet mellan forskning och undervisning; det kollegiala självstyret; institutionell autonomi gentemot stat och marknad; samt studenternas frihet att välja sina studier och en syn på studenterna som medskapare av universitetet.[105] Vi menar att det är den individuella akademiska friheten – avseende både utbildning och forskning – som bör avses. När det gäller sambandet mellan utbildning och forskning menade Berggren att detta är så centralt för själva idén om universitet att det bör räknas bland de akademiska friheterna, även om det inte är en ”frihet” i strikt bemärkelse. Vi delar bedömningen om vikten av sambandet mellan utbildning och forskning, men menar att den principen bör hävdas i sin egen rätt snarare än infogas i begreppet akademisk frihet. Likaså anser vi att kollegiets centrala roll i utformningen av högre utbildning och

[105] Berggren (2012) s. 49–55.

forskning bör hävdas i sin egen rätt, även om det utgör ett argument för lärosätenas autonomi.

När det gäller den institutionella autonomin och individuell akademisk frihet ansluter vi oss till synsättet i den norska utredningen om akademisk frihet (NOU 2006:19). Det betyder att vi reserverar begreppet akademisk frihet för den individuella akademiska friheten och ser den institutionella autonomin som en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för individuell akademisk frihet.[106] För att den akademiska friheten ska vara en realitet behöver både lärosätena och staten som huvudman upprätthålla denna.

Huvudargumentet för akademisk frihet är som vi berörde i avsnitt 4.1 dels att det fria kunskapssökandet är en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund, dels lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Eftersom den självständiga och kritiska rösten främst behövs när den säger det som går emot rådande uppfattningar om samhällets önskvärda tillstånd eller vart det är på väg ligger i detta en förväntan på att stå upp för obekväma sanningar eller perspektiv, och att detta respekteras av omvärlden.

Vi föreslår mot bakgrund av ovanstående att en bestämmelse förs in i högskolelagen om att *både lärosätena och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället*.

4.6.2 Utbildningens frihet

Forskningens frihet skyddas genom 1 kap 6 § högskolelagen, en reglering som numera också har sitt stöd i grundlagen. I flera andra länder gäller dock sådana skydd i både grundlag och särförfattningar inte bara forskningens utan också den högre utbildningens frihet.

I propositionen *Vissa forskningsfrågor* angav regeringen att det är genom utrymmet för fritt tänkande och ohindrad kreativitet som forskningen kan ge sina oumbärliga bidrag till samhället. Regeringen framhöll att eftersom forskningens resultat och innebörden av dessa

[106] Om lärosätena t.ex. åläggs begränsningar i forskningens innehåll förväntas de vidareföra dessa begränsningar till den akademiska personalen, men ett lärosäte kan också själv införa begränsningar som bryter mot den akademiska friheten Se NOU 2006:19 s. 13. och även Sundquist (2010), s. 81.

inte kan förutsägas kan de också uppfattas som hot mot etablerade intressen eller anses icke önskvärda utifrån olika värderingar. Riskerna för olämpliga resultat får dock inte tas till intäkt för att vare sig styra eller hindra det fria kunskapssökandet. Att styra forskningen till enbart lämpliga resultat skulle, framhöll regeringen, strida mot såväl forskningens som det öppna demokratiska samhällets grundidé.[107]

Vi menar att dessa resonemang i hög grad är tillämpliga även för den högre utbildningen. Även utbildningen måste ha det fria kunskapssökandet som grund för att ge sitt oumbärliga bidrag till samhället, det som inte andra utbildningsformer kan ge. Även olika utbildningar eller inslag i undervisningen kan uppfattas som hot mot vissa intressen eller värderingar, men att därför förhindra lärosäten att erbjuda vissa utbildningar eller enskilda lärare att förmedla visst kunskapsinnehåll skulle strida mot såväl den högre utbildningens som det öppna demokratiska samhällets grundidé.

Parallelliteten mellan forskningens och utbildningens frihet är inte fullständig. Den enskilde högskolelärarens frihet att utforma utbildning är i praktiken mer begränsad än forskarens frihet, av naturliga och nödvändiga skäl. En diskussion om detta finns bl.a. i den norska utredning som 2006 hade i uppdrag att överväga om en lagfästning av individuell akademisk frihet borde ske i Norges universitets- och högskolelag (NOU 2006:19). Det har att göra med att utbildningen i långt högre grad än forskningen är ett kollektivt ansvar för kollegiet och lärosätet som helhet, och också i högre grad reglerad nationellt. Den norska utredningen såg ändå anledning att markera att varken staten eller lärosätet kan detaljreglera undervisningens innehåll, och att läraren bör ha en rätt och ett ansvar att formulera sitt eget ”faglig baserte budskap til studenterna”.[108] Sedan tidigare fanns i den norska universitets- och högskolelagen ett förbud mot att ge lärosätena pålagor om utbildningens innehåll (1 kap. 5 § punkt 3), och detta kompletterades enligt utredningens förslag med en bestämmelse om den enskilde lärarens självständiga ansvar för utbildningens innehåll och uppläggning inom de ramar som högskolan fastställer (1 kap. 5 § punkt 4).

Vi menar att det finns anledning att införa liknande bestämmelser i Sverige. Lärosätenas frihet att utforma utbildningen kan markeras genom att i högskolelagen slå fast att utöver vad som anges i 1 kap.

[107] Prop. 1998/99:94 s. 9–10.
[108] NOU 2006:19, s. 48.

7–9 §§ högskolelagen (de allmänna målen för utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå) samt de föreskrifter för examina som regeringen meddelar med stöd av 10 a § får lärosätena inte ges instruktioner om utbildningens innehåll. En sådan bestämmelse skulle kunna kompletteras med en bestämmelse som slår fast den enskilde lärarens självständiga ansvar för sin undervisning, inom de ramar som lärosätet fastställer.

4.6.3 Det kollegiala ansvaret

Vi har i avsnitt 4.1.2 ovan beskrivit det kollegiala ansvaret och inflytandet som en viktig förutsättning för universitets och högskolors verksamhet. Starka och ansvarsfulla lärosäten behöver enligt vår mening byggas på starka och ansvarsfulla kollegiala strukturer.

Autonomiutredningen (SOU 2008:104) betonade, som en av utgångspunkterna för sitt förslag om en ny verksamhetsform för universitet och högskolor, att det kollegiala inflytandet och studentinflytandet måste tryggas.[109] Utredningen föreslog därför att en lag för självständiga lärosäten skulle innehålla en bestämmelse om att kollegiala beslutsorgan, med en majoritet av vetenskapligt kompetenta lärare, ska ansvara för frågor om utbildningens och forskningens innehåll och kvalitet. Autonomiutredningens förslag behandlades i propositionen *En akademi i tiden* (prop. 2009/10:149), där regeringen bl.a. framhöll lärarnas och forskarnas ansvar för kvaliteten i verksamheten som en grundläggande princip inom den högre utbildningen och forskningen. I detta ligger, framhöll regeringen, att beslut som rör den akademiska verksamhetens innehåll och utformning ska fattas av dem som besitter den bästa sakkunskapen.[110] Regeringen betonade vidare att

> … den forskande och undervisande personalen, tillsammans med studenterna, utgör kärnan i ett lärosätes verksamhet. Det är därför angeläget att universitet och högskolor på lämpligt sätt tar till vara lärarnas och forskarnas kompetens och kunskaper i beslutsfattandet och att det finns former för lärare och forskare att kunna påverka verksamheten, inte minst när det gäller innehållsliga aspekter av utbildning och forskning.[111]

[109] SOU 2008:104, s. 153–154.
[110] Prop. 2009/10:149, s. 31.
[111] Prop. 2009/10:149, s. 32.

Regeringen anförde vidare att det är naturligt att lärarna och forskarna har ett stort inflytande över kärnverksamheten vid universitet och högskolor, men att riksdag och regering inte bör slå fast i vilken organisatorisk form detta inflytande ska utövas.[112] Efter regeringens förslag i propositionen togs de flesta bestämmelser som reglerar lärosätenas inre organisation bort, inklusive tidigare bestämmelser om kollegialt sammansatta fakultetsnämnder. I stället för Autonomiutredningens förslag om krav på att varje lärosäte skulle ha minst ett kollegialt organ infördes en bestämmelse som säger att beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, om besluten kräver en bedömning av uppläggning, genomförande av eller kvalitet i utbildningen, eller organisation av eller kvalitet i forskningen (2 kap. 6 § högskolelagen).

Ledningsutredningen (SOU 2015:92) diskuterade olika aspekter av kollegialitet och kollegialt inflytande och beslutsfattande. Utredningen menade att kollegialitet utgör en oumbärlig komponent i lärosätenas ledningsfunktioner, framför allt vad gäller kvalitetsgranskning av verksamheten men också andra ledningsuppgifter. Utredningen framhöll samtidigt möjliga svagheter med den kollegiala ledningsmodellen, bl.a. svårigheter att hantera större förändringar, risk för konservatism och oklarare ansvarsutkrävande. Utredningens slutsats var att kollegialitet och linjestyrning kompletterar varandra och tillsammans utgör ryggraden i ledningsfunktionerna vid alla lärosäten. Utredningen föreslog att de kollegiala organens uppdrag utformas så att kollegiets och medarbetarnas kompetens och kunskap kan tillvaratas i ledningen av lärosätet.[113]

Ledningsutredningen hänvisade också till den kritik som framförts att autonomireformen kommit att innebära en urholkning av kollegialiteten vid svenska lärosäten,[114] inklusive att svenska lärosäten inte alltid lever upp till Unescos rekommendation om undervisande personal i den högre utbildningen som bl.a. anger att lärarna ska ha rätt och möjlighet att delta i ledningsorgan och rätt att utse en majoritet i akademiska organ vid lärosätet.[115] Ledningsutredningen framhöll att Unescos rekommendation inte är juridiskt bindande, och bedömde att högskoleförfattningarnas bestämmelser om att lärarna har rätt att

[112] Prop. 2009/10:149, s. 34.
[113] SOU 2015:92, s. 141–147.
[114] Förutom de källor som Ledningsutredningen hänvisar till, se bl.a. Ahlbäck Öberg m.fl. (2016).
[115] Unesco (1997).

utse ledamöter i styrelsen samt kravet på att vissa beslut ska fattas av vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta personer i princip motsvarar de målsättningar som Unesco formulerat.[116]

Vi delar bedömningarna från regeringen och Ledningsutredningen ovan när det gäller vikten av kollegialt inflytande vid universitet och högskolor. Till skillnad från Ledningsutredningen menar vi dock inte att högskolelagen i dag uttrycker någon norm om kollegialt kvalitetsansvar och inflytande. Den konstruktion som infördes i högskolelagen 2011 säger enbart att vissa beslut ska fattas av personer med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens. Det innebär i praktiken att rektor, eller någon annan person med vetenskaplig eller konstnärlig kompetens, kan fatta alla beslut. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § högskolelagen garanterar därmed varken närmare sakkunskap inom de områden som besluten avser eller att högskolans lärare har det inflytande som bl.a. Unesco:s rekommendationer för undervisande personal i högre utbildning stipulerar. Enligt 2 kap. 7 § högskolelagen har studenterna rätt att vara representerade när beslut fattas eller beredning sker som har betydelse för utbildningen eller studenternas situation, men lärarna har inte motsvarande rätt enligt lagen.[117] Regeringen framhöll i propositionen *En akademi i tiden* vikten av att lärosätets ledning inte ska ha ett närmare ansvar för utbildningens och forskningens innehåll, och uttryckte ett stort förtroende både för styrelsernas insikt i detta avseende och för lärarnas och forskarnas förmåga att verka för att det akademiska inflytandet får genomslag.[118] Vi menar att en så central princip som det kollegiala ansvaret och inflytandet borde uttryckas explicit i lagen och inte bara förutsättas. Vi föreslår därför att 2 kap. 6 och 7 §§ högskolelagen formuleras om eller kompletteras så att krav på kollegial sakkunskap och lärarnas inflytande i beredning och beslut rörande utbildningens och forskningens organisation och kvalitet säkerställs.

[116] SOU 2015:92, s. 133–134.
[117] Lärarna har visserligen rätt att utse ledamöter i styrelsen, men som regeringen anför i propositionen En akademi i tiden (prop. 2009/10:149 s. 37) har styrelsen normalt inte en majoritet av vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta ledamöter och kan därmed inte fatta den typ av beslut som avses i 2 kap. 6 § högskolelagen.
[118] Prop. 2009/10:149, s. 37.

4.6.4 Både utbildning och forskning i lärarnas arbetsuppgifter

Alla strukturer måste enligt vår mening stödja sambandet mellan utbildning och forskning – från övergripande resurstilldelning till den enskilde lärarens arbete. Att de undervisande lärarna har en aktuell insikt i och erfarenhet av egen forskning är som vi ser det en viktig faktor för ett väl fungerande samband mellan utbildning och forskning.

Tidigare fanns det bestämmelser i högskolelagen om att i en professors och lektors arbetsuppgifter ska det normalt sett ingå både utbildning och forskning. Avseende lektorer infördes denna bestämmelse direkt i den nya högskolelagen 1992.[119] Motsvarande bestämmelse avseende professorer[120] infördes efter regeringens förslag i propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation*. I propositionen framhöll regeringen att alla lärare med vetenskaplig kompetens, dvs. doktorsexamen eller motsvarande, bör medverka i såväl grundläggande utbildning som forskning/forskarutbildning. Förtydligandet avseende professorer motiverades bl.a. med att det med tanke på utbildningens anknytning till forskningen var väsentligt att professorer i större utsträckning deltog i grundutbildningen.[121]

Befattningsutredningen (SOU 2007:98) framhöll som ”en viktig framtidsfråga” att såväl forskning som utbildning ingår i lärarnas arbetsuppgifter; ”Alla lärare bör forska och alla forskare bör undervisa.”[122] Mot bakgrund av en diskussion om vikten av forskningsanknytning, och med hänvisning till rapporter om ett utbrett missnöje med bristande möjligheter till kompetensutveckling och egen tid för forskning, betonade utredningen att det i normalfallet bör finnas ett rimligt utrymme för egen forskning och kompetensutveckling, samt att samtliga lärare i normalfallet även bör vara delaktiga i utbildningen. Mängden undervisning och forskning kan givetvis fluktuera över tid, framhöll utredningen.[123] Utredningen föreslog en allmänt hållen bestämmelse enligt vilken det i en vetenskapligt kompetent lärares arbetsuppgifter normalt skulle ingå både utbildning och forskning.

[119] Tidigare 3 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434), enligt förslag i prop. 1992/93:1. Tidigare angavs i 19 kap. 7–8 § högskoleförordningen (1977:263) att professorer och högskolelektorer skulle ägna sig åt både utbildning och forskning.
[120] Tidigare 3 kap. 2 § högskolelagen.
[121] Prop. 1996/97:141, s. 38–39.
[122] SOU 2007:98, s. 93.
[123] SOU 2007:98, s. 347.

Befattningsutredningens förslag behandlades i propositionen *En akademi i tiden* tillsammans med Autonomiutredningen, vars förslag till ny lag om självständiga lärosäten inte innehöll några närmare bestämmelser om lärarna. Resultatet blev att tidigare skrivningar om lärarnas arbetsuppgifter helt togs bort med motivering att det är lärosätena som arbetsgivare som bäst känner till vilka arbetsuppgifter som ska utföras.[124] I författningskommentaren till den nya bestämmelse där det anges att det för utbildning och forskning ska finnas professorer och lektorer anställda (SFS 1992:1434, 3 kap. 2 §) anges att bestämmelsen inte innebär att det i den enskilde professorns eller lektorns arbetsuppgifter alltid måste ingå både utbildning och forskning, utan att ”i vilken mån de olika momenten ska ingå i en enskild anställning får bestämmas från fall till fall.”[125]

Dagens reglering kan därmed anses öppna för att anställa personer enbart för utbildning eller forskning utan någon uttalad norm om att båda arbetsuppgifterna normalt bör ingå, ens över tid. Vi anser inte att det är en god ordning, och föreslår därför att återinföra tidigare reglering med en mer generell formulering enligt Befattningsutredningens förslag.

Den tidigare bestämmelsen i 3 kap. 5 § högskolelagen stipulerade att det i en lektors arbetsuppgifter ”utom på det konstnärliga området,” skulle ingå både utbildning och forskning. I propositionen anfördes dock i omedelbar anslutning till bedömningen att det i lektorernas arbetsuppgifter borde ingå både utbildning och forskning att ”på den konstnärliga sidan motsvaras forskning av konstnärligt utvecklingsarbete.”[126] Ordet forskning i högskolelagen har sedermera kommit att omfatta även konstnärlig forskning, efter förslag i propositionen *Forskning och innovation*.[127] Vi bedömer därför att en ny bestämmelse borde utformas så att *det i vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta lärares arbetsuppgifter normalt ska ingå både utbildning och forskning*.

[124] Prop. 2009/10:149, s. 59.
[125] Prop. 2009/10:149, s. 111.
[126] Prop. 1992/93:1, s. 59.
[127] Prop. 2012/13:30, s. 105–106. Se även prop. 2008/09:134, s. 19–21.

4.6.5 Lärosätenas autonomi och myndighetsformen

Statliga universitet och högskolor är en del av den offentliga organisationen av förvaltningsmyndigheter, och lyder som sådana under regeringen (11 kap. 6 § regeringsformen). En inskränkning i regeringens möjlighet att styra myndigheterna är att dessa är självständiga när det gäller beslut i enskilda fall som innebär myndighetsutövning eller tillämpning av lag (11 kap. 7 § regeringsformen). Den dominerande verksamheten vid universitet och högskolor – forskning och utbildning – är dock exempel på s.k. faktiskt handlande som inte omfattas av det skyddet. Universiteten och högskolorna har således inte det grundlagsskydd för självständighet som regeringsformen ger de typiska myndighetsuppgifterna.[128]

I förarbetena till högskolelagen (prop. 1992/93:1 s. 25) angavs grundinställningen att universitet och högskolor skulle ges så stor självständighet som möjligt och därför borde regleringen i lag och förordning begränsas till dels de för utbildning, forskning och konstnärligt utvecklingsarbete specifika målen, dels de organisatoriska bestämmelser som behövs för att garantera rättssäkerheten för enskilda och kvaliteten i verksamheten samt fastlägga principerna för ledningsansvaret. Därutöver fanns också ett visst behov av att möjliggöra särlösningar för högskoleverksamhet i förhållande till andra statliga föreskrifter, t.ex. vad gäller tjänsteorganisationen. Regeringen gjorde motsvarande överväganden i propositionen *En akademi i tiden*, där regeringen också föreslog ytterligare avregleringar i syfte att ge lärosätena större frihet inom ramen för myndighetsformen.[129]

Autonomiutredningen ansåg att en myndighets lydnadsförhållande under regeringen rimmar illa med den autonomi som universitet och högskolor bör ha[130] och pekade på ett antal praktiska hinder för lärosätenas utförande av sitt uppdrag som följer av myndighetsformens begränsningar.[131] Autonomiutredningen föreslog därför att statliga universitet och högskolor skulle upphöra att vara myndigheter och i stället få en ny offentligrättslig associationsform benämnd självständiga lärosäten.

Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) diskuterade frågan om högskolornas självständighet, och angav som ett sätt att förstärka

[128] SOU 2008:125, s. 461.
[129] Prop. 2009/10:149.
[130] SOU 2008:104, s. 112.
[131] SOU 2008:104, s. 115–121.

denna vore att i regeringsformen ställa upp ett krav på att föreskrifter om universitetens och högskolornas organisation, befogenheter och åligganden ska meddelas i lag. En sådan ordning skulle enligt Grundlagsutredningen kunna stärka universitetens och högskolornas självständighet gentemot regeringen och därmed även stärka skyddet för forskningens frihet samtidigt som det grundläggande demokratiska inflytandet säkerställs. För att inte föregripa beredningen av Autonomiutredningens förslag som då pågick lade dock Grundlagsutredningen inget förslag på detta område.[132] Regeringen valde i propositionen *En akademi i tiden* att öka lärosätenas frihet inom ramen för myndighetsformen, bl.a. på grund av ett antal frågor rörande en annan associationsform krävde ytterligare utredning.[133]

Diskussionen om myndighetsformen är lämplig för universitet och högskolor aktualiseras fortfarande, bl.a. med anledning av vår utredning.[134] Vi har inte sett det som en del av vårt uppdrag att behandla frågan om lärosätenas associationsform, utan utgår från den befintliga myndighetsformen. Vi menar dock att de principer och former vi föreslår för styrning och resurstilldelning i stor utsträckning skulle kunna tillämpas även i en eventuell framtida situation med en annan associationsform för lärosätena. Det är i alla händelser viktigt att styrningen liksom hittills bejakar att lärosäten *inte* är myndigheter som alla andra. Exempelvis bör ingripande i utbildningens och forskningens innehåll ses som uteslutna trots det faktum att de inte är myndighetsutövning och därför inte skyddas från regeringens ingripande enligt grundlagen.

[132] SOU 2008:125, s. 467.
[133] Prop. 2009/10:149, s. 21.
[134] Se bl.a. Honeth (2018).

5 En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

Med utgångspunkt i de principer för ändamålsenlig styrning som vi redogör för i kapitel 4, menar vi att dagens styrprocess delvis bör förändras. Styrningen bör vara mer långsiktig och mer samordnad för att utbildnings- och forskningsmiljöer med kvalitet ska kunna byggas upp, och för att lärosätena ska kunna ta sitt samhällsansvar. Styrningen måste också i större utsträckning präglas av tillit. Tillit är något som byggs upp mellan parter, där dialog är ett viktigt verktyg.

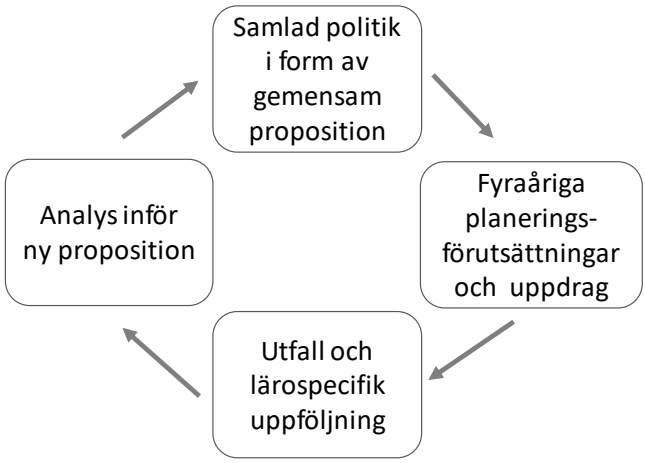
För att uppnå långsiktighet och samordning i styrningen krävs att högre utbildning och forskning i större utsträckning behandlas tillsammans i politiken, samt att uppdrag och resurssättning i huvudsak har ett flerårigt perspektiv som omfattar universitets och högskolors hela verksamhet. Därför föreslår vi att regeringen bör lämna en samlad proposition för högre utbildning och forskning under varje mandatperiod. Vi föreslår också att lärosätena ges fyraåriga planeringsförutsättningar där mål och uppdrag utgår från propositionen men anpassas till respektive lärosätes förutsättningar och profil. Dessa mål och uppdrag bör sättas i dialog mellan lärosätet och regeringen. Genom dialogbaserad styrning blir målen och uppdragen mer relevanta och förpliktigande att uppfylla. Med detta kommer ett tydligare ansvar och ansvarsutkrävande. Utfallet av lärosätets uppdrag och måluppfyllelse ligger därefter till grund för kommande proposition och uppdrag.

En ändamålsenlig styrning kräver också att det finns relevant kunskap på en övergripande nivå som ger bra förutsättningar för regering och riksdag att kunna formulera politiska mål. Det ställer krav på analyser som belyser utfall av tidigare reformer, internationella utvecklingstendenser och bedömningar av högskolans utveck-

ling. Vi föreslår därför att en analysfunktion inrättas som komplement till dagens myndigheter, med uppdrag att göra samlade och oberoende analyser utifrån ett övergripande perspektiv.

Vår föreslagna styrprocess kan sammanfattas i nedanstående bild.

Figur 5.1 Process för långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning



5.1 En långsiktig och sammanhållen process

I detta avsnitt föreslår vi en ram för hur övergripande mål och prioriteringar för högre utbildning och forskning bör formuleras. Den huvudsakliga form vi föreslår är en samlad proposition för högre utbildning och forskning. I senare avsnitt beskriver vi hur denna proposition bör vara grunden för en mer långsiktig styrning av högskolan genom dialoger, genom fyraåriga överenskommelser och genom att de mål och återrapporteringskrav som finns i regleringsbrevet får ett fyraårigt perspektiv.

Det finns tre huvudsakliga syften som vi menar att en samlad proposition kan uppnå: långsiktighet, samordning och förstärkt samband mellan utbildning och forskning. För det första kan propositionen lägga en ram för en ökad långsiktighet i styrningen, inte minst avseende utbildningen. För det andra blir propositionen ett tillfälle att samla och samordna politiken, vilket är en förutsättning för att styrningen, i enlighet med våra direktiv, ska kunna hantera bredden i politikens målsättningar och de målkonflikter som kan uppstå. En särskilt

viktig aspekt av sådan samordning är, för det tredje, att behandla högre utbildning och forskning i ett sammanhang.

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år

Vi föreslår att:

- En samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod.

Sedan början av 1980-talet har regeringen lämnat en forskningspolitisk proposition till riksdagen varje mandatperiod. Utredningen Forskning 2000 (SOU 1998:128) gjorde en bedömning av de sex första propositionerna som resulterade i att utredningen förordade en fortsättning med forskningspolitiska propositioner en gång per mandatperiod. Med hänsyn till det nära sambandet mellan forskningen och forskarutbildningen inom universitet och högskolor och den grundläggande högskoleutbildningen pekade utredningen på att det också kunde vara lämpligt att samtidigt lägga fram övergripande förslag avseende den grundläggande högskoleutbildningen.

Forskning 2000 framhöll också att mycket kan hinna hända under en fyraårsperiod, och att betoningen av långsiktighet inte får undanskymma att det också kan finnas behov av flexibilitet och möjligheter att göra snabba insatser. Regering och riksdag förutsattes vara fria att, när så bedöms angeläget, ta upp forskningsfrågor och andra kunskapsfrågor också i andra sammanhang, men utredningen betonade att övergripande och principiella forskningsfrågor borde behandlas i den forskningspolitiska propositionen.[1] Regeringen ställde sig bakom denna bedömning i propositionen *Vissa forskningsfrågor* (prop. 1998/99:94), och sedan dess har ytterligare fem forskningspolitiska propositioner lagts fram.

Vi menar att ordningen med forskningspolitiska propositioner i stort har varit en lyckad form för att skapa en långsiktig politik, och för en samlad redogörelse för de politiska målen och vilka resurser som finns till förfogade för att möta dem. De skäl som Forskning 2000 anförde avseende avvägningen mellan långsiktighet och

[1] SOU 1998:128 s. 232–234.

återkommande tillfällen för omprövning ser vi som fortsatt tungt vägande skäl för denna form.

Vi anser också, i linje med våra resonemang i andra delar av betänkandet, att det är hög tid att slå fast denna långsiktighet även i utbildningspolitiken och styrningen av utbildningens dimensionering, vilket behandlas i avsnitt 5.1.2 nedan.

En nackdel med hittillsvarande ordning med forskningspolitiska propositioner är att det kan bidra till en separation av politiken mellan utbildning och forskning. Vi ser därför som ett viktigt skäl för en samlad proposition för högre utbildning och forskning att de återkommande tillfällena för samlade avvägningar och prioriteringar också ska omfatta avvägningar mellan insatser rörande utbildning och forskning och hur de kan samordnas. Med en samlad proposition ges regeringen en god möjlighet att tydliggöra de mål den har för både den högre utbildningen och forskningen samt för kopplingen dem emellan. En samlad styrning av utbildning och forskning menar vi utgör en viktig förutsättning för att skapa sammanhållna kunskapsmiljöer där utbildning och forskning av hög kvalitet samspelar. Utbildningens dimensionering har i vissa fall koppling till forskningspolitiken. Ett exempel på det är regeringens önskan att ny forskning snabbt ska komma utbildningen tillgodo inte minst för det livslånga lärandet. Ett annat är forskarutbildningens betydelse både för samhället i stort men också för högskolans egna kompetensförsörjning.

Vi föreslår därför att regeringen lämnar en samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år. Vi ser det som naturligt att behandla både utbildning och forskning för att ge en samlad, övergripande bild av högskolans mål, resultat och resurser. På samma sätt som för forskningen bör regeringen varje mandatperiod presentera sin långsiktiga politik för den högre utbildningen, redogöra för olika satsningar och redovisa de övergripande resultaten. På så sätt ges utbildningsfrågorna ett långsiktigt perspektiv och utbildning och forskning knyts närmare varandra.

Den senaste forskningspolitiska propositionen (prop. 2016/17:50) har delvis redan påbörjat utvecklingen mot en samlad proposition genom att den även berör utbildningen på olika sätt. Det gäller bl.a. förslagen om karriärvägar för högskolans lärare. Kopplingen mellan utbildning och forskning berörs också, och av propositionen framgår att högre utbildning bör vara en integrerad del i de satsningar på

forskning och innovation som görs för att möta olika samhällsutmaningar. Däremot behandlar inte propositionen frågor som rör högskolans dimensionering, t.ex. utbyggnad av olika utbildningar.

Sedan 2008 har de forskningspolitiska propositionerna även berört innovationsfrågor. Att samverkansaspekten är en naturlig del i utbildning och forskning talar för att innovationsfrågorna har en plats i den samlade propositionen. Högskolan är en viktig del i innovationssystemet både genom den kunskapsutveckling som forskningen leder till men också genom högskolans roll inom kompetensförsörjningen. (Se avsnitt 7.8.)

Vi tror att tidpunkten när den forskningspolitiska propositionen lämnas i dag – mitt i mandatperioden – är den tidpunkt som även passar frågor om högre utbildning bäst. En genomarbetad proposition behöver tid för att utarbetas samtidigt som det behöver finnas tid kvar i mandatperioden för dess implementering.

Den samlade proposition vi föreslår ger både lärosäten och andra myndigheter en klar bild av utgångspunkterna för de kommande årens styrning t.ex. när det gäller framtida resurstillskott eller för den delen neddragningar om det blir aktuellt. Tydliga planeringsförutsättningar underlättar lärosätenas planering på både kort och lång sikt och de får därmed ökade möjligheter att ta ett tydligt verksamhetsansvar. Propositionen underlättar också regeringens interna arbete då grunden för exempelvis olika uppdrag är givna och därmed enklare kan utformas.

Betydelsen av en samlad proposition beror självfallet på utformningen. I den genomgång som Forskning 2000 gjorde av de första sex forskningspolitiska propositionerna konstaterade de att propositionerna sällan innehöll några systematiska analyser av vad som skett till följd av förslagen i tidigare propositioner, och att det var svårt att utläsa motiven för de samlade insatserna och prioriteringarna eller vilka konkreta slutsatser regeringen dragit av de mål och riktlinjer som presenterades.[2] Vi menar dock i likhet med Forskning 2000 att en periodiskt återkommande proposition åtminstone ger förutsättningar för denna typ av analyser och samlade överväganden. Det har också framförts att de forskningspolitiska propositionerna kan ha bidragit till ryckigheten i politiken, genom att varje regering har känt ett behov av att komma med något nytt ”koncept”

[2] SOU 1998:128 s. 211.

i propositionerna.[3] Denna invändning är värd att beakta såväl för regeringen som för andra aktörer som ställer förväntningar på de återkommande propositionerna. Ett sätt att motverka en sådan tendens kan vara att kombinera återkommande propositioner varje mandatperiod med vissa övergripande principer och mål som avses gälla för en längre period. Den senaste svenska forskningspolitiska propositionen har också ett uttalat tioårigt perspektiv med vissa mål som avser hela tioårsperioden. Ett sådant långsiktigt perspektiv kan ge en viktig ram och stabilitet för politiken.

5.1.2 Långsiktig styrning av utbildningens dimensionering

Att både högre utbildning och forskning är verksamheter som kräver en långsiktig styrning har varit vägledande för politiken under lång tid. I 1993-års reform var t.ex. treåriga utbildningsuppdrag en viktig del i modellen (se kapitel 2). I praktiken har dock långsiktigheten inte beaktats när det gäller den högre utbildningens dimensionering. De övergripande målen med högskolans utbildning har dock varit stabila över tid.[4] Vid två tillfällen har regeringen under de senaste decennierna lämnat propositioner som mer samlat behandlat högskolepolitiken[5], dock inte i frågor om utbildningens resurser. I övrigt har frågor behandlats i egna propositioner.

Regeringens styrning av utbildningens dimensionering har bestått av två delar. Den viktigaste har varit storleken på de ekonomiska resurserna. Därutöver fanns fram till 2008 tre- eller fyraåriga mål för ett urval examina. De ekonomiska resurserna fastställs i och med att riksdagen tar ställning till regeringens förslag i budgetpropositionen. När regeringen lämnar förslag om budgeten beräknar den också storleken på de kommande årens anslag för att ge en mer långsiktig bild av verksamhetens ekonomiska förutsättningar.

De senaste 15 årens budgetpropositioner innehåller samtliga nya förslag som påverkar utbildningens dimensionering. I flertalet fall avser förslagen permanenta resursökningar eller minskningar för ett lärosäte. Samtidigt finns det också flera tillfälliga förändringar av resurserna till utbildning. Även om merparten av förändringarna är stadigvarande, och både permanenta och tillfälliga satsningar inte

[3] Wetterberg (2010).
[4] SOU 2015:70, s. 61.
[5] Prop. 2001/02:15 och prop. 2004/05:162.

sällan haft goda politiska motiv i form av regionala arbetsmarknadsutmaningar eller brist på lärare i skola och förskola samt personal i hälso- och sjukvården, har ett långsiktigt perspektiv delvis saknats genom att varje år har inneburit nya förändringar. På samma sätt har neddragningar av olika lärosätens resurser hanterats. Särskilt de tillfälliga resurserna har, på grund av sin korta livslängd, varken kunnat användas till att utveckla utbildningsutbudet långsiktigt eller att anställa flera lärare i högskolan.

Utöver mängden förändringar har långsiktigheten enligt oss påverkats negativt av att förändringarna inte har föregåtts av en tillräcklig diskussion om vilka lärosäten som bäst kan ta vara på dem. De har heller inte varit utformade så att lärosätena fått tillräckligt med tid för att kunna genomföra dem på bästa sätt. Att det blivit så är en följd av att de utformats under en kort tidsperiod för att sedan sjösättas snabbt.

Tidsbegränsade satsningar och för kort period mellan beslut och införande leder både till att den önskade verksamheten inte fullt ut kan erhållas men också till att de ekonomiska resurserna inte kan användas på ett ändamålsenligt sätt. Ett exempel är den tidsbegränsade kvalitetssatsning om 250 miljoner kronor på lärar- och förskollärarutbildningar och utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap som inleddes 2015. De flesta lärosäten bedömer att den bästa användningen av medlen är att öka den lärarledda tiden, men de anställningar som det kräver försvåras av att medlen har varit tidsbegränsade.

De senaste årens utbyggnad av högre utbildning har till stor del varit inriktad mot lärar- och vårdutbildningar. En förutsättning för att dessa ska komma till stånd är tillgången på platser för verksamhetsförlagd utbildning inom skola och vård. Den nödvändiga dialogen med vårdens och skolans huvudmän försvåras när satsningarna ska göras med kort varsel, vilket kan leda till att en utökad utbildningsvolym inte fullt ut kan realiseras. Ett exempel är den satsning på utökad barnmorskeutbildning som inleddes 2015 men som ännu inte nått den önskade omfattningen.

En ökad långsiktighet innebär inte minst att regeringens mål att bygga ut vissa utbildningar ges bättre förutsättningar att få genomslag både i högskolan och hos huvudmännen som tillhandahåller platser för verksamhetsförlagd utbildning. En ökad långsiktighet skulle kunna uppnås på andra sätt, t.ex. genom de långsiktiga planer för utbyggnad

av högre utbildning som presenterats i tidigare budgetpropositioner. En återkommande proposition med en fastslagen periodicitet skapar dock ett tydligt tillfälle för att presentera dessa långsiktiga överväganden. Vi menar att en samlad proposition ökar tydligheten i regeringens politik och ger lärosätena bättre förutsättningar att bedriva sitt arbete långsiktigt och strategiskt. En samlad proposition har också ett signalvärde i betoningen av värdet av ökad koppling mellan utbildning och forskning. Den ökar även lärosätenas möjligheter att ta ansvar i implementeringen av regeringens politik. Vårt förslag innebär att regeringen i den budgetproposition som lämnas i anslutning till den samlade propositionen redovisar sina långsiktiga bedömningar av utbildningens ekonomiska ramar precis som den gör med forskningen i dag. Utgångspunkten är att den bedömningen i normalfallet sedan ska ligga fast under fyraårsperioden.

5.1.3 En samlad proposition behandlar ett urval av frågor

Den forskningspolitiska propositionen behandlar inte alla frågor som rör forskningspolitiken, och vi föreslår inte heller att den samlade propositionen ska göra det. Det slutliga urvalet av frågor är en bedömning som kommer att variera över tid. I vissa fall krävs också nya riksdagsbeslut exempelvis när det gäller att fastställa kommande års anslag, eftersom förslag om anslag lämnas i budgetpropositionen och besluten om anslag är ettåriga. Vår utgångspunkt är att regeringen redovisar de övergripande resultaten, presenterar sin långsiktiga politik för forskning och högre utbildning och redogör för olika satsningar i propositionen. Även om beskrivning av insatser med koppling till de ekonomiska resurserna som föreslagits i budgetpropositionen upptar en stor del av den forskningspolitiska propositionen så behandlar den även andra för verksamheten viktiga områden. I den senaste forskningspolitiska propositionen behandlas t.ex. frågor om kvalitet, karriärvägar och jämställdhet. Vi ser positivt på att propositionen på så sätt hanterar frågor utifrån ett helhetsperspektiv. Att frågor om kvalitet och dimensionering av utbildningen ska ingå ser vi som naturligt.

Utvecklingen av politiken för forskning och högre utbildning är på samma sätt som inom andra områden ett resultat av tidigare erfarenheter och nyvunnen kunskap. Utredningen Forskning 2000

betonade vikten av att det görs systematiska analyser av vad som skett till följd av förslagen i tidigare propositioner, något också vi vill framhålla. I många fall görs utvärderingar av olika satsningar men det är särskilt angeläget att utfallet analyseras i förhållande till andra insatser och de övergripande målen för högskolan så att de mest ändamålsenliga lösningarna kan väljas. Oavsett om det finns en formulerad långtidsplan för längre än fyra år eller inte är det också viktigt att propositionerna bygger vidare på varandra. Längre fram i kapitlet ger vi förslag om en analysfunktion med uppdrag att bl.a. utvärdera den förda politiken. En sådan analysfunktion har här en viktig roll. Om regering eller riksdag slår fast mer långsiktigt tillämpliga principer bör propositionerna återkomma till dem och antingen relatera förslagen i den aktuella propositionen till dessa, eller vid behov föreslå omformuleringar eller nya principer.

Många av de frågor som mer övergripande behandlas i propositionen behöver utvecklas vidare inom ramen för regeringens styrning av sina myndigheter, t.ex. genom utformningen av olika uppdrag. Propositionen är ett första steg i en styrprocess där nästa steg blir att ta om hand propositionens mer övergripande riktlinjer och översätta dem till lärosätesspecifika mål och uppdrag. Detta resonerar vi om i avsnitt 5.2. I förhållande till högskolan handlar det ofta om att fördela satsningar eller besparingar mellan olika lärosäten. I kapitel 9 beskriver vi närmare hur det ska gå till. Grundtanken med våra förslag är att styrningen av respektive lärosäte utformas året efter att propositionen lämnats till riksdagen. Genom att så långt som möjligt använda ett sådant stegvist arbetssätt i högskolans styrning kan en mer samordnad och långsiktig styrning etableras. Lärosätena ges då bättre förutsättningar att nå målen om hög kvalitet och effektiv resursanvändning.

5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

Vi föreslår att:

- UKÄ ges i uppdrag att inför en samlad proposition för högre utbildning och forskning lämna underlag för den högre utbildningen.

Ett omfattande underlag ligger till grund för regeringens arbete med den forskningspolitiska propositionen. Underlagen, inte minst från regeringens myndigheter, ger tillsammans en samlad bild att ta ställning till, där resultat, behov och visioner redovisas. Att arbetet görs vart fjärde år innebär att berörda myndigheter kan kraftsamla i sitt analysarbete med vetskapen om att underlagen blir en viktig del i regeringens arbete.

Underlagen speglar också verksamhetens logik där projekt och miljöer tar tid att bygga upp och där förändringarna mellan enskilda år är för små för att vara intressanta. Genom kraftsamlingen vart fjärde år behöver inte myndigheternas rapportering till regeringen vara lika omfattande de mellanliggande åren och onödigt administrativt arbete undviks. Detta innebär t.ex. att lärosätenas årliga rapportering om genomförd och planerad utveckling av utbildningsutbudet skulle kunna minska i omfattning.

En samlad proposition bör bygga vidare på den forskningspolitiska propositionens arbetssätt när frågor om den högre utbildningen inkluderas. Exakt vilka ytterligare underlag som behöver tas fram kommer att variera beroende på aktuella samhällsutmaningar och politiska mål. Att frågor om den högre utbildningens dimensionering och kopplingen till arbetsmarknadens behov alltid ska ingå ser vi dock som naturligt.

Vi har tidigare i kapitlet betonat behovet av att ta vara på erfarenheterna från tidigare reformer när nya förslag formuleras. Det gäller både när enskilda insatser utformas men kanske i ännu större grad i valet mellan olika typer av medel för att nå de politiska målen. Vi bedömer att vårt förslag om en analysfunktion (se avsnitt 5.4) kan fylla en viktig roll i detta arbete genom att följa upp och utvärdera tidigare beslutade reformer. Analysfunktionen har också en viktig funktion i att beskriva hur högskole- och forskningspolitiken utvecklas internationellt.

Underlag om utbildningens dimensionering

Även om bland annat UKÄ redan i dag på olika sätt beskriver den högre utbildningens dimensionering och arbetsmarknadens behov av utbildade, saknas en mer samlad analys av dimensioneringsfrågorna. Vi föreslår att UKÄ ges i uppdrag att inför arbetet med den

samlade propositionen sammanställa ett sådant underlag. Många av de frågor som bör behandlas belyses redan i dag av UKÄ och andra myndigheter i olika rapporter och prognoser. Det nya uppdraget innebär därmed i första hand att säkerställa att underlag tas fram så att de passar propositionens tidplan och att UKÄ gör en övergripande analys.

Vår utgångspunkt är att universitet och högskolor även fortsättningsvis ska vara huvudansvariga för utbildningens dimensionering (se kapitel 6). Det underlag som UKÄ bör ta fram ska därmed inte vara utformat för att detaljstyra utbildningarnas dimensionering. I stället behövs ett underlag som övergripande bedömer hur den högre utbildningens dimensionering långsiktigt utvecklas och vilka åtgärder som krävs för att nå politiskt uppsatta mål, exempelvis mål om andelen med eftergymnasial utbildning i befolkningen. Inom de områden där regeringen valt att styra utbildningsutbudet med examensmål (se kapitel 6) bör dock UKÄ beskriva situationen på en mer detaljerad nivå. UKÄ bör också lämna förslag om utbildningar inom områden som av olika skäl behöver styras med hjälp av särskilda uppdrag till utpekade lärosäten.

Som underlag bör UKÄ använda de prognoser och underlag som olika myndigheter och organisationer tar fram. Underlagen från de kompetensplattformar som bland annat UKÄ är med och bygger upp bör vara centrala underlag i arbetet. Det är viktigt att UKÄ inte bara speglar nationella obalanser utan också, om det är möjligt, obalanser på regional nivå – inte minst när det gäller behov av högskoleutbildade i hela landet. Det livslånga lärandets utveckling behöver också belysas.

Inför arbetet med propositionen bör lärosätena lämna underlag som beskriver hur de ser på sitt utbildningsutbud på kort och lång sikt. Det kan handla om beskrivningar av nuvarande utbud och om bedömningar av behovet av förändringar både för sitt eget lärosätes del och frågor som rör sektorn i sin helhet. Det är önskvärt att dessa bedömningar och beskrivningar både kan användas av UKÄ i arbetet med underlaget till regeringen och i regeringens arbete med propositionen.

Det är viktigt att de underlag som regeringen begär av lärosäten och andra myndigheter under arbetet med den samlade propositionen så långt som möjligt bygger på tillgänglig statistik och samord-

nas med de underlag som ska lämnas inom ramen för t.ex. budgetarbetet. Högskolestatistiken är omfattande och genom att utnyttja tillgänglig statistik fås kvalitetssäkrad information till en låg kostnad. Genom att samordna uppgiftslämnandet kan resurser frigörs till kärnverksamheten utan att regeringen för den skull behöver förlora nödvändig information.

5.2 Dialogbaserad och långsiktig styrning genom överenskommelser och regleringsbrev

En samlad proposition för högre utbildning och forskning kan utmynna i olika former av styrning, exempelvis förändringar i lag eller förordning, resurstilldelning direkt till lärosätena eller via andra myndigheter, uppdrag till någon myndighet att följa upp eller driva en viss fråga m.m. Den direkta styrningen av universitet och högskolor sker i dag i form av myndighetsdialoger, regleringsbrev eller särskilda uppdrag till lärosäten (se kapitel 3). I det följande ser vi till de övergripande formerna och principerna för styrning av det enskilda lärosätet. Vi inleder med en översikt av den målstyrning regering och riksdag har använt under de senaste årtiondena för att därefter lämna förslag på hur den direkta styrningen kan utvecklas för att nå långsiktighet, samordning och tillit.

5.2.1 Tidigare försök till mer långsiktig målstyrning

Såsom framgår av kapitel 2 fanns under 1990-talet, förutom den årliga cykeln, även en treårscykel med utbildningsuppdrag rörande minsta antal helårsstudenter eller examina inom prioriterade områden samt tak för helårsstudenter och helårsprestationer inom vissa områden. I budgetpropositionen för 2000 anförde regeringen att perioderna med målangivelser för både utbildning och forskning bör vara desamma och i fas med de forskningspolitiska propositionerna. I samband med propositionen *En akademi i tiden* (prop. 2009/10:149) tog regeringen bort målen för antal examina. Målen i regleringsbreven för det totala antalet helårsstudenter avskaffades inför budgetåret 2005 för universitet och högskolor under Utbildningsdepartementet; SLU har fortsatt mål för antal helårsstudenter i fyraårsperioder.

Förutom mål för antal examina har ett viktigt inslag i styrningen varit utbyggnad av utbildningen i form av ökat antal så kallade utbildningsplatser, eller omflyttning av sådana ”platser” mellan lärosäten för att bygga ut vissa utbildningar. Dessa ”platser” har ofta fördelats med kort varsel, vilket skapat en ryckighet och kortsiktighet med ett stort mått av osäkerhet för lärosätena. Graden av dialog kring utbyggnad eller omflyttningar har varierat men ofta varit tämligen begränsad.[6] Den modell som infördes 1993 där lärosätena ansvarade för dimensioneringen och statens styrning skulle ske genom långsiktiga utbildningsuppdrag har alltså i många fall ersatts med olika former av kortsiktiga mål där regeringen ingriper i planeringen av utbildningsutbudet.

Utbildningsuppdragen på 1990-talet innehöll också så kallade generella uppdrag, exempelvis gällande distansutbildning, fortbildning, vidareutbildning, studenter med invandrarbakgrund, jämställdhet och rekrytering. Den typen av periodiska generella utbildningsuppdrag har därefter inte förelagts riksdagen för beslut, men en mängd generella mål och uppdrag har uttryckts i regleringsbrevet för universitet och högskolor. Problem med omfattande regleringsbrev och bristande återkoppling på redovisningen har för högskolans del bland annat uppmärksammats i betänkandet *Högskolans styrning* (SOU 2000:82) och av Autonomiutredningen (SOU 2008:104), men också generellt för statliga myndigheter av Styrutredningen (SOU 2007:75). Styrutredningen konstaterade bl.a. att regleringsbreven riskerar att bli mer och mer omfattande till följd av att krav och information läggs till och sällan tas bort, och att olika delar i Regeringskansliet vill ha med sina frågor. Styrutredningen föreslog därför att regleringsbreven endast skulle avse finansiella villkor och att myndigheternas uppdrag i stället ska framgå av instruktionen.

I propositionen *En akademi i tiden* (prop. 2009/10:149) gjorde regeringen bedömningen att antalet mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för universitet och högskolor borde begränsas. Enligt regeringen skulle främst finansiella villkor samt ettåriga uppdrag och återrapporteringskrav ingå.[7] I regleringsbrevet för 2010 ingick huvudsakligen krav på återrapportering gällande nya högskoleplatser, studieavgifter och de strategiska forskningsområden som följde av 2008 års forskningspolitiska proposition. Därefter har

[6] Eriksson & Heyman (2014).
[7] Prop. 2009/10:149, s. 99.

regleringsbreven successivt byggts på, främst med krav på redovisning gällande utbildningens dimensionering generellt och för vissa utpekade utbildningar, men också med krav på planer eller återrapportering för jämställdhetsintegrering, reell kompetens samt den kvalitetsförstärkning i form av höjd ersättningsnivå för humaniora och samhällsvetenskap som riksdagen beslutat om. De gemensamma regleringsbreven är trots detta mindre omfattande än tidigare, och hänvisar i större utsträckning än tidigare till högskolelagen gällande lärosätenas övergripande mål.

Dialog, profilering och strategiutveckling

Även behovet av en förbättrad dialog och mer utrymme för lärosätenas olika förutsättningar och profil har varit en återkommande diskussion. Bl.a. framhölls det i betänkandet *Högskolans styrning* (SOU 2000:82) att dialogen mellan regering och lärosäte borde utvecklas, och att också frågor om profilering kunde ingå där. I remisshanteringen betonade flertalet lärosäten vikten av myndighetsdialogen, och flera menade att den behövde utvecklas till en reell diskussion om framtida möjligheter och problem med ett perspektiv om åtminstone fem år.[8] Utredningen behandlades i propositionen *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15), där regeringen betonade vikten av ”att operativa mål kommuniceras med hänsyn till påverkbarhet, realism, trovärdighet och uppnåbarhet, vilket ställer krav på såväl kommunikation som tid.” De naturliga tillfällena för detta, anförde regeringen, är dels årligen i anslutning till budgetproposition och regleringsbrev, dels i anslutning till en ny fyraårsperiod. Regeringen konstaterade att lärosätena framfört kritik mot att myndighetsdialogen tidigare varit otillfredsställande, men också uppskattning över att den förbättrats.[9]

I Resursutredningens delbetänkande (SOU 2005:48) föreslogs förstärkta myndighetsdialoger år två och fyra i de fyraårsperioder som utbildningsuppdragen omfattade, där dialogen år två skulle fokusera på analys av lärosätenas resultat i relation till strategier och målsättningar och dialogen år fyra fokusera på utbildningsuppdraget

[8] Prop. 2001/02:15, s. 135–136.
[9] Prop. 2001/02:15, s. 136.

för den kommande fyraårsperioden. Förslaget togs dock inte upp i slutbetänkandet från RUT 2 (SOU 2007:81).

En fråga som har diskuterats under många år är behovet av att, i ett samlat men heterogent svenskt högskolelandskap, tydliggöra lärosätenas olika profiler och främja en utveckling där lärosätena utformar tydliga strategier utifrån sina olika förutsättningar. Inför de forskningspolitiska propositionerna *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3) samt *Forskning för ett bättre liv* (prop. 2004/05:80) gavs lärosäten och forskningsråd i uppdrag att ta fram forskningsstrategier som bland annat skulle innehålla bedömningar av starka och svaga sidor samt frågor om ämnesmässig bredd, profilering och specialisering.[10] Strategierna skulle utgöra underlag för såväl statsmakternas beslut som myndigheternas egen planering och verksamhet. Inför de två senaste forskningspolitiska propositionen inbjöds lärosätena att inkomma med sina strategier, men inte som ett tvingande uppdrag.

Resursutredningen (SOU 2005:48) föreslog att universitet och högskolor även skulle utarbeta utbildningsstrategier vart fjärde år, som grund för kommande utbildningsuppdrag. Med hänsyn till det intima sambandet mellan utbildning och forskning föreslogs att samlade utbildnings- och forskningsstrategier skulle inlämnas. Syftet med utbildningsstrategierna angavs bl.a. vara att det skulle skapa bättre förutsättningar för respektive lärosäte att planera och utveckla sin utbildning, skapa bättre underlag för en dialog mellan departementet och respektive lärosäte om t.ex. framtida utbildningsuppdrag samt att ge departementet en samlad bild av utbildningen i Sverige. Detta förslag genomfördes inte. Däremot har universitet och högskolor under flera år haft att redovisa överväganden rörande utbildningsutbudet årligen i såväl budgetunderlag som årsredovisning.

När Riksrevisionen 2011 granskade lärosätenas användning av basanslaget för forskning och forskarutbildning gjorde de också en genomgång av lärosätenas forskningsstrategier. Riksrevisionen fann att dessa var tämligen likartade, att de var brett formulerade och att strategierna inte i någon större omfattning hade inneburit att lärosäten valt att profilera sig så att de skiljer sig från varandra.[11] I IVA:s projekt *Utsiktsplats forskning* framhölls att det behövdes ytterligare åtgärder för att lärosätena skulle kunna utveckla sina roller och

[10] Förslaget härrörde från utredningen Forskning 2000 (SOU 1998:128).
[11] Riksrevisionen (2011).

profiler. Bland annat rekommenderade projektet att möjligheterna att införa en modell med så kallade utvecklingskontrakt med inspiration från länder som Finland, Danmark och Nederländerna borde övervägas.[12]

Sammanfattningsvis har det tidvis funnits mer långsiktiga målperioder för styrningen, och ambitioner att knyta ihop sådana perioder för utbildningen med de perioder som gäller för de forskningspolitiska propositionerna. Styrningen av framför allt utbildningens dimensionering har dock i hög utsträckning präglats av en kortsiktighet och detaljeringsgrad som är svår att förena med de övergripande principer som gällt sedan 1993 och som regeringen också vid flera tillfällen har hänvisat till. Mängden och karaktären på mål i regleringsbreven har återkommande diskuterats, och det har funnits ambitioner att rensa och hålla tillbaka omfattningen i regleringsbreven och vara mer långsiktiga så att inte allt ska rapporteras varje år. Det saknas dock utpekade tillfällen för sådan översyn och prioritering. Behov av en utvecklad dialog och mer profilering och samarbete i högskolelandskapet har också varit en återkommande diskussion i flera av de inspel som lämnats till utredningen.

Sammantaget menar vi att det finns ett starkt stöd för en mer långsiktig och dialogbaserad styrning. Den historiska tillbakablicken visar att regering och riksdag vid flera tillfällen gjort olika försök i denna riktning. Våra förslag bygger vidare på detta och syftar till en process och ett ramverk som möjliggör en långsiktig och ändamålsenlig styrning.

Behovet av utvecklad dialog och återkoppling har även varit en återkommande diskussion i andra länder som vi har haft kontakt med under utredningen.

5.2.2 Ansatser till mer dialogbaserad styrning i andra länder

Överenskommelser, ”utvecklingskontrakt” eller ”performance agreements” har kommit till ökad användning som en styrningsform för universitet och högskolor i en rad olika länder.[13] Som Elken m.fl. framhåller bör överenskommelser eller utvecklingskontrakt inte ses som ett enda instrument, utan snarare en övergripande idé med stora

[12] IVA (2017b).
[13] Se exempelvis Kunnskapsdepartementet (2015) appendix A, eller EUA (2015).

variationer i utformningen. I grunden handlar det om en överenskommelse mellan enskilda lärosäten och staten angående måluppfyllelse inom vissa utvalda områden. Även om utvecklingskontrakt ofta förknippas med prestationsbaserad resurstilldelning bör de skiljas åt; medan prestationsbaserad resurstilldelning belönar resultat utifrån gemensamma kriterier utformas utvecklingskontrakt normalt individuellt för varje lärosäte med fokus på dess specifika förutsättningar. Som styrinstrument betonar de därmed olika mål för systemet som helhet.[14]

Litteraturen framhåller ett antal dilemman kopplat till överenskommelser eller kontrakt som styrinstrument. Ett rör omfattning och detaljeringsgrad – ju större denna är desto mer kan staten teoretiskt sett styra, men samtidigt riskerar lärosätets strategiska förmåga att minska och den administrativa bördan öka med ineffektiv resursanvändning som följd. Ett annat rör kopplingen till finansiering (som varierar både mellan länder och över tid inom samma land) – ekonomiska incitament kan bidra till måluppfyllelse, men kan också bidra till att lärosätena söker minimera risken genom att utforma ”säkra” mål. Den informationsassymetri som finns mellan huvudmannen och lärosätet, tillsammans med verksamhetsmålens komplexa karaktär, gör det svårt för huvudmannen att värdera ambitionsgrad och måluppfyllelse.[15]

På ett övergripande plan anses överenskommelser ha en potential att förändra relationen mellan lärosätena och staten som huvudman, där båda parter kan finna samsyn om realistiska mål att sträva mot, stärka lärosätenas strategiska förmåga och främja tydligare profilering. Genom att utgångspunkten är det enskilda lärosätet kan de likriktande incitamenten för lärosätena minskas och resultat följas upp på ett mer kvalificerat sätt.[16]

Vi har särskilt tagit del av hur överenskommelser eller utvecklingskontrakt använts i våra nordiska grannländer och i Nederländerna. I Nederländerna utformades för perioden 2012–2016 utvecklingskontrakt utifrån ett uttalat behov från regeringens sida att stärka den strategiska dialogen mellan regering och lärosäten samt öka profilering och kvalitet. Regeringen pekade ut ett antal områden som samtliga

[14] Elken m.fl. (2016) s. 16–17.
[15] Elken m.fl. (2016) s. 18.
[16] Elken m.fl. (2016) s. 19.

lärosäten angav egna mål inom. En speciell Review Committee värderade utvecklingsplanerna utifrån tre kriterier: ambitionsnivå; strävan mot politiska nationella och internationella mål; samt genomförbarhet. De strategiska kontrakten utformades som ett försök som utvärderades av flera aktörer efter periodens slut 2016. Bland positiva slutsatser var att kontrakten hade hjälpt regeringen att sätta agendan och lärosätena att fokusera sina individuella styrkor. Samtidigt fanns kritik bl.a. mot att de nationella målen var för styrande, att fokus på indikatorer skapade höga administrativa kostnader och att de finansiella konsekvenserna inte tog hänsyn till orsakerna till att vissa mål inte uppnåtts.[17] För perioden 2019—2024 har nya överenskommelser tecknats med ett annat upplägg, där målsättningen bl.a. är att kvantitativa mål ska ha minskad betydelse. I dessa ”Quality Agreements” är fokus på utbildningskvalitet. Överenskommelserna kopplas till medel som frigjorts i en reform av studielånssystemet med utfästelsen att de ska bidra till synliga förbättringar i utbildningen. Ett antal förbättringsområden pekas ut (t.ex. ökad profilering i utbildningen, förbättrad handledning av studenter, studieframgång och kompetensutveckling av lärare), inom vilka lärosätena ska utveckla konkreta åtgärder och vilken förbättring som ska vara synlig till 2021. Liksom i föregående period sker en extern värdering av planerna och utfallet, men denna gång kopplat till det befintliga kvalitetssäkringssystemet och utvärderingsorganet NVAO. Om måluppfyllelsen är bristande efter halva tiden kommer lärosätet att ges ett år på sig att vidta åtgärder, annars hålls resurstillskottet för återstående år inne.[18]

I Danmark har utvecklingskontrakt använts i treårsperioder mellan 2006 och 2017. Från 2012 användes en ordning där ministeriet fastställde 3–5 obligatoriska mål och respektive lärosäte 3–5 egna mål. En utvärdering pekade på kritik mot befintliga kontrakt, bl.a. att de obligatoriska målen ledde till en likriktning, att dialogen kring kontrakten var otillräcklig och att kontraktens betydelse för det enskilda lärosätet var liten.[19] Från och med 2018 har en ny form införts kallad strategiska ramkontrakt som avser fyraårsperioder. Kontrakten syftar till att sätta strategiska mål för lärosätets kärnverksamhet och

[17] Jongbloed m.fl. (2018).
[18] OCW m.fl. (2018).
[19] Nextpuzzle (2016) s. 24–28.

därigenom synliggöra hur lärosätet bidrar till att uppfylla samhälleliga mål. Syftet är att sätta fokus på utveckling och resultat, stärka den strategiska dialogen mellan minister och lärosätets styrelse och stödja samarbeten och koordinering mellan lärosäten. Regeringen har inför dialogerna angett ett större antal prioriterade områden, där lärosäten kan prioritera vissa av dessa mål och avgränsa dem på olika sätt. Kontrakten innehåller lärosätesdefinierade indikatorer för måluppfyllelse, där fokus ska vara på ambitionen och riktningen snarare än specifika måltal. Motsvarande en dryg procent av lärosätets utbildningsanslag görs avhängigt måluppfyllelsen.[20]

Finland har använt olika former av avtal mellan ministeriet och lärosätena sedan 1990-talet. Inledningsvis var dessa årliga men avser numera fyraårsperioder. Avtalen består av fyra delar: 1) Gemensamma mål för hela högskolesektorn, 2) Lärosätets uppdrag, profilering och fokusområde, 3) Nycketal för utveckling, 4) Finansiering inklusive uppföljning och utvärdering av hur väl lärosätet uppnått målen. Avtalen upprättas genom en interaktiv process, där lärosätena föreslår egna strategiska mål utifrån de övergripande politiska mål som ministeriet formulerat. Lärosätenas förslag på mål har föregåtts av interna strategiska diskussioner. Utifrån detta sker en förhandling om målnivåer. Ministeriet ger med vissa års mellanrum högskolorna skriftlig respons på deras verksamhet och utvecklingsbehov.

I Norge har efter en försöksperiod införts en modell med ”utvecklingsavtal” som inbegriper samtliga högskolor och universitet. Avtalen innehåller mål och målparametrar för prioriterade utvecklingsområden för lärosätet. Avtalen ska bidra till hög kvalitet och ökad profilering i sektorn. Ingen finansiering är ännu kopplad till avtalen, men planer finns att göra det på sikt.

Även om vi har tagit del av erfarenheter och idéer från andra länder behöver också olikheterna i historik och system beaktas. Den viktigaste frågan är vad inslag i detta arbetssätt kan bidra med i paletten av styrning i en svensk kontext. I IVA:s genomgång av utvecklingskontrakt i olika länder anges ett antal återkommande motiv som vi menar alla är relevanta utifrån vårt utredningsuppdrag:

[20] Kopplingen till resurser var inte avsedd från början utan tillkom under pågående dialoger, vilket skapade oro bland lärosätena. Muntlig kommunikation vid möten med ministeriet respektive Roskilde universitet 23–24 augusti 2018.

- att uppmuntra lärosäten till profilering och skapa ett mer differentierat högskolelandskap,
- att förbättra den strategiska dialogen och den ömsesidiga förståelsen mellan lärosäten och huvudmannen (oftast staten),
- att öka kvaliteten och effektiviteten i lärosätenas verksamhet,
- att öka transparensen avseende både huvudmannens prioriteter och lärosätets strategier, samt att tydliggöra ansvarsfördelningen.[21]

Användningen av utvecklingskontrakt internationellt kan dels ses som en del av ökad prestationsbaserad styrning, dels ses som en utveckling mot ökad dialogbaserad styrning. Utifrån de principer vi diskuterat i kapitel 4 är det framför allt den ökade dialogbaserade styrningen som vi ser som intressant, men också att uppföljning av prestationer i högre grad kan utgå från varje lärosätes förutsättningar.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Vi bedömer att

- Regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett dialogbaserat och fyraårigt perspektiv med avseende på mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning.

Vi föreslår 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.

[21] IVA (2017a).

- Det gemensamma regleringsbrevet tas bort och långsiktiga mål eller anvisningar läggs i förordning, medan andra mål ges en mer lärosätesspecifik utformning.

Den direkta styrningen av universitet och högskolor och dialogen kring denna är en viktig del i en styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten. Utmaningen är att hitta former för att regeringens och riksdagens övergripande mål och prioriteringar kan få genomslag på ett ändamålsenligt sätt, samtidigt som varje lärosäte ges förutsättningar att ta ett långsiktigt helhetsansvar för sin verksamhet utifrån sin respektive profil och roll.

Vi kan konstatera att de nödvändiga elementen i en sådan styrning i stor utsträckning redan finns eller har prövats, och att ett antal utvecklingsbehov har identifierats tidigare. Det gäller inte minst att låta målperioder följa nuvarande forskningspolitiska propositioners periodicitet, för att skapa förutsättningar för mer långsiktighet i styrningen och en fördjupad dialog inför nya målperioder. En sådan periodicitet i styrningen skapar enligt vår bedömning även en ram som underlättar att prioritera i regleringsbreven för att hålla nere omfattningen av dessa.

Vi menar därför att relevanta delar i den föreslagna samlade propositionen för högre utbildning och forskning bör operationaliseras genom en dialogbaserad process mellan regering och lärosäten. Det skulle ge fyråriga planeringsförutsättningar för lärosätet med avseende på mål, dimensionering, särskilda uppdrag och resurstilldelning. Vi anser att en sådan process kan konkretisera kopplingen mellan övergripande och politiska mål och lärosätenas specifika förutsättningar och egna strategier samt bidra till en mer ändamålsenlig styrning av högskolan.

Vi menar att det är naturligt att en del av den styrning vi här föreslår fortsatt sker i form av regleringsbrev beslutade av regeringen. Processen bör dock göras mer långsiktig och dialogbaserad. Det gäller inte minst utbildningsuppdrag och resurser för dessa, samt särskilda åtaganden för vissa lärosäten. Vi menar att även bemyndiganden som kan behövas för olika frågor bör behandlas i samma process och tas med i regleringsbrevet. I vissa fall kan samarbeten och arbetsfördelning mellan lärosäten kräva regeringsbeslut som med fördel sker i regleringsbrevet. Vi beskriver detta vidare i avsnitt 5.2.4 nedan.

Vi ser dock också skäl att komplettera detta med ett nytt inslag inspirerat av de överenskommelser eller utvecklingskontrakt som används i andra länder. Ett sådant inslag kan ytterligare bidra till att främja en fördjupad dialog som ökar den ömsesidiga förståelsen mellan regeringen och lärosäten, inklusive en ökad tydlighet kring lärosätenas egna strategier, förutsättningar och målsättningar. Mer konkret är syftet att åstadkomma en mer ändamålsenlig styrning för vissa typer av mål som är svåra att ge en generell utformning med tillräcklig träffsäkerhet, men där det är angeläget för regeringen att driva på arbetet. Detta beskrivs vidare i avsnitt 5.2.5. I avsnitt 5.3 beskrivs hur processen konkret kan gestaltas.

5.2.4 Långsiktig och dialogbaserad styrning genom regleringsbrev

Som vi har pekat på tidigare i betänkandet måste styrningen utgå från att både utbildning och forskning är verksamheter som är av långsiktig karaktär. Det har också regeringen ofta framhållit, även i direktiven till vår utredning. Däremot har styrningen inte alltid tagit fasta på detta faktum i praktiken. När det gäller vilken tidshorisont som är lämplig för styrningen kan vi å ena sidan konstatera att regeringen i den senaste forskningspolitiska propositionen menade att ett tioårigt perspektiv bör anläggas. En del av de inspel som har lämnats till vår utredning har också betonat att fyra år är en relativt kort tid ur ett lärosätesperspektiv. Å andra sidan har också synpunkten framförts att fyraåriga ramar inte ger tillräcklig flexibilitet och att oförutsedda händelser behöver kunna hanteras oftare än vart fjärde år. Vår bedömning är att en fyraårig ram är bra avvägning mellan behovet av långsiktighet och flexibilitet (se även avsnitt 5.1). Ett årligt regleringsbrev kommer också att vara nödvändigt för de finansiella delarna då budgetbesluten är ettåriga. I vissa frågor kan å andra sidan ett mer långsiktigt perspektiv än fyra år anläggas.

Vi menar att tydligt utpekade fyraårsperioder har fler fördelar utöver den längre planeringshorisonten. En fyraårig ram skapar ett återkommande tillfälle för varje regering att under mandatperioden se över helheten i styrningen och prioritera och rensa i denna. Ett fyrårigt perspektiv ansluter också till den etablerade form som finns för nuvarande forskningspolitiska proposition.

Förutsättningarna för en fördjupad dialog underlättas också om en sådan inte behöver ske varje år. Det har också under lång tid funnits önskemål och förväntningar om att lärosätenas olika förutsättningar och profil skulle få större betydelse för styrningen. En viktig förutsättning för detta skapas genom fördjupad dialog inför längre perioder.

I en sådan fördjupad dialog är det enligt vår mening naturligt att lärosätena utgår från sina strategier. De ursprungliga uppdragen rörande forskningsstrategier, liksom Resursutredningens (SOU 2005:48) förslag rörande utbildningsstrategier, var dock alltför omfattande. När regeringen begär in underlag bör den också kunna redovisa en analys av och ge återkoppling på dessa. Regeringen bör därför inför varje period precisera vilket underlag som efterfrågas. Det bör vara frivilligt att bifoga de strategidokument som lärosätet har beslutat.

Utbildningsuppdrag

Som beskrivits ovan så har de skiftande utbildningsuppdragen, ofta i form av ”nya platser” riktade till specifika områden, varit ett problem vad gäller möjligheten för lärosätet att bygga upp långsiktigt hållbara miljöer. Vi menar att ett samlat utbildningsuppdrag[22] bör utformas för varje lärosäte efter en dialog. Tidsramen för utbildningsuppdraget bör vara fyraårig. Beroende på frågeställning får lärosätet i dialogen ange rimliga mål baserat på sina förutsättningar. Det är troligt att detta, i ett inledande skede, primärt kommer handla om utbyggnadstakten inom för regeringen prioriterade områden. Vi menar att det är centralt att lärosätet känner ett ägandeskap för vilken målsättning som kan sättas och att målen sätts på en lagom ambitiös nivå för en fyraårsperiod.

Utbildningsuppdrag anges därefter i lärosätets regleringsbrev inklusive tilldelade och beräknade resurser för en fyraårsperiod.

Särskilda åtaganden

Det finns en rad uppdrag till lärosätena som inte ingår i ordinarie uppdrag utan som har tillkommit utifrån särskilda behov och som finansieras genom anslaget 2:65 *Särskilda medel till universitet och högskolor.* Det kan gälla ett nationellt ansvar för en viss fråga eller att

[22] I avsnitt 6.2 beskriver vi hur vi ser på utbildningsuppdrag till universitet och högskolor.

lärosätet genom sin tradition eller geografiska placering har ett specifikt uppdrag. Vi menar att dessa särskilda åtaganden och uppdrag bör behandlas i samband med dialogen för att på så sätt ges en samlad beredning. Det är också rimligt att dessa uppdrag ges med ett fyraårigt perspektiv och att återrapportering primärt sker i samband med ställningstagande inför kommande period.

En samlad beredning menar vi kan få extra stor betydelse med anledning av att vi, som anges i kapitel 6.2, ser behov av att lärosätena i större utsträckning samarbetar kring att fördela ansvaret för att ge vissa utbildningar. Det kan gälla utbildningar som är av strategisk betydelse men som inte har ett studentunderlag som innebär att utbildningen bär sig med utgångspunkt i ordinarie resurstilldelningssystem. Här menar vi att regeringen, efter dialog med lärosätena, bör peka ut att något eller några lärosäten, inom ramen för ordinarie resurser eller med särskild resurstilldelning, får ett nationellt uppdrag att bedriva utbildningen.

De särskilda uppdragen anges därefter i lärosätets regleringsbrev inklusive eventuella tilldelade och beräknade resurser för en fyraårsperiod.

Särskilda bemyndiganden

Trots att högskolesektorn har en rad undantag vad gäller det statliga regelverket (se kapitel 10 för fördjupad diskussion) så krävs regeringens eller riksdagens godkännande för en rad frågor från fall till fall. Detta kan röra olika typer av nationella och internationella samverkansavtal, medlemskap, möjlighet att ingå i internationella konsortier, möjlighet att teckna längre hyresavtal och att få ytterligare undantag från gällande avgiftsregler m.m. Dessa bör i möjligaste mån behandlas i dialogerna så att regeringen får en samlad bild och process för vilka regelverk som är problematiska för lärosätena. I direktivet inför dialogen uppmanas lärosätet ange vilka särskilda bemyndiganden som lärosätet önskar få. I dialogen tas dessa, tillsammans med redan existerande bemyndiganden, upp till behandling och regleras därefter i lärosätets regleringsbrev med ett fyraårsperspektiv.[23]

[23] En samlad process inför regleringsbrev och överenskommelser får inte utesluta att lärosäten under perioden kan inkomma med förnyade ansökningar vid prioriterade ärenden.

5.2.5 Dialogbaserad styrning genom överenskommelser

I våra direktiv beskrivs ett antal områden som styrningen bör främja, t.ex. jämställdhet, breddad rekrytering och samverkan. Det är breda och långsiktiga mål som finns i högskolelagen (1 kap. 2 § och 5 §), men för vilka själva målet i högskolelagen uppenbarligen inte anses ha givit tillräcklig styreffekt. Det finns också liknande politiskt uttalade mål som i dag inte anges i lag eller förordning, t.ex. utbildning i hela landet eller livslångt lärande. Andra politiska mål kan tillkomma i framtiden. Även grundläggande mål som hög kvalitet i forskning och utbildning är mångfacetterade och komplexa till sin karaktär.

Som framgår av vår diskussion om principer för styrningen i kapitel 4 menar vi att en ändamålsenlig rollfördelning är att riksdagen och regeringen formulerar övergripande mål för verksamheten utifrån sitt nationella helhetsansvar, men att lärosätena och professionen får arbeta med dessa mål på olika sätt utifrån sina olika förutsättningar. Som beskrivs i kapitel 3 har det nationella kvalitetssäkringssystem som UKÄ ansvarar för en central roll när det gäller att följa upp kvaliteten i verksamheten, vilket numera också inkluderar olika tematiska frågor. Som huvudregel menar vi att de övergripande, långsiktiga målen för lärosätenas verksamhet bör följas upp genom väl fungerande kvalitetssäkringssystem. Samtidigt har regering och riksdag ett legitimt ansvar att, när det finns identifierade brister eller väl underbyggda utvecklingsbehov inom vissa områden, vara pådrivande. Hur bör i så fall en sådan styrning utformas?

Eftersom nya mål eller uppdrag normalt sätts för områden som lärosätena av olika skäl tenderar att inte arbeta spontant med i tillräcklig omfattning, är det rimligt att det behövs mer styrning och uppföljning än att enbart t.ex. skriva in ett mål i högskolelagen. De tidvis omfattande redovisningskraven i regleringsbreven har visat på detta behov. Om resurser tillförs i syfte att åstadkomma någon viss förändring kan det också finnas behov av uppföljning utan att därmed styra hur resurserna ska användas.

En ändamålsenlig styrning för komplexa och kvalitativa mål

För komplexa mål kan det vara svårt att formulera tydliga, kvantitativa mål som samtidigt är träffsäkra och relevanta för alla lärosäten. Träffsäkerheten i målen försämras om målen sätts utifrån indikatorer som är gemensamma för hela högskolesektorn. Hur angelägna sektorsövergripande indikatorer är varierar mellan olika lärosäten, beroende på deras förutsättningar. Träffsäkerheten försämras också om indikatorer formuleras på lärosätesnivå eftersom brister eller obalanser inom vissa områden kan döljas av en genomsnittlig siffra för lärosätet.[24] Om målen ska främjas genom en indikator i resurstilldelningssystemet, vilket då och då föreslås, uppstår ytterligare komplikationer. Ofta innehåller målen en mängd aspekter och många vägar framåt, varav bara vissa går att mäta på ett sätt som är jämförbart mellan lärosäten. (Se kapitel 4 för en fördjupad diskussion om indikatorer.)

Den omedelbara effekt som väntas av styrningen mot ett nytt mål kan därför i många fall inte vara mer än att ett ambitiöst arbete mot målet bedrivs, att insatserna och dess effekter på målet följs upp, och att insatserna justeras i ljuset av uppföljningen.

Inte sällan har regeringens styrning också haft precis denna inriktning. En vanlig form har varit krav på särskilda strategier eller handlingsplaner för olika frågor, som t.ex. pedagogisk utveckling, breddad rekrytering, jämställdhet eller samverkan. När det gäller exempelvis breddad rekrytering och samverkan gavs lärosätena krav på att utforma handlingsplaner i samband med att dessa uppgifter skrevs in i högskolelagen. Lärosätenas arbete enligt dessa planer följdes upp av Högskoleverket.

En sådan ansats är i linje med de principer för styrningen som vi argumenterar för, såtillvida att den bygger på att lärosätena själva måste utforma sitt arbete utifrån sin respektive situation. Många av de handlingsplaner som tagits fram på detta sätt har säkert också haft positiva effekter, inte minst som stöd i att ta sig an ett nytt mål i lag eller förordning. Samtidigt är det uppenbart att många planer varit för vaga eller blivit hyllvärmare, vilket bland annat framgick av Högskoleverkets uppföljning av lärosätenas arbete med breddad rekrytering under perioden 2006–2008.[25]

[24] Jfr. diskussion om rekryteringsmål för kvinnliga professorer i kapitel 8.
[25] Högskoleverket (2009).

Vi menar att styrning via handlingsplaner och liknande har haft begränsad framgång på grund av att den 1) inte varit tillräcklig fokuserad, 2) inte gett lärosätena tillräckligt ägarskap, 3) har saknat en skarp dialog om inriktning, ambitionsgrad och utfall. Handlingsplaner riskerar för det första att bli för generella och omfatta lärosätets övergripande policy och insatser i alla delar av verksamheten, men inte vara tillräckligt specifika när det gäller vad som ska åstadkommas den närmaste perioden och hur det ska följas upp. När det gäller lärosätenas ägarskap riskerar krav på specifika handlingsplaner att leda till fokus på att uppfylla kravet på en plan snarare än en egen analys av vilka insatser som behövs. Om det dessutom inte finns en dialog med tydlig återkoppling på planer och arbetet med dem, riskerar de att i både utformning och uppföljning bli mindre skarpa än önskvärt, och dessutom uppfattas som mindre betydelsefulla.

Vi menar alltså att en ändamålsenlig styrning mot nya eller komplexa mål både måste ge lärosätena ett tydligt ägarskap för hur målen ska konkretiseras utifrån respektive lärosätes förutsättningar och samtidigt ställa tydliga krav på uppföljning av resultat. Här menar vi att en ordning med inspiration i de utvecklingskontrakt som används i andra länder kan bidra till en mer ändamålsenlig styrning. Förslaget är att lärosätena – inom ett begränsat antal prioriterade områden – får visa att de arbetar utifrån ambitiösa och tydliga mål som följs upp, men att dessa kan variera mellan lärosäten. Mål och uppföljningskriterier bör formuleras av respektive lärosäte utifrån vissa övergripande problemområden som regeringen prioriterar. Vilka olika strategier eller handlingsplaner som lärosätet har beslutat om bör inte vara frågan, utan fokus bör ligga på vilka specifika insatser som bedöms vara särskilt viktiga för de närmaste åren och hur dessa ska följas upp. En annan, och avgörande, skillnad mot tidigare handlingsplaner är att lärosätenas mål och uppföljningskriterier här föreslås vara föremål för dialog rörande relevans, ambitionsnivå, realiserbarhet m.m. Det innebär alltså att departementet ska kunna – och förväntas – ha synpunkter på lärosätenas mål i syfte att dessa ska bli så effektiva som möjligt.

En sådan modell kan enligt vår bedömning göra styrningen mer ändamålsenlig i och med att den tydligare utgår från lärosätets förutsättningar och görs på ett mer fokuserat och långsiktigt sätt. Övergripande politiska mål som konkretiseras på lärosätesnivå, under-

byggt av lärosätesledda och kollegiala processer samt fördjupad dialog med regeringen, kan enligt vår bedömning förväntas få en bättre förankring och därigenom ett bättre genomslag på lärosätet. Genom att de indikatorer som ska användas för att följa upp och värdera lärosätenas arbete mot de prioriterade målen formuleras i dialog, kan ambitionsnivån drivas på samtidigt som man undviker likriktning eller strategisk anpassning mot vissa indikatorer.

I de fall regeringen önskar en nationell jämförelse av en viss prioriterad fråga menar vi att detta kan göras genom exempelvis UKÄ:s tematiska utvärderingar.

Exempel på mål som nämns i våra direktiv och som vi i andra delar av betänkandet föreslår kan adresseras i överenskommelser är samverkan (kapitel 7), jämställdhet (kapitel 8) samt livslångt lärande och breddad rekrytering (kapitel 6). I kapitel 6 föreslår vi också att överenskommelser kan också användas för att följa upp ökade basanslag till forskning. Även resurstillskott syftande till kvalitetsförstärkning i utbildningen skulle kunna följas upp i överenskommelserna, i likhet med Nederländernas pågående modell.

Utformningen av överenskommelser

Det finns ett antal komplikationer och möjliga invändningar mot en sådan ordning som vi har skisserat här. En viktig principiell invändning kan vara att en skarpare dialog kring varje lärosätes mål och uppföljningskriterier skulle innebära att regeringen tar över ”hur-frågan,” tvärtemot vad vi argumenterat för när det gäller övergripande rollfördelning. Dialogen kring ”hur-frågorna” är en del av syftet med de överenskommelser vi föreslår, och som vi menar är motiverad för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig styrning i de fall där en sådan behövs. Samtidigt är också ett tydligt ägarskap hos lärosätet en central del av syftet. Syftet skulle alltså förfelas om regeringen kräver vissa specifika lösningar. För att undvika detta är det centralt att de utvecklingsområden som regeringen prioriterar är begränsade till antalet och av tillräckligt övergripande karaktär, att lärosätet utformar sina insatser och uppföljningskriterier utifrån sin egen situation, och att det är utgångspunkt för dialogen. Som vi återkommer till nedan menar vi också att lärosätenas konkretiserade mål och uppföljningskriterier inte bör beslutas av regeringen.

Det finns också invändningar av mer praktisk karaktär. Regeringskansliet och lärosätena har i dag inte beredskap för den nya typen av dialoger. Ett införande av dialoger kommer kräva att kapaciteten behöver utvecklas. Frågan är om fördelarna med en fördjupad dialog motiverar ett arbete med att över tid utveckla den kapacitet och de arbetsformer som krävs. Vår bedömning är att fördelarna överväger. De mest genomgående positiva erfarenheterna från de internationella kontakter vi har haft rör själva dialogen som bidrag till en förbättrad ömsesidig förståelse mellan regering och lärosäten.

De ovanstående invändningarna har också koppling till mer formella förutsättningar för en dialog, dels rörande regeringens arbetssätt och relation till lärosätena, dels rörande lärosätets interna processer. När det gäller lärosätenas interna processer har de idéer om en mer dialogbaserad styrning som vi har presenterat under utredningens gång väckt farhågor på vissa håll att detta skulle bli ytterligare ett inslag som stärker lärosätesledningen men lämnar kollegiet utanför. Inför en mer fördjupad dialog vart fjärde år bör det finnas större förutsättningar att ha en god intern process inför dialogen än vad det finns inför dagens dialoger, och lärosätet bör kunna redovisa hur personal och studenter på olika sätt medverkat i denna.

När det gäller regeringens arbetssätt och relation till lärosätena har invändningen framförts att erfarenheterna med överenskommelser eller utvecklingskontrakt från andra länder inte är tillämpliga i en svensk kontext. Medan vissa andra länder har autonoma lärosäten med vilka en minister eller en intermediär kan sluta överenskommelser kan vi i Sverige inte ha överenskommelser i formell avtalsform mellan den svenska regeringen och dess underlydande myndigheter. Det handlar dels om att regeringen sitter med beslutsmakt över lärosätena, dels om att regeringen i Sverige till skillnad från flera andra länder fattar kollektiva beslut. Vi har inte heller någon intermediär med mandat att fördela basanslag och uppdrag till lärosätena. Vi redogör i det följande för våra överväganden gällande detta.

Överenskommelser i form av dialogprotokoll

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2.4 kan styrningen göras mer långsiktig, dialogbaserad och samordnad inom ramen för nuvarande regleringsbrev som får ett fyraårigt perspektiv avseende resurser, dimensionering och särskilda uppdrag. En möjlighet är att inkludera även mer kvalitativa utvecklingsmål för respektive lärosäte i regleringsbrevet. Fördelen med detta är att det ansluter till en etablerad styrningsprincip.[26] Nackdelen ligger i att det kan uppfattas att lärosätets mål och uppföljningsinstrument tas över och beslutas av regeringen, och att den tydliga ömsesidigheten och lärosätets ägarskap för målen försvagas. Det kan också göra lärosätena mer defensiva i dialogen, samt bidra till mindre konkreta och ambitiösa mål av rädsla för att de inte ska gå att revidera på ett tillräckligt smidigt sätt.

Ett annat alternativ är att den delen som rör kvalitativa utvecklingsmål enbart innebär ett krav på lärosätet att utveckla mål och strategier, liksom tidigare krav i regleringsbreven på olika strategier och handlingsplaner. Nackdelarna med detta, att det inte skapar något naturligt utrymme för dialog och att styrningseffekten riskerar att bli begränsad, har vi berört ovan.

Ett tredje alternativ utgör en medelväg mellan de ovan nämnda alternativen. Detta skulle innebära att själva överenskommelsen får status som ett dialogprotokoll som regleringsbrevet hänvisar till. I regleringsbrevet regleras den formella styrningen i form av resurser, dimensionering och särskilda åtaganden och bemyndiganden i ett fyraårigt perspektiv. Regleringsbrevet kan också innehålla allmänt formulerade uppdrag till varje lärosäte att arbeta utifrån de mål och uppföljningskriterier som blivit utfallet av dialogen. Denna variant bejakar ömsesidigheten genom att dialogprotokollet summerar vad båda parter enats om i dialogen vad gäller lärosätets mål inom vissa centrala områden men utan att detta i detalj blir föremål för ett ensidigt beslut av regeringen. En nackdel är att det kan uppfattas vara oklart vad som formellt gäller.

Vår samlade bedömning är att det tredje alternativet bäst främjar en ömsesidig och tillitsbaserad dialog, och att detta är värt att utveckla även om lärosätena i egenskap av statliga myndigheter har ett lydnadsförhållande till regeringen. Vi menar att denna form inte för-

[26] Detta överensstämmer i hög grad med den modell som Norge använder.

utsätter att de statliga lärosätena har en annan formell status än förvaltningsmyndigheter. Ett utvecklat system med överenskommelser kan dock ligga till grund för styrningen också om universitet och högskolor eventuellt skulle ges en annan juridisk form i framtiden. De internationella erfarenheterna visar också på att införande av denna styrform innebär en utvecklingsprocess för samtliga parter där det skett en successiv förändring av såväl form som innehåll. Om överenskommelser införs i Sverige menar vi att det på samma sätt bör ses som en ram vars form och innehåll kan utvecklas över tid.

Överenskommelser enligt denna modell ställer större krav på både lärosäten och regeringen. Vi bedömer att det är värt det extra arbetet om det leder till förbättrad måluppfyllelse och en fördjupad ömsesidig förståelse. Förutsättningen är att det finns ett tydligt styrningsbehov, att omfattningen begränsas och att lärosätesanpassningen blir reell.

Bör ekonomiska incitament kopplas till överenskommelser?

Vi bedömer att:

- Ekonomiska incitament initialt inte bör kopplas till överenskommelserna.

Flera länder har infört överenskommelser som ett instrument för prestationsbaserad resurstilldelning. Överenskommelserna innebär då att lärosätet erhåller en viss resurs baserat på måluppfyllelse, eller att resurser fördelas i konkurrens baserat på en bedömning av lärosätenas strategier. Argumentet för detta är att ekonomiska incitament ska förstärka styreffekten och säkerställa att arbetet tas på allvar.

Samtidigt finns baksidor med att koppla finansiell styrning till överenskommelserna. En risk är att lärosätena blir mer defensiva och försöker minimera risken att inte uppnå uppsatta mål, snarare än att sätta ambitiösa mål som inte med nödvändighet kommer att nås men i gengäld har större chans att åstadkomma verklig förändring.[27] Det informationsövertag som lärosätena normalt har gällande sin egen verksamhet underlättar ett sådant strategiskt beteende. En erfarenhet från Nederländerna är också att de lärosäten som inte nådde sina

[27] Elken m.fl. (2016) s. 18.

mål tenderade att vara mindre högskolor som inte hade samma personella förutsättningar som de större universiteten att prognosticera och förutse genomförbarheten i målen.[28] Det finns också en risk att behovet av att kunna fördela medel driver i riktning mot gemensamma indikatorer och instrument som likriktar uppföljningen, vilket motverkar syftet med att varje lärosäte ska arbeta utifrån sina egna förutsättningar. En annan komplikation rör hur konsekvenserna ska hanteras. Antingen görs bedömningen av en intermediär eller en separat utpekad grupp, och medelsfördelningen sker automatiskt utifrån den bedömningen. Problemet kan då uppstå att lärosäten förlorar pengar även om den bristande måluppfyllelsen huvudsakligen beror på omvärldsfaktorer som stod utanför lärosätets kontroll. Det omöjliggör också en politisk avvägning om hur ett sämre resultat ska åtgärdas, dvs. om ett lärosäte med lägre måluppfyllelse i själva verket kan ha ett större behov av bibehållna medel. Om å andra sidan medelsfördelningen görs med hänsyn till lärosätenas behov och konsekvenserna av innehållen finansiering, är risken stor att alla får full finansiering och att meningsfullheten med modellen ifrågasätts.

Vi menar att en mer dialogbaserad och lärosätesspecifik styrning kan bidra till en bättre måluppfyllelse. Att bygga upp den tillit och förståelse för varandras förutsättningar som krävs kommer dock att ta tid. Med hänsyn till de risker som nämnts ovan anser vi därför att det skulle göra större skada än nytta att initialt koppla ekonomiska incitament till överenskommelser. Mål som lärosätena känner ett tydligt eget ägarskap för kombinerat med tydliga krav på uppföljning, anpassat till olika lärosätens olika förutsättningar, kommer enligt vår bedömning i sig ha en utvecklande effekt och bidra till att verksamheten bedrivs effektivt och med hög kvalitet. Från regeringens sida är det samtidigt viktigt att lärosätena lever upp till de åtaganden de gjort i tidigare dialoger, för att regeringens tillit inte ska urholkas.

Även utan ekonomiska incitament är det naturligt att resultaten från en period påverkar styrningen för nästa. Om målen nås med god marginal kan det finnas anledning att driva på för högre ambitionsnivå i nästa dialog, medan bristande måluppfyllelse i stället sätter fokus på genomförbarhet eller löpande uppföljning. När formerna

[28] Träff med VSNU (De nederländska universitetens förbund) 2018-06-04.

för processen har etablerats och resultaten kan värderas kan det övervägas om ekonomiska incitament bör tillföras. Det bör då underbyggas av en analys som dels gör det troligt att måluppfyllelsen skulle bli klart bättre, dels att negativa sidoeffekter kan undvikas (jämför diskussionen i kapitel 4).

5.3 Processbeskrivning för proposition och dialogbaserad styrning

Modellen med överenskommelser och regleringsbrev som ger fyraåriga planeringsförutsättningar förutsätter en väl utvecklad beredningsprocess som är synkroniserad med arbetet med den samlade propositionen för högre utbildning och forskning samt med ordinarie budget- och regleringsbrevsarbete. Processen kan förenklat beskrivas med nedanstående bild.

Figur 5.2 Beredningsprocess för dialogbaserad styrning

I den samlade propositionen för högre utbildning och forskning anger regeringen prioriteringar för den aktuella fyraåriga perioden. På samma sätt som för dagens forskningspolitiska proposition kan vissa av dessa innebära t.ex. generella resursförstärkningar eller satsningar via forskningsråden som inte utgör mål för universitet och högskolor och som därmed inte behöver beröras i lärosätenas regleringsbrev eller överenskommelser. Den samlade propositionen föregås av en budgetproposition som anger de övergripande ekonomiska ramarna.

När den samlade propositionen är lämnad till riksdagen och budgetpropositionen är beslutad av riksdagen kan regeringen skicka ut direktiv för arbetet med överenskommelse och regleringsbrev. Direktivet syftar till att ta fram underlag inför dialogen om överenskommelse och regleringsbrev och där anger regeringen bland

annat vilka mål som ska behandlas i överenskommelserna, förutsättningarna för eventuell utbyggnad och riktlinjer för kommande utbildningsmål utifrån vad som är presenterat i den samlade propositionen.

Utifrån direktivet lämnar sedan lärosätena förslag till lärosätesspecifika konkretiseringar av målen samt indikatorer för uppföljning. I direktivet uppmanas lärosätena även att inkomma med underlag till utbildningsuppdragen utifrån regeringens riktlinjer, samt behov av särskilda uppdrag och bemyndiganden. Befintliga uppdrag bör kommenteras i direktivet med angivelse av om regeringen har som utgångspunkt att de bör kvarstå eller tas bort. I underlaget bör också de finansiella uppgifter som i dag lämnas i budgetunderlaget ingå.

Underlaget från lärosätena ligger därefter till grund för en dialogfas mellan departement och lärosätesledning. Vissa delar av dialogen kan ske på tjänstemannanivå medan andra bör inbegripa akademisk ledning (inklusive lärosätets styrelse) och politisk ledning. Ett upplägg värt att pröva är det som används för strategiska ramkontrakt i Danmark, där det första skedet i dialogen är mer öppet med fokus på lärosätets utmaningar, för att senare komma till de konkreta mål och uppföljningskriterier som ska anges. Dialogfasen avslutas med en överenskommelse i form av ett dialogprotokoll, som därefter de kommande fyra årens regleringsbrev hänvisar till. De delar i dialogen som gällt utbildningsmål, särskilda uppdrag samt särskilda bemyndiganden förs in i regleringsbrevet som utformas så att det ger fyraåriga planeringsförutsättningar både vad gäller uppdrag och resurstilldelning.

Processen behöver för att synkroniseras med proposition och budgetarbetet rymmas inom ett år efter att propositionen har presenterats. För att vinna tid bör direktiven skickas ut direkt efter propositionen med förbehåll för riksdagens godkännande. På vissa punkter kan lärosätenas förberedelse ha påbörjats redan tidigare, t.ex. genom att synpunkter och underlag lämnats i förarbetet till propositionen. Frågor som påverkar lärosätenas anslag, t.ex. utformningen av en utbyggnad av högskolan, behöver behandlas mer skyndsamt då resultatet av diskussionerna ska hinna leda till konkreta förslag i budgeten. I praktiken betyder det att sådana diskussioner behöver vara avklarade före sommaren. För övriga frågor finns mer tid då de först ska beslutas i samband med regleringsbrevet.

Tabell 5.1 Förslag till tidplan för arbetet med överenskommelser och regleringsbrev med fyraåriga planeringsförutsättningar

Tidplanen bygger på att den samlade propositionen lämnas till riksdagen i oktober eller november

December	Regeringen beslutar om direktiv för arbetet
Februari	Lärosätesunderlag lämnas till regeringen
Mars–maj	Diskussion om frågor som påverkar kommande budget
Mars–oktober	Diskussion om övriga frågor
November	Överenskommelser fastställs
December	Regleringsbrev beslutas

Det är viktigt att inte överdriva arbetets omfattning. För regeringens del ska utgångspunkterna vara givna i propositionen. Den gemensamma beredningen inom Regeringskansliet bör lägga tyngdpunkten inför propositionen och direktiven till regleringsbrev och överenskommelser, samt de ramar och utgångspunkter som kan behövas för departementets dialoger med respektive lärosäte. För lärosätets del omfattas bara en mindre del av verksamheten, och arbetsuppgifter som i dag behöver göras relativt snabbt som t.ex. fördelning av nya utbildningsplatser mellan lärosäten ges här en mer strukturerad process.

Vi föreslår vidare att en halvtidsutvärdering i form av en mindre rapportering och dialog sker efter år två, vilket också sammanfaller med förberedelserna för nästa proposition. Inför nästkommande uppdragsperiod förväntas lärosätet inkomma med en samlad rapportering. Detta material tillsammans med ny proposition och resultatet av olika typer av utvärderingar samt förnyade dialoger ligger till grund för kommande regleringsbrev och överenskommelse.

Vad gäller bedömning av måluppfyllelse ligger huvudansvaret på lärosätet att ta fram material utifrån de utvärderingskriterier som angivits i överenskommelsen. I de fall regeringen önskar en nationell sammanställning av uppnådda resultat inom olika områden är det rimligt att ansvarig sakmyndighet (främst UKÄ, UHR och Vetenskapsrådet) ges i uppdrag att sammanställa detta. Vad gäller övergripande analyser av själva modellens tillämpning och dess värde för att uppnå politiskt prioriterade mål kan detta utgöra en uppgift för den analysfunktion som beskrivs längre fram (avsnitt 5.4).

5.3.1 Nya former för uppföljning och rapportering

Arbetet med framtagande och uppföljning av regleringsbrev, överenskommelser och en samlad proposition kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för samtliga parter under det år som detta pågår. En minskad årlig arbetsbörda för såväl departement som lärosäten bör eftersträvas för att kompensera för den ökade insats som krävs i samband med den utökade dialogen vart fjärde år samt halvtidsuppföljningen. Nuvarande moment med budgetunderlag, regleringsbrev och årlig återrapportering (se kapitel 3) behöver därför förenklas. En stor del av den information som årligen behövs för att följa sektorns utveckling ingår också i den statistik som UKÄ tar fram. Om någon fråga eller något lärosäte särskilt behöver följas på årlig eller mer regelbunden basis kan det anges i regleringsbrevet.

Vi föreslår att budgetunderlaget förenklas till att endast innehålla en prognos över lärosätets ekonomiska resultat, den rörliga anslagsavräkningen kopplad till utbildningen för innevarande och kommande år samt uppgifter om verksamhetsinvesteringar och behov av låneram för anläggningstillgångar. Mer strategiska överväganden av den typ som lämnas i dag görs i stället som en del i det underlag lärosätet tar fram utifrån de direktiv regeringen lämnar inför arbetet med propositionen och överenskommelserna. Information om påtagliga avvikelser från det underlag som lämnades inför att den aktuella överenskommelsen togs fram kan lämnas i anslutning till budgetunderlagen.

När det gäller regeringens tillgång till angelägen information kan konstateras att lärosätenas ekonomi och verksamhet är relativt stabil med få förändringar mellan år eller mellan prognostillfällen. Med tanke på de små förändringarna i verksamheten kan dagens två utgiftsprognoser ersättas med en utgiftsprognos som lämnas inom ramen för budgetunderlaget. Även kraven på årsredovisningarnas innehåll bör kunna förenklas särskilt de år då varken slut- eller halvtidsrapporteringen av överenskommelsen ska lämnas. Dessa år kan årsredovisningen i första hand inriktas på finansiell information.

I dag sker en rad årliga återrapporteringar för särskilda åtaganden och uppdrag. Några ingår i årsredovisningen medan andra sker vid sidan om som separata återrapporteringar. Rapportering sker i vissa fall till olika departement. Flertalet av dessa gäller uppdrag som mer eller mindre har karaktären av permanenta verksamheter även om de ofta regleras formellt genom kortsiktiga uppdrag. Som exempel kan

nämnas olika typer av kompletteringsutbildningar samt ansvar för att bedriva nationella verksamheter. Vi menar, utan att ha analyserat samtliga uppdrag, att flera av dessa bör kunna rapporteras i samband med den mindre återrapporteringen vid halvtidsdialogen och mer fullständigt i samband med utfallet av den samlade överenskommelsen.

Vi föreslår vidare att de årliga myndighetsdialogerna ersätts av en fördjupad dialog i samband med utformandet av överenskommelserna vart fjärde år samt en mindre halvtidsdialog som diskuterar utfallet av överenskommelserna efter två år. Dialog av mer informell karaktär kring enskilda frågor kan naturligtvis fortsatt föras vid behov. Vidare bör statssekreterarens årliga möte med rektor kvarstå.

5.4 Analys och uppföljning av högre utbildning och forskning

Ett genomgående tema för de förslag som vi lämnar är att styrningen och utvecklingen av högre utbildning och forskning ska eftersträva att i så hög grad som möjligt vara kunskapsbaserad. Detta innebär att det ligger ett stort ansvar på kunskapsprofessionen att utveckla och säkerställa kvaliteten i verksamheten. Ett kunskapsbaserat förhållningssätt innebär också att den övergripande styrningen av högskolan bör utformas enligt samma princip, dvs. det behöver finnas välunderbyggda underlag som utgångspunkt för styrningen, och de val som görs bör prövas systematiskt.

Detta ställer krav på analyser som belyser utfall av tidigare reformer, internationella utvecklingstendenser samt samlade bedömningar av den högre utbildningens och forskningens utveckling. I detta ligger även att kontinuerligt kunna bedöma huruvida gällande styrinstrument och resurstilldelning är ändamålsenliga för att nå de politiska målen. I det följande kommer att vi att visa att det i Sverige saknas en aktör som kan göra denna typ av samlade och oberoende analyser, och vi förslår därför att en oberoende analysfunktion inrättas. Vi beskriver också hur den kan relatera till och komplettera de aktörer som i dag utför olika typer av uppföljningar.

5.4.1 Behovet av samlade och oberoende analyser

Vi bedömer att

- Det finns behov av en analysfunktion inom det utbildnings- och forskningspolitiska området med uppgift att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar som kan ligga till grund för framtida politiska prioriteringar men även kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters arbete.

Den modell som vi föreslår för en långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning, i form av en samlad proposition samt regleringsbrev och överenskommelser med fyraåriga perspektiv, menar vi kommer att ställa höga krav på välgrundade analyser som beaktar såväl framtida behov och internationella tendenser som utfall av politiska reformer inom högre utbildning och forskning.

Statskontorets menar i sin rapport *Utvärdering på olika områden – en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter* att ett inrättande av en specifik utvärderingsenhet måste berättigas av att den ger ett mervärde genom att regeringen får tillgång till djup metod- och sakkompetens som fortlöpande tar fram analyser och utvärderingar på det aktuella området. Statskontoret menar vidare detta kan möjliggöra en långsiktig kunskapsutveckling om den förda politikens resultat och effekter samt om förhållanden som är viktiga för politikens utformning. Samtidigt betonar Statskontoret att frågan om när det är berättigat att inrätta en sektorsspecifik utvärderingsorganisation måste handla om vilket mervärde en separat utvärderingsmyndighet[29] förväntas ge i förhållande till andra statliga utvärderingsalternativ. Samma resonemang för Analys- och utvärderingsutredningen i sitt betänkande.[30]

Vid våra möten med olika intressenter har en återkommande uppfattning varit att det svenska högskolesystemet och tillhörande finansieringssystem är svåröverskådligt och komplext. Antalet externa aktörer med intressen för högre utbildning och forskning är stort. Den historiska genomgång som presenterats i kapitel 2 visar också att olika typer reformer, men framför allt finansieringen till högskolan från olika finansiärer, har ökat mycket kraftigt sedan 1990-talet. Med den kraftfulla utökningen av högskolesektorn har också följt att

[29] Vi menar att Statskontorets resonemang angående myndigheter går att applicera på andra typer av regeringen tillsatta organisationer.
[30] Statskontoret (2014a), s. 8, och SOU 2018:79.

förväntningarna från riksdagen, regering och andra intressenter har ökat. Vi menar att detta ställer krav på politiken att ha tydliga instrument för att kunna göra prioriteringar men också för att kunna följa upp effekterna av genomförda reformer.

IVA beskriver i en genomgång hur Sveriges och några andra länders samlade analyskapacitet inom forskningsområdet har utvecklats inför politiska prioriteringar och reformer. Författarna menar att Sverige, till skillnad från flera jämförbara länder, är i avsaknad av en analysfunktion som har till uppgift att ta fram kunskapsbaserat material inför politiska reformer. I rapporten anges att forskningspolitiken har präglats av en fragmentering av kunskapsunderlaget, ryckighet i politikens inriktning samt bristande koordinering mellan olika politiska insatser.[31] Författarna menar vidare att detta ska ställas i relation till andra politikområden där regeringen har varit pådrivande i att utveckla kraftfulla utrednings- och analysfunktioner i form av exempelvis sektorsspecifika utvärderingsenheter.[32]

På vårt uppdrag har Mats Benner gjort en uppdaterad jämförelse av hur några jämförbara länder utnyttjar olika typer av kunskapsbaserat underlag i högskolepolitiken.[33] I relation till IVA-rapporten som behandlade forskningspolitik belyser denna rapport även utbildning och samverkan. Rapporten visar att Sverige till stora delar särskiljer sig från jämförda länder genom att det saknas en tydlig aktör som kan medverka till att skapa en gemensam referensram för politiken. I stället menar Mats Benner att Sverige präglas av ”en påfallande bred uppsättning intressenter och aktörer kring svensk högre utbildning och forskning, som var och en driver sina frågor och utgår från sina perspektiv.”[34]

Idén om en samlad analysfunktion för högre utbildning och forskning har även tidigare påtalats av flera skribenter och aktörer.[35] Behovet av samlade analyser har också förts fram av tidigare utredningar. Utredningen Forskning 2000 lade ett konkret förslag om att inrätta ett forskningsinstitut med uppdraget att regelbundet ta fram

[31] IVA (2014), s. 2.
[32] Som exempel på sådana analysfunktioner kan nämnas Vårdanalys, Kulturanalys, Finanspolitiska rådet, Agrifood, ESO m.fl.
[33] I rapporten ingår Danmark, Norge, Finland Schweiz, Storbritannien, Nederländerna och Sverige.
[34] Benner (2018), s. 21.
[35] Exempelvis framförs idén av Strömholm i boken *Den svenska högskolan* (1994) samt av Andrén i boken *Visioner, vägval och verkligheter* (2013).

samlade översikter och analyser av svensk forskning och högre utbildning i ett internationellt perspektiv. Forskning 2000 framhöll att det är nödvändigt att regelbundet göra analyser och bedömningar som ger överblick över hela det svenska systemet, viktigare förändringar, utvecklingstendenser, problem och behov etc. Detta skulle ske utöver de uppföljningar och utvärderingar som görs av olika myndigheter och aktörer. Man menade vidare att dessa analyser också skulle inbegripa förhållanden och utvecklingen i andra länder. Det betonades att det behövs analyser som sätter in forskningen i ett vidare perspektiv av kunskapsutveckling och kunskapsförmedling, där också utbildningsinsatserna tas upp.[36]

Forskning 2000 byggde vidare på förslag från RUT-93 (SOU 1996:21) som betonade vikten av behovet av ett institut som skulle ha en fristående ha roll och som skulle belysa hela det högskolepolitiska området. I RUT-93:s förslag påtalades att själva institutet förutsattes få en begränsad omfattning och verksamheten i hög utsträckning skulle kunna utnyttja det omfattande faktamaterial som samlas in inom olika delar av utbildnings- och forskningssystemet.[37]

Även regering och riksdag har påtalat behovet av en förstärkt analyskapacitet. I propositionen *Kunskap i samverkan för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* (prop. 2016/17:50) anges att uppföljning och utvärdering på nationell nivå är viktiga verktyg i regeringens styrning av forskningspolitiken. Mot denna bakgrund menar regeringen att det finns ett behov av uppföljning och utvärdering av forskning som bl.a. kan ge underlag för en nationell bild av kvaliteten på svensk forskning och hur den utvecklas i förhållande till regeringens mål. Regeringen menar vidare att dessa utvärderingar och uppföljningar bör komplettera varandra och ge en bred och mer heltäckande bild av forskningens kvalitet vilket kan bidra till kvalitetsutveckling.[38]

I Utbildningsutskottet betänkande (2017/18:UbU17) utvecklas behovet av samlade och oberoende analyser:

> … det finns anledning att se över om Sverige skulle vara betjänt av ett system som möjliggör en mer samlad och oberoende analys av resultat

[36] SOU 1998:128, s. 239 ff.
[37] Som en följd av detta identifierade behov startades 1999 föreningen SISTER av ett antal vetenskapliga akademier och forskningsstiftelser. SISTER hade till uppdrag att göra självständiga studier och analyser av högre utbildning och forskning. SISTER lades ned 2008.
[38] Prop. 2016/17:50, s. 62.

och effekter av statliga investeringar i forskning, utveckling och innovation. Enligt utskottets mening bör frågan om hur Sverige kan inrätta och organisera ett sådant system ses över i särskild ordning. Utskottet anser därför att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att lämna förslag om ett system för utvärdering av statliga investeringar i forskning, utveckling och innovation.[39]

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning[40]

Vi föreslår att

- Det inrättas en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar men även kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters egna arbete.
- Analysfunktionen ges i uppdrag att inkomma med en samlad analys inför propositionen för högre utbildning och forskning, och att utöver detta göra analyser av högre utbildning och forskning.
- Uppdraget ska vara utformat så att analysfunktionen ges mandat att själv välja frågeställningar och metoder för sina analyser samt hur de sprids.

Vi menar, med utgångspunkt i avsnittet ovan, att det finns ett starkt stöd för och ett stort behov av att skapa en analysfunktion med ett brett och fritt mandat att ta fram analyser till grund för en framtida politik för högre utbildning och forskning. Vi menar vidare att väl utvecklade analyser också kan få betydelse för lärosätenas, forskningsfinansiärernas och andra intressenters prioriteringar.

[39] Utbildningsutskottet betänkande 2017/18:UbU17, s. 12–13.
[40] Den 1 november 2018 överlämnades betänkandet *Analyser och utvärdering för effektiv styrning* (SOU 2018:79). I betänkandet lämnas, utifrån ett helhetsperspektiv, ett antal förslag vad gäller samlad organisation och gemensamma instruktioner för nuvarande och eventuella tillkommande analysfunktioner. Även om slutsatserna i betänkandet stödjer vårt övergripande resonemang har vi inte utgått från dess förslag, då vårt perspektiv primärt har varit de specifika behov som vi uppfattar finns inom högre utbildning och forskning. Vid en slutgiltig utformning av en analysfunktion i denna sektor behöver regeringen således anpassa utformningen om förslagen i betänkandet *Analyser och utvärdering för effektiv styrning* blir verklighet.

Med tanke på de mycket stora resurser som satsas på området och den samhällsbetydelse som högre utbildning och forskning tillskrivs i olika sammanhang menar vi att det är förvånande att det saknas en samlad analysfunktion. Den komplexitet som finns inbyggd i systemet med ett stort antal lärosäten, forskningsråd och forskningsfinansiärer och en lång rad av intressenter förstärker behovet av samlade kunskapsunderlag som kan ligga till grund för framtida politiska avgöranden och uppföljningar av tidigare reformer. Att högre utbildning och forskning finns i en internationell kontext som på olika sätt påverkar verksamheten bidrar ytterligare till komplexiteten i systemet. Förslaget om en analysfunktion menar vi också ligger i linje med en svensk tradition att ha utvärderingsenheter som på ett oberoende sätt kan bidra till en förstärkning av politikens beslutsunderlag. En analysfunktion i Sverige skulle också ansluta till en internationell utveckling med oberoende utvärderingsenheter. Detta ligger också i linje med slutsatserna i betänkandet *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning* (SOU 2018:79) som menar att regeringen behöver en analysfunktion om sektorn kännetecknas av stora kostnader, dominerande myndighet eller stark profession samt komplexitet. I betänkandet framgår att högre utbildning och forskning uppfyller dessa kriterier.[41]

Uppdrag för en analysfunktion

Analysfunktionens huvuduppgift bör vara att ta fram relevanta underlag av hög kvalitet i form av analyser, utvärderingar, studier m.m. för att regeringen ska kunna fatta välgrundade beslut och utveckla styrningen av högre utbildning och forskning. Den bör ha i uppdrag att framåtsyftande analysera och utvärdera den samlade högskolepolitiken samt bidra till förarbetet inför propositionen för högre utbildning och forskning. Detta innebär att analysfunktionen ska utvärdera och analysera det svenska systemet för forskning och utbildning, dess styrmekanismer samt styrningens effekter.

Analysfunktionen behöver i sina analyser, där det är relevant, anlägga ett internationellt perspektiv och ska kontinuerligt bevaka viktigare internationella utvecklingstendenser. Dessa underlag kan

[41] SOU 2018:79, s. 208.

även vara av intresse för riksdagen, olika myndigheter, universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och andra intressenter.

Analysfunktionen behöver enligt oss ha en oberoende ställning i relation till det som den granskar och ska självständigt kunna svara för val av studier och för kvalitet. Den bör dock ha ett stående uppdrag att inkomma med en samlad analys i samband med propositionen för högre utbildning och forskning. Avsikten är att stärka den sammantagna analys- och utvärderingsverksamheten inom området genom att komplettera annan sådan verksamhet och särskilt fokusera på frågor och områden där dess oberoende ställning har ett tydligt mervärde. Vi menar att detta innebär att analysfunktionen måste ha en utvecklad förmåga att bedriva omvärldsanalys och inneha en hög kapacitet att analysera och föra samman kunskap som produceras av olika aktörer, dra slutsatser och presentera rekommendationer.

Det finns förvisso redan en betydande forsknings- och analysverksamhet vad gäller det högskolepolitiska området. Utöver myndigheterna bedriver aktörer som exempelvis vetenskapsakademierna, Vetenskap & allmänhet, Svenskt Näringsliv, SUHF, SULF och SFS ett omfattande arbete vad gäller att lyfta angelägna högskolepolitiska frågor. Vi menar dock att dessa diskussioner riskerar att tappa i genomslagskraft eftersom de ofta drivs utifrån den egna organisationens huvudintresse och problemställning. Vår uppfattning är att analysfunktionen, utöver att producera rapporter och analyser, på sikt och genom sin oberoende ställning, också kan utvecklas till en arena för diskussion och debatt om politiken för högre utbildning och forskning. Erfarenheter från andra politikområden visar på värdet av ett forum för möten mellan forskning och politik där en hög grad av oberoende förenas med närhet till beslutsfattande.

En analysfunktion måste för att tillföra något till det svenska systemet tydligt relatera till olika myndigheters redan etablerade uppföljnings- och analysverksamhet. För att få legitimitet som ett oberoende organ är det enligt oss också helt centralt att den får en organisatorisk och formell grund som ger långsiktighet och en hög grad av självständighet. I det följande avsnittet kommer vi att resonera om möjliga organisatoriska alternativ, ge förslag på sammansättning och finansiering samt hur funktionen ska relatera till andra myndigheters verksamhet inom området.

5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

Vi föreslår att:

- Analysfunktionen inrättas som en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag.
- Kommittén utgörs av en expertgrupp (maximalt tio personer) bestående av en bred representation av ledamöter från olika delar av samhället.
- Expertgruppens ledamöter inklusive ordförande utses av regeringen på sex år.
- UKÄ utgör värd för analysfunktionen.
- Analysfunktionen ges namnet Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning.

Med utgångspunkt i det uppdrag vi anser att analysfunktionen bör ha har vi gjort en bedömning av huruvida någon av dagens sektorsmyndigheter (främst UKÄ eller Vetenskapsrådet) skulle kunna få ett utökat ansvar vad gäller samlade uppföljningar och analyser. Detta kan uppfattas som rimligt då ett stort uppföljnings- och utvärderingsarbete redan görs inom dessa myndigheter. Dessa myndigheter har också en uppbyggd kompetens och erfarenhet av att arbeta med utvärderingar av olika slag. I rapporten *Samordning av uppföljning och utvärdering* redogör UKÄ och Vetenskapsrådet för hur de avser att samordna olika uppföljningar, statistik och analyser.[42] Rapporten visar att det görs en mängd uppföljningar på olika myndigheter med ibland bristande samordning.

Vi välkomnar de initiativ som UKÄ och Vetenskapsrådet tar när det gäller ökad samordning och menar att detta kan bidra till att genomförda utvärderingar och analyser kan ske mer effektivt och få större genomslag och på så sätt kan bidra till en mer kunskapsbaserad utveckling av styrningen av högre utbildning och forskning. Vi menar dock att ett utökat uppdrag för en framtida analysfunktion inte bör ligga på någon av nuvarande sektorsmyndigheter. Skälen till detta är primärt principiella. Nuvarande sektorsmyndigheter har ett stort ansvar för viktiga delar i verkställandet av rådande politik. Det

[42] UKÄ (2018c).

kan exempelvis gälla utveckling av kvalitetssäkringssystem eller fördelning av forskningsmedel. Mot denna bakgrund bör inte dessa myndigheter åläggas att delvis utvärdera sig själva. Det andra huvudskälet menar vi rör det faktum att forskning och högre utbildning har intressenter inom praktiskt taget samtliga politikområden. Det är därför av stor vikt att analyser kan belysa ett brett fält, och att diskussioner kan föras med olika grupperingar i samhället.

Med anledning av detta bör analysfunktionen få en så oberoende och bred plattform som möjligt, både vad gäller sammansättning och organisatorisk status. Vi menar att detta utgör en viktig faktor för att skapa trovärdighet och för funktionens möjlighet att skapa avtryck i politiska beslut. Detta ställningstagande har stöd av Statskontoret som framhåller vikten av att den som utvärderar resultatet av verksamheten inte bör vara densamma som genomför den. Statskontoret bedömer att det är större risk att en sektorsmyndighet, jämfört med en sektorsspecifik utvärderingsmyndighet, uppfattas som mindre trovärdig och tillförlitlig beträffande vilken information som tas fram och hur brister och behov i verksamheten formuleras. Statskontoret menar vidare att utvärderingar från sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter ger regeringen och Regeringskansliet en mer fristående resultatbedömning, vilket kan komplettera eller balansera den information som sektorsmyndigheter tar fram.[43]

Ett annat alternativ till en fristående analysfunktion skulle kunna vara att Statskontoret fick ett utökat uppdrag. De analyser som redan görs av Statskontoret fyller en viktig roll för såväl regeringens, riksdagens som lärosätenas arbete. Ett huvudsyfte med analysfunktionen är enligt oss att skapa en långsiktig kunskapsutbyggnad inom området som involverar olika intressenter som bygger på kontinuerliga utvärderingar och analyser. Detta menar vi inte överensstämmer med den roll som Statskontoret har och hur myndigheten arbetar.

Argumentet att analysfunktionen på ett legitimt sätt ska kunna involvera olika intressenter menar vi också försvårar att olika typer av intresseorganisationer skulle kunna vara huvudman för en framtida analysfunktion.

[43] Statskontoret (2014a), s. 9 och s. 78. Detta principiella ställningstagande görs även i SOU 2018:79.

Andra politikområdens analysfunktioner har primärt organiserats som myndigheter[44]. Flera av dessa har tillkommit den senaste tioårsperioden. Det har funnits olika skäl till att regeringen inrättat analysmyndigheterna. I vissa fall har de analyser och utvärderingar som tidigare genomförts inom enskilda sakområden bedömts vara otillräckliga i något avseende. I andra fall har regeringen ansett att den befintliga analys- och utvärderingsverksamheten, t.ex. inom en myndighet med ansvar för en viss verksamhet inom en sektor, inte kunnat möta de nya behov som uppkommit till följd av samhällsutvecklingen. Inrättandet har i några fall också motiverats med att en organisatoriskt fristående statlig analys och utvärdering ska kunna bedrivas löpande och på ett självständigt sätt i förhållande till de övriga aktörerna inom respektive sektor. Ytterligare ett skäl till inrättandet av sektorsanknutna analysmyndigheter har varit att regeringen ansett att det funnits ett behov av att förbättra tillgången till oberoende kunskapsunderlag i förhållande till de som genomför verksamheten, för att därigenom förbättra politikutvecklingen inom olika områden. Gemensamt för dessa myndigheter är att de har uppföljning, analys, utredning eller utvärdering som en av sina huvuduppgifter, men de har inte direkta uppdrag att genomföra den verksamhet som de utvärderar.[45]

Ett alternativ skulle kunna vara att inordna analysfunktionen i en av de befintliga analysmyndigheterna. Närmast till hands ligger Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Enligt Analys- och utvärderingsutredningen avviker IFAU i förhållande till de övriga analysmyndigheterna i och med att myndigheten har i uppdrag att genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. IFAU skiljer sig också från övriga myndigheter med en nära samverkan med universitet och högskolor och att dess verksamhet har ett tydligt akademiskt fokus.[46] Vår bedömning är att IFAU i sin nuvarande form inte är lämplig för det uppdrag som vi föreslår att analysfunktionen bör ha. Den uppföljning och

[44] Brottsförebyggande rådet (Brå), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Myndigheten för vård- och omsorgsanalys, Myndigheten för Kulturanalys samt Trafikanalys. 2018-01-01 startade också Klimatpolitiska rådet.
[45] SOU 2018:79.
[46] SOU 2018:79, s. 69–71.

utvärdering som IFAU genomför gäller till liten del högre utbildning och forskning, utan har tydligt fokus på arbetsmarknaden och de tidiga skolformerna (grundskola, gymnasium). IFAU har också begränsat sin uppföljning och utvärdering genom att fokusera på analyser som görs genom ekonometriska och kvantitativa metoder. Därtill utgör IFAU:s påtagliga närhet till akademin en svårighet när det gäller att involvera andra intressenter. Däremot bör IFAU vara en myndighet som kan leverera underlag till analysfunktionen.

Parallellt med vår utredning har Analys- och utvärderingsutredningen utrett den framtida organisationen av regeringens analysresurser.[47] I sitt betänkande föreslår Analys- och utvärderingsutredningen att nuvarande analysfunktioner och eventuellt tillkommande sådana bör organiseras som myndigheter.[48] Vi menar att en analysfunktion inom högskoleområdet mycket väl kan inrättas som en egen permanent myndighet. Detta skulle ge en tydlighet i uppdraget och en fast organisatorisk form. Samtidigt skulle det förmodligen innebära ett relativt stort ekonomiskt åtagande. Eftersom det är oklart vilket resultatet kommer att bli av de förslag som lämnats av Analys- och utvärderingsutredningen menar vi att myndighetsformen i det korta perspektivet inte bör vara det självklara valet.

Ett alternativ till myndighetsformen är att inrätta analysfunktionen som en kommitté med en kontinuerlig verksamhet.[49] Denna form utnyttjas i dag för tre organ med ett tydligt uppdrag för att utvärdera politiken och dess effekter inom respektive områden. Det gäller Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Expertgruppen för Studier i offentliga Ekonomi (ESO) och Delegationen för migrationsstudier (Delmi).

Att detta kan vara en fungerande organisationsform bekräftas av Statskontoret som i sin utvärdering av EBA föreslår att dess nuvarande organisationsform kvarstår. Detta föreslås trots att Statskontoret anser att statlig verksamhet som förstahandsalternativ bör drivas i myndighetsform.[50] Statskontoret konstaterar att själva organisationsformen inte på något avgörande sätt hindrat EBA från att rekrytera och behålla kompetent personal. Vidare konstateras att

[47] Dir. 2017:79.
[48] SOU 2018:79, s. 222 ff.
[49] Kommittéer regleras enligt Kommittéförordningen (1998:1474).
[50] Att statlig verksamhet som huvudregel bör organiseras inom ramen för myndighetsformen angavs i 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175).

EBA har kunnat agera självständigt och med integritet samtidigt som de har producerat kunskapsunderlag på ett kostnadseffektivt sätt.[51]

Vi menar att kommittéformen bör ses som ett huvudalternativ vid inrättandet av en analysfunktion. Kommittéformen medger en variation i uppdrag och ledningsstrukturer vilket vi menar kan vara en stor fördel i den utvecklingsfas som analysfunktionen kommer att befinna sig i under de första åren. Kommittéformen medger också en flexibilitet och självständighet i arbetsformer och hur man väljer att kommunicera. Graden av självständighet och oberoende baseras dock på de direktiv som styr kommittén. Vår analys av de direktiv som reglerar EBA, ESO och Delmi visar att samtliga har inskrivet att man ska ha en oberoende ställning i relation till det som kommittén granskar, och självständigt ska svara för val av studier och för studiernas kvalitet.[52] Dessa erfarenheter menar vi stärker argumentet att initialt starta verksamheten som en kommitté med en kontinuerlig verksamhet.

De analysfunktioner som finns internationellt är till storlek och arbetsformer mycket olika. Medan vissa har karaktären av forskningsinstitut med stor egen utredningskapacitet har andra en betydligt mindre organisation.[53] Med tanke på det redan omfattande material som produceras av olika myndigheter och andra aktörer inom området, menar vi att den analysfunktion som vi föreslår primärt bör arbeta med att syntetisera och beställa olika analyser. Vi menar att kommittéformen är lämplig för en sådan syntetiserande och beställande roll. Detta ligger också i linje med hur ESO, EBA och Delmi arbetar. Kommittéformen skulle också innebära att verksamheten relativt snabbt kan etableras och producera resultat.

Analysfunktionens sammansättning, administrativa stöd, fysiska placering och namn

I likhet med de kommittéer som beskrivits ovan menar vi att kommittén bör ledas av en expertgrupp med maximalt tio ledamöter,

[51] Statskontoret (2018a), s. 8–9.
[52] ESO: Dir. 2007:46, Delmi: Dir. 2013:102, EBA: Dir. 2016:71.
[53] Inom högre utbildning och forskning finns internationellt exempel på båda varianterna. I Norge finns t.ex. Utredningsinstituttet for forskning og höyere utdanning (NIFU) med omfattande egen utvärderingskapacitet medan Danmark genom Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (DFiR) har en tydlig beställar- och syntesroll.

vilka utses av regeringen. Eftersom högre utbildning och forskning rör en rad olika områden bör expertgruppen vara brett sammansatt med ledamöter från akademi, offentlig sektor, näringsliv och andra intressegrupper.[54] Vi menar att expertgruppen självständigt ska ansvara för val av granskningar och hur de kvalitetssäkras. Till de utvärderingar, analyser och studier som expertgruppen låter genomföra kan knytas referensgrupper bestående av personer med relevant sak- och metodkunskap.

Mandatperioden för expertgruppens medlemmar bör medge att de kan följa en samlad cykel för propositionen för högre utbildning och forskning. Detta innebär en mandatperiod om minst sex år. I samband med att mandatperioden upphör är det rimligt att regeringen tar initiativ till en utvärdering av kommitténs arbete.

Till stöd för expertgruppen bör det finnas ett mindre kansli som i formell mening fungerar som sekretariat till kommittén. Kansliets uppgift är att stöda expertgruppens löpande arbete, inklusive att arbeta fram och konkretisera förslag till studier, engagera externa rapportförfattare, samordna arbetet under studiernas genomförande, medverka till kommunikation av genomförda studier och andra uppgifter som krävs för att kommittén ska kunna fullgöra uppdraget.

Vad gäller fysisk placering och administrativt stöd innebär kommittéformen att expertgruppen kan inordnas i det stöd som Regeringskansliet erbjuder genom Kommittéservice. Vi menar dock att den faktiska fysiska placeringen bör avgöras efter en samlad bedömning av olika alternativ. Som exempel kan en fysisk placering vid en myndighet som UKÄ innebära att man kan utnyttja etablerade former för kommunikation, administrativt stöd och tillgång till lokaler avsedda för mer publika arrangemang. UKÄ har redan värdskap för Överklagandenämnden för högskolan utan att detta påverkar nämndens självständiga roll. Vi föreslår därför att UKÄ utgör värd för analysfunktionen.

Det är viktigt att analysfunktionens namn speglar uppdragets hela bredd. Med anledning av detta, och i linje med namngivningen för andra liknande analysfunktioner, föreslår vi att kommittén benämns *Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning*.

[54] Det speglar relativt väl den danska motsvarigheten DFiR som består av en nio ledamöter från olika samhällssektorer.

Analysfunktionens finansiering

I relation till det uppdrag som vi skisserat, och i jämförelse med kommittéer med liknande uppdrag, menar vi att ett anslag om 10–12 miljoner kronor initialt bör räcka för att etablera analysfunktionen som en nationell aktör.

Vi bedömer att förslaget inte innebär ett minskat behov av de analyser och uppföljningar som i dag primärt genomförs av UKÄ och Vetenskapsrådet (se avsnitt 5.4.4). Vi bedömer därför att medel inte i första hand bör omfördelas från dagens sektorsmyndigheter till analysfunktionen. Förslaget att analysfunktionen ska bedrivas som kommitté med stor beställarkompetens men med liten egen utvärderingskapacitet och ett mindre kansli, menar vi utgör ett kostnadseffektivt sätt att bedriva den verksamhet som skisserats här. Ett väl underbyggt analysunderlag av genomförda och framtida reformer menar vi kan få stor långsiktig betydelse för effektiviteten i framtida prioriteringar och beslut för utvecklingen av högre utbildning och forskning.

Finansiering av analysfunktionen kan, om tillskjutande medel inte kan erhållas, göras genom en omfördelning inom ramen för de resurser som tilldelas högre utbildning och forskning.

5.4.4 Relation till nuvarande uppföljningar och myndigheter med uppföljningsansvar

Det finns i dag ett flertal myndigheter som har i uppdrag att göra uppföljningar av den svenska högskolan, framför allt UKÄ, UHR, Vetenskapsrådet, Vinnova och SCB.

Det bredaste uppdraget har UKÄ som ska följa och analysera utvecklingen i stort, och som även har ansvar för den officiella statistiken på högskoleområdet. I sin årsrapport redovisar UKÄ en samlad bild av den svenska högskolan utifrån statistiska uppgifter. Därtill ska UKÄ granska kvaliteten i högre utbildning samt lärosätenas kvalitetssystem för utbildning och forskning. UHR:s uppdrag rör framför allt rekryteringen till högskolan, men även vissa internationaliseringsfrågor och främjandeuppdrag. Vetenskapsrådet har till uppgift att följa upp och utvärdera forskning samt genomföra forskningspolitiska analyser. Vetenskapsrådet publicerar bland annat

Forskningsbarometern som beskriver utvecklingen av svensk forskning i ett internationellt perspektiv. Vinnovas uppföljningsuppdrag rör framför allt innovation. SCB är statistikansvarig myndighet för forskning och utveckling, men producerar bland annat också statistik och analyser kring gränslandet utbildning-arbetsmarknad. Utanför myndighetssektorn finns bland annat vetenskapsakademierna, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, kommun- och regionförbund samt ideella organisationer som på olika sätt producerar kunskap och diskuterar högre utbildning och forskning.

En analysfunktion ersätter inte de uppföljningar och utvärderingar som i dag görs av UKÄ, Vetenskapsrådet, Vinnova, andra myndigheter och andra organisationer, utan dessa bör utgöra en del av underlaget för analysfunktionens arbete. Det är enligt vår mening dock viktigt att kontinuerligt bevaka att dubbelarbete inte genomförs. Att UKÄ och Vetenskapsrådet genomfört en genomlysning av dagens uppföljningar och statistikinsamling i syfte att effektivisera hanteringen och identifiera eventuella luckor är ett viktigt steg.[55] Vi menar att ytterligare ansvarsfördelning och genomlysning kan bli aktuell i samband med att analysfunktionen har etablerats.

[55] UKÄ (2018c).

6 Utbildning och forskning

Regeringens mål är att utbildning och forskning vid universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. I våra direktiv påtalar regeringen att universitet och högskolor har en avgörande roll för kompetensförsörjningen och utvecklingen av kunskapssamhället. Lärosätena har en unik förmåga att genom sin forskning och tillgång till ny kunskap utveckla utbildningar som påverkar och förnyar den framtida arbetsmarknaden på såväl nationell som regional nivå. I direktiven betonar regeringen vidare att det är viktigt att Sverige satsar på kvalitet och framstående forskningsmiljöer oavsett var i landet och vid vilka lärosäten som dessa miljöer finns.

I det här kapitlet redovisar vi inledningsvis våra bedömningar av hur kopplingen mellan utbildning och forskning kan stärkas genom våra förslag. Därefter behandlar vi frågor som ansluter till utbildning respektive forskning. Vad gäller utbildning diskuterar vi framför allt vad som ska styra utbildningsutbudets utformning, hur hela landets behov av utbildning ska tillgodoses samt högskolans roll i det livslånga lärandet. Vad gäller forskning handlar diskussionen främst om avvägningen mellan direkta anslag och externa medel, hur det direkta anslaget fördelas mellan lärosäten samt hur kvalitet främjas.

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

Vi bedömer att

- Styrning av universitet och högskolor bör utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat.
- Lärosätena bör aktivt arbeta med att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt.

Ett nära samband mellan utbildning och forskning är en förutsättning för hög kvalitet och förnyelse i båda verksamheterna, och det utgör en grundläggande del i den globala universitetstanken. För utbildningens del är kopplingen viktig för att studenterna ska få del av den pågående kunskapsutvecklingen. Genom kontakt med forskningen fördjupas också utbildningen, vilket ger studenter en skolning i vetenskaplig metodik och en träning i att lära sig ett kritiskt förhållningssätt. För forskningens del kan kontakter med studenter innebära att frågor ställs som ger upphov till nya vetenskapliga idéer eller nya infallsvinklar. Ett nära samband till utbildning har också betydelse för rekryteringen av nästa generations lärare och forskare.

Principen om att högre utbildning och forskning hör ihop är stark, såväl i Sverige som internationellt. Men såsom framgår av den historiska genomgången i kapitel 2 har denna princip utmanats när andra mål har prioriterats. Den har dock hela tiden funnits som en utgångspunkt för diskussioner i anslutning till olika reformer och politiska beslut, den har funnits i högskolelagen[1] sedan 1977, och den lyfts även i våra direktiv.

Vi ser att det i dagens system finns organisatoriska och ekonomiska strukturer som verkar i en riktning som försvårar kopplingen mellan utbildning och forskning. Dessa strukturer underbygger också delar av den akademiska kultur där forskningen har högre status. Vi menar att det är viktigt att styrningen utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat. Ett antal delar i styrningen anser vi bör förändras i denna riktning för att den bättre ska bidra till att stärka kopplingen mellan utbildning och forskning på verksamhetsnivå.

Den första delen är att regeringen i större utsträckning bör behandla utbildning och forskning samlat när politiken utformas. För att åstadkomma detta föreslår vi en samlad proposition för högskole- och forskningspolitiken (se kapitel 5). I dag sker en stor del av politiska satsningar på utbildning och forskning åtskilda från varandra. Vi menar att om regeringen på ett tydligare sätt än i dag kan hantera utbildning och forskning utifrån en samlad tanke, skulle detta påverka kopplingen på verksamhetsnivå positivt. Till viss del finns denna tanke i den senaste forskningspolitiska propositionen (prop. 2016/17:50) där regeringen betonar vikten av samlade kunskapsmiljöer, men fokus i satsningarna är dock forskning och innovation.

[1] SFS 1977:218 (5 §) och 1992:1434 (1 kap. 3 §).

Den andra delen handlar om att lärosätenas anslag är tudelade – ett till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett till forskning och utbildning på forskarnivå.[2] Denna uppdelning innebär att verksamhet, personal och andra resurser som i många fall är gemensamma måste delas upp på ett konstruerat sätt. Därmed skapas onaturliga gränser mellan forskning och utbildning. Den tredje delen avser den externa forskningsfinansieringen som ofta saknar koppling till utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I våra kontakter har förvisso flera forskningsfinansiärer – både statliga och privata – uttryckt att de i allt större utsträckning ställer krav på att deras satsningar också ska gagna utbildningen. Men även om forskningsfinansiärerna tar ett större ansvar för sammanhållna miljöer kvarstår deras fokus på forskningen. Inom vissa stora utbildningsområden, exempelvis lärarutbildningen, är dessutom den externa finansieringen liten, vilket innebär att den forskning som finns i stort sett är den som lärosätena finansierar inom de direkta anslagen.

Vi menar att tudelningen av anslagen och den höga andelen externa medel tillsammans underblåser en uppdelning i forskande och undervisande personal, där forskningsmedel kan användas för att ”köpa sig fri” från undervisning. I kapitel 9 redovisar vi vårt förslag om ett samlat anslag för utbildning och forskning. Där föreslår vi även att utbildning och forskning finansiellt bör följas åt i beräkningsunderlagen för det samlade anslaget: ett utökat utbildningsuppdrag ska därmed leda till en ökning av lärosätets tilldelning för forskning. Längre fram i detta kapitel (avsnitt 6.6.1) föreslår också en ökad andel direkta anslag.

Vi bedömer att dessa förändringar förbättrar förutsättningarna för en nära koppling mellan utbildning och forskning. Samtidigt sätter de bara förutsättningarna, medan vad som sker på verksamhetsnivå är beroende av hur universitet och högskolor arbetar med att stärka kopplingen. I många sammanhang, bland annat i globala rankingar, är det forskningsproduktionen som är mått på framgång. Forskning har också högre meritvärde för läraranställningar än vad utbildning har. I den akademiska kulturen har alltså forskning en högre status än utbildning. Vi menar att detta är en kulturfråga som universitet och högskolor aktivt måste arbeta med att förändra,

[2] Detta gäller inte SLU som har ett anslag, dock med villkor om hur stor del som ska användas till forskning och utbildning på forskarnivå.

exempelvis genom att se över meriteringssystem och intern resursfördelning. Att utbildning har lägre status än forskning kan också missgynna jämställdhet i den mån som utbildningsuppdraget i högre grad utförs av kvinnor. Att ge utbildning och forskning en jämbördig status i verksamheten ansluter också till den diskussion vi för i kapitel 4. Där föreslår vi att återinföra en författningsreglering om att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

I detta sammanhang vill vi också peka på kvalitetssäkringssystemets roll. Vi menar att det är en fördel att kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning hanteras av samma myndighet (UKÄ).

6.2 Utbildning på grundnivå och avancerad nivå

På en övergripande nivå har målen med högre utbildning varit konstanta över tid. I den departementspromemoria som föregick reformen 1993 tydliggjordes målen, vilka kan sammanfattas i fyra punkter:

- Förbereda för yrkesverksamhet utanför högskolan.
- Förbereda för forskarutbildning.
- Ge fortbildning och vidareutbildning.
- Utveckla och bilda studenten som individ.[3]

Även om regering och riksdag har betonat dessa mål i olika grad, har det första – att förbereda för yrkesverksamhet – hela tiden varit det dominerande. Högre utbildning ska framför allt förbereda människor för ett långt arbetsliv på dagens och morgondagens arbetsmarknad, och det har i våra möten med högskolans intressenter funnits en tydlig samsyn om att studenter behöver utveckla såväl yrkeskunskaper som generiska förmågor såsom kritiskt tänkande, kreativitet och analytisk förmåga för att uppfylla detta mål. Att vi inte i dag kan bedöma vilka precisa krav ett framtida yrkesliv ställer är ett argument för vikten av generiska förmågor. Detta beskrevs av det föredragande statsrådet i princippropositionen inför 1993 års reform:

[3] Ds 1992:1, s. 20.

> … den student som genomgått högskoleutbildning som uppfyller de här föreslagna målen har tillägnat sig ett aktivt och kritiskt förhållningssätt till kunskap. Detta är enligt min mening den bästa förberedelsen för kommande yrkesverksamhet av skilda slag, och vars krav vi i dag inte kan förutsäga i detalj.[4]

Detta är än mer aktuellt i dag med tanke på arbetslivets snabba förändringar, och motsvarande resonemang finns också i en rapport från Näringslivets forskningsberedning 2017. I rapporten lyfts att rätt kompetens för ett yrke delvis handlar om så kallade generella kompetenser, såsom kritiskt tänkande, analytisk kompetens samt förmågan att ta till sig komplex kunskap.[5]

De generiska kunskaperna anknyter tydligt till det akademiska förhållningssättet, och de är också formulerade i högskolelagen. Där framgår bland annat att utbildningen ska utveckla studenternas förmågor att göra självständiga och kritiska bedömningar och att självständigt urskilja och lösa problem, samt deras beredskap att möta förändringar i arbetslivet.[6] Detta är samtidigt kunskaper och förmågor som utgör beståndsdelar i ett klassiskt bildningsideal. Kunskap, färdighet, bildning och personutveckling är alltså intimt förknippade med varandra, och på så sätt är den högre utbildningens olika mål sammankopplade.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Vi föreslår att

- Regeringen tar initiativ till att det i författning skrivs in att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.

[4] Prop. 1992/93:1, s. 30.
[5] Näringslivets forskningsberedning (2017).
[6] 1992:1434, 1 kap, 8–9 §§. Utöver de krav som är formulerade i högskolelagen finns examensbeskrivningar med specificerade mål för respektive examen i högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen (och motsvarande i förordningen för SLU respektive Försvarshögskolan).

Det gemensamma regleringsbrevet till universitet och högskolor innehåller instruktioner om att utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.[7] Formuleringen har varierat något över tid, men har funnits som ett generellt uppdrag sedan 1997.

I de diskussioner som vi har haft med lärosäten, studentorganisationer, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt regionförbund har det funnits en enighet om att utbildningsutbudet i huvudsak ska utformas av lärosätena. Att lärosätenas utformning av utbildningsutbudet ska grunda sig på studenternas efterfrågan, arbetslivets och samhällets behov, samt kunskapsutvecklingen, accepteras av alla, liksom att utbildningarna ska hålla hög kvalitet. Däremot har det till viss del redovisats skilda uppfattningar om vilken vikt som bör läggas vid de olika komponenterna, där det från arbetslivets organisationer har uttryckts kritik mot att utbildningsutbudet har anpassats för lite till arbetslivets behov. Kritiken handlar om vilket utbildningsutbud som erbjuds, hur utbildningar dimensioneras, hur utbildningar distribueras samt hur regionala behov tas tillvara. Hur olika behov ska vägas mot varandra har återkommande diskuterats. Högskolereformerna 1977 respektive 1993 stod för två skilda synsätt, vilket framgår av den historiska beskrivningen i kapitel 2.

En annan form av kritik handlar om studenternas möjligheter att kunna göra tillräckligt informerade val.[8] Utredningen om högskolans utbildningsutbud konstaterade att studenters efterfrågan är en bra utgångspunkt för lärosätenas utformning av utbildningsutbudet, inte minst för att det lägger ansvaret för att planera sin framtid på studenterna själva, och studenterna är med och skapar framtidens arbetsliv.[9] Men för att studenter ska kunna ta detta ansvar krävs att det finns tillräcklig och överblickbar information om utbildningars innehåll, kvalitet och arbetsmarknadsutsikter. UKÄ och UHR har i dag ett antal tydliga ingångar på sina webbplatser. Exempelvis kan presumtiva studenter via studera.nu hitta information om olika utbildningar och arbetsmarknadsutsikter för olika yrken. Studentinformationen om högskoleutbildning och arbetsmarknadsutsikter måste fortsätta att utvecklas, och såväl lärosäten som UKÄ och UHR har ansvar för detta.

[7] Motsvarande formulering finns i SLU:s regleringsbrev.
[8] Se t.ex. Saco Studentråd (2015).
[9] SOU 2015:70, s. 256 ff.

Även om det finns skilda uppfattningar om hur olika utgångspunkter ska betonas, råder det alltså en bred enighet kring att utbildningsutbudet ska svara mot studenters efterfrågan och arbetsmarknadens behov, såsom anges i regleringsbrev. Denna princip är också en av utgångspunkterna i 1993 års reform (se kapitel 2). Vår bedömning är att en sådan princip, som funnits under lång tid och som högskolans olika intressenter ställer sig bakom, bör regleras i författning i stället för i regleringsbrev. Detta är också i linje med principerna för regeringens myndighetsstyrning, vilket innebär att återkommande uppdrag eller styrningsprinciper normalt inte ska finnas i regleringsbrev utan i författning. Det skulle också innebära att lärosätenas uppdrag tydliggörs.

Arbetslivets behov är en del av samhällets behov, men samhällets behov är bredare än så. Samhället har behov av kunniga, välinformerade, kritiska medborgare som självständigt kan söka kunskap. Detta utgör en av flera förutsättningar för det demokratiska samhället. I samhällets behov ingår också kompetensförsörjning av den ideella sektorn, där frivilligarbetet inte är en del av arbetsmarknaden.[10]

En förutsättning som är grundläggande för det som ibland kallas ”högskolemässighet” är att utbildningarna har ett akademiskt förhållningssätt och att deras innehåll ska styras av kunskapsutvecklingen. Detta regleras i högskolelagen där det framgår att utbildningar ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet. Men även i fråga om hur utbildningsutbudet ska utformas måste lärosätena i sin bedömning se till kunskapsutvecklingen. Kunskapsutvecklingen inom olika ämnesområden har sin grund i forskningens utveckling, och är en viktig parameter i lärosätenas bedömningar av vilken kompetens som sannolikt kommer att behövas för den framtida arbetsmarknaden och för samhällets framtida behov. Det är ett bidrag som universitet och högskolor unikt kan stå för, och den bygger på en tydlig koppling mellan utbildning och forskning.

De faktorer som universitet och högskolor bör sammanväga när de fattar beslut om sitt utbildningsutbud är inte isolerade från varandra, utan studenters efterfrågan, arbetsmarknadens och samhällets behov samt kunskapsutvecklingen hör samman. Vi bedömer därför att skrivningen, såsom den har varit formulerad i regleringsbrev, bör kompletteras med att utbildningsutbudet även ska utformas utifrån samhällets behov och kunskapsutvecklingen. I en principdiskussion

[10] Den högre utbildningens roll för samhällets behov diskuterades i SOU 2015:70, s. 235 ff.

om den högre utbildningens syfte sammanfattar Boulton och Lucas de faktorer som bör ligga till grund för ett lärosätes avvägning vid utbildningsutbudets utformning:

> /…/student demand, the progress and potential of specific areas of study, which naturally wax and wane with the tempo of discovery, the demand for knowledge in the public domain and the prospects of employment.[11]

Mot bakgrund av ovan förda resonemang föreslår vi att regeringen tar initiativ till en författningsändring, inklusive det ytterligare beredningsarbete som kan behövas. Vi föreslår att följande formulering skrivs in i författning: *Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov*.

6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

Vi bedömer att

- Utformningen av utbildningsutbudet bör fortsatt vara lärosätenas ansvar. Regeringen bör dock styra utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken och där behovet påverkas av politiska beslut.

Vi föreslår att

- Regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom att i regleringsbrev ange fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte.
- Utbildningsuppdraget innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken.
- I utbildningsuppdraget ingår även eventuella särskilda åtaganden som lärosätet och regeringen fastställt i dialog.

[11] Boulton &Lucas (2008), s. 9.

Utredningen om högskolans utbildningsutbud konstaterade att – med undantag från områdena skola och hälso- och sjukvård – har lärosätena varit framgångsrika i att utforma sitt utbud efter studenters efterfrågan och arbetslivets behov (samhällets behov bedömdes vara svårare att mäta).[12] Detta är också den slutsats som kan dras utifrån befintlig statistik, där det framgår att de flesta som utbildar sig etablerar sig på arbetsmarknaden. Om man ser till andelen arbetslösa är denna betydligt lägre bland högskoleutbildade än bland personer med lägre utbildningsnivå. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar, AKU, var arbetslösheten 2017 för eftergymnasialt utbildade 4,3 procent, vilket kan jämföras med dem med grundskola som högsta utbildning (19,9 procent) och gymnasieskola som högsta utbildning (5,8 procent)[13]. I ett internationellt perspektiv har Sverige en hög andel högskoleutbildade som är sysselsatta på arbetsmarknaden. Bland 25–34-åringar har andelen i sysselsättning ökat från 82 till 87 procent mellan 2000 och 2016, medan genomsnittet för OECD under motsvarande period har sjunkit från 85 till 83 procent.[14]

Ett mer kvalificerat sätt att mäta kopplingen mellan högre utbildning och arbetsmarknad är att undersöka studenternas etablering på arbetsmarknaden, något som UKÄ regelbundet gör. För att räknas som etablerad i UKÄ:s statistik ska individerna inte bara vara i sysselsättning, utan de ska också ha haft en viss sammanräknad arbetsinkomst under året, och de får inte ha varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det etableringsmått som UKÄ använder är alltså förhållandevis strängt. Det finns dock också svagheter i måttet eftersom det underskattar egenföretagare och inte tar hänsyn till dem som etablerats utanför Sverige. I UKÄ:s senaste mätning var i genomsnitt 81 procent av dem som examinerades etablerade på arbetsmarknaden 1–1,5 år efter examen. Andelen etablerade var högst inom vård och omsorg samt teknik. Inom naturvetenskap, humaniora och teologi samt det konstnärliga ämnesområdet var andelen etablerade däremot under eller klart under genomsnittet. Låga etableringstal i dessa grupper kan dock delvis bero på att relativt många är egenföretagare.[15]

Ytterligare stöd för att utbildningens koppling till arbetslivet fungerar relativt bra är resultatet av en enkätundersökning som SCB

[12] SOU 2015:70.
[13] Se SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU) grundtabeller årsmedeltal 2017, tabell 23.
[14] OECD (2017).
[15] UKÄ (2015c), s. 26–28, s. 51–53.

gjort till studenter som nyligen avlagt examen. Enligt undersökningen är majoriteten av de nyutexaminerade som hittat sysselsättning på arbetsmarknaden nöjda med sin utbildning och sitt arbete. Tre år efter att de avlagt examen gör nästan 85 procent bedömningen att deras arbete kräver en högskoleutbildning, och 80 procent uppger att de arbetar helt eller till stor del inom det område som utbildningen var riktad mot. Endast 6 procent svarar att arbetet inte alls överensstämmer med utbildningen.[16]

Men även om kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad tycks fungera relativt väl ur ett studentperspektiv finns det problem för många arbetsgivare att hitta rätt utbildade personer. Enligt SCB:s *Arbetskraftsbarometern* är det framför allt arbetsgivare inom skola och vård som har brist på arbetssökande med adekvat högskoleutbildning.[17] I Svenskt näringslivs *Rekryteringsenkäten* uppger 30 procent av medverkande företag att de haft mycket svårt att rekrytera medarbetare när de sökt personer med högskoleutbildning. Samtidigt anger företagen att det inte primärt är medarbetare med rätt formell utbildning som det är svårt att hitta, utan att det snarare handlar om personer med rätt yrkeserfarenhet.[18] Det finns också en annan diskussion om kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad, som handlar om huruvida arbetsmarknaden verkligen behöver kompetens som motsvarar högskoleutbildning, eller om en högre utbildning delvis används som konkurrensfördel för att få arbete.[19]

I våra diskussioner om styrning av utbildningsutbudets utformning har några intressenter föreslagit styrning genom att resurser delvis fördelas genom en arbetsmarknadskomponent. I Danmark styr sedan 2014 regeringen över universitetsutbildningars dimensionering, i avsikt att åstadkomma en tydlig koppling till arbetsmarknadens behov. I korthet innebär det danska systemet att regeringen sätter ett tak på de utbildningar där examinerade historiskt sett har varit arbetslösa i högre utsträckning än genomsnittet. Dimensioneringssystemet gäller befintliga utbildningar. För att kunna starta nya utbildningar behöver universiteten få tillstånd från ett särskilt råd

[16] SCB (2017b) s. 19 ff. Bland personer som studerat minst två år på högskola men inte avlagt examen är det en betydligt lägre andel – 56 procent – som anser att deras arbete kräver högskoleutbildning.
[17] SCB (2017a).
[18] Svenskt näringsliv (2018), s. 21.
[19] Se t.ex. Eklund & Pettersson (2017).

som avgör om utbildningen är relevant ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Utöver dessa två former av styrning införs fr.o.m. 2019 en komponent i resurstilldelningssystemet där en del av tilldelningen minskas om den genomsnittliga sysselsättningsgraden för ett lärosätes studenter är lägre än den generella sysselsättningsgraden i landet.

Den danska styrningen sätter tydligt fokus på högskoleutbildningars relevans för arbetslivet, och på att en högskoleutbildning ska leda till arbete. Undersökningar som gjorts bland svenska gymnasieungdomar visar på att för många är möjligheten till jobb det övervägande motivet till att utbilda sig. [20]

Det finns dock uppenbara nackdelar med att använda statistik om arbetslöshet för att styra utbildningsutbudet. Det viktigaste argumentet är att det innebär ett tillbakablickande mot gårdagens arbetsmarknad i stället för att agera för ett framtida arbetsliv. Detta kan leda till att utbildningsutbudet stagnerar och att satsningar på nyskapande utbildningar uteblir. Nya nischer på arbetsmarknaden kan skapas utan att ett arbetsmarknadsbehov först har identifierats. Ett exempel på detta är utvecklingen inom spelbranschen som på kort tid skapat ett behov av nya typer av utbildningar. Ett annat argument är att det går på tvärs med många av de ovan redovisade principerna och målen för högre utbildning, där den akademiska kompetensen i sig är väsentlig, och där lärosätena ska stå för bedömningen om kunskapsutvecklingen.

Om vi ändå resonerar kring vad en liknande modell som i Danmark skulle innebära för högskoleutbildning i Sverige, kan vi, med utgångspunkt i UKÄ:s statistik om etablering, bedöma att det sannolikt skulle innebära en minskning av examinerade inom humaniora och konst samt naturvetenskap. Examina inom dessa inriktningar utgör en relativt liten del (cirka 12 procent läsåret 2016/17[21]) av samtliga examina. En neddragning av resurser inom dessa områden skulle därför inte leda till någon större omfördelning av resurser till exempelvis teknik, pedagogik och lärarutbildning eller hälso- och sjukvård. Jämfört med andra OECD-länder utbildas i Sverige en högre andel inom hälso- och sjukvård samt inom teknik, och en lägre andel inom samhällsvetenskap, humaniora och media.[22] Det finns också, inte

[20] Se t.ex. SCB (2016).
[21] UKÄ & SCB (2018), tabell 25.
[22] OECD (2017).

minst internationellt, en diskussion om att kompetenser från generella utbildningar inom bland annat humaniora, samhällsvetenskap och naturvetenskap behövs i minst lika stor grad på en framtida arbetsmarknad som personer med specifika yrkeskompetenser.[23]

Utifrån ovanstående resonemang är vår bedömning att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätenas ansvar. Regeringen bör dock styra utbildningens omfattning på totalnivå samt, utifrån ett samhällsansvar, omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken. I nedanstående avsnitt beskriver vi hur vi föreslår att denna styrning ska genomföras.

Utbildningsuppdrag

Regering och riksdag har ett nationellt mål om andelen i befolkningen med högre utbildning.[24] Hur det nationella målet har översatts till lärosätesnivån har hanterats på olika sätt över tid. Såsom framgår i kapitel 2 gavs lärosätena inledningsvis efter 1993 års reform utbildningsuppdrag. Uppdragen avsåg omfattningen av den utbildning som respektive lärosäte skulle genomföra under en treårsperiod. Beroende på politiskt fokus har examensmålen under åren avsett bland annat sjuksköterske-, lärar-, civilingenjörs- och kandidatexamina. I samband med den så kallade autonomipropositionen beslöt regeringen att ta bort examensmål ur regleringsbreven, med motivet att:

> … det inte bör ankomma på regeringen att sätta mål för enskilda utbildningar och att det är dags att låta universitet och högskolor ansvara för att dimensionera även civilingenjörs- och sjuksköterskeutbildningarna med hänsyn till studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.[25]

Det takbelopp som anger lärosätets maximala ersättning för grundutbildning, vilket riksdagen beslutar om, är därmed det sätt som i dagens system styr utbildningsvolymen. Regeringen har dock fortsatt att visa intresse av att styra utbildningsvolymen mer specificerat, inte minst vad gäller utbildningar för yrken inom skola och hälso- och sjukvård där bristen på utbildade har varit stor under lång tid. Under senare år har denna styrning bestått i form av tilldelade ”nybörjarplatser”.[26] I egentlig mening har det varit fråga om ett

[23] Se bl.a. Hallberg (2018), Humtank (2017).
[24] Se prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16.
[25] Prop. 2009/10:149, s. 101.
[26] Se exempelvis prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 206–207.

utökat anslag som schablonmässigt beräknats för att motsvara det önskade antalet nybörjarplatser.

I utredningen *Högskolans styrning* tydliggjordes att ”nybörjarplatser” inte går att inordna i dagens styrsystem.[27] Hur många ”platser” (helårsstudenter) som ett utökat anslag ger, påverkas bland annat av hur nära takbeloppet (den maximala ersättningen) lärosätet ligger, vilken mix av ersättningsbelopp som används för avräkning av kurser inom utbildningen och hur prestationsgraden på utbildningen är. Att regeringen trots detta använder ”platser” för att beskriva utbyggnad av högskolan generellt eller inom vissa utbildningar är förståeligt då begreppet på ett enkelt sätt förmedlar politikens önskan om vad lärosätenas anslag förväntas resultera i.

SLU skiljer sig från övriga lärosäten genom att lärosätet har ett anslag för utbildning och forskning, och inte avräknar mot takbelopp. För SLU har regeringen i stället satt mål om antalet helårsstudenter under en treårsperiod. Vi menar att regeringen genom att sätta motsvarande mål för övriga lärosäten på ett tydligt sätt kan koppla ett nationellt mål om andelen högskoleutbildade i befolkningen till utbildningsuppdrag för varje lärosäte.

Vi föreslår att regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom fyraåriga utbildningsuppdrag för varje lärosäte. Utbildningsuppdragen ska bestå i mål för antal helårsstudenter på totalnivå under en fyraårsperiod samt examensmål för utbildningar mot legitimationsyrken inom skola och hälso- och sjukvård (se nedan).

I enlighet med våra övriga förslag bör förändringar i utbildningsuppdragen grunda sig på de politiska ställningstaganden som regeringen gjort i den samlade propositionen. Utbildningsuppdragen anges i respektive lärosätes regleringsbrev (se kapitel 5).

I utbildningsuppdragen kan även särskilda åtaganden förekomma. De särskilda åtagandena kan exempelvis gälla decentraliserad utbildning eller utbildning inom ämnen med få studenter. I dag finns i flera lärosätens regleringsbrev särskilda åtaganden, exempelvis ska Luleå tekniska universitet erbjuda utbildning i rymdvetenskap i Kiruna, och Södertörns högskola ämneslärarutbildning i romani chib.

Hur utbildningsuppdragen påverkar finansieringen beskrivs i kapitel 9.

[27] SOU 2000:82, s. 57–58.

Särskild styrning för att dimensionera utbildningar inom skola samt hälso- och sjukvård

Inom välfärdsområdena skola och hälso- och sjukvård är bristen på utbildade ett omvittnat och väldokumenterat problem, och det är också områden som är tydligt utpekade i våra direktiv. Dessa områden är speciella, dels för att de flesta yrken kräver legitimation, dels för att det delvis är politiska reformer som ligger till grund för nuvarande och framtida behov av utbildade. Genom kraven på verksamhetsförlagd utbildning (VFU) kräver dessa utbildningar också medverkan av andra – framför allt offentliga – aktörer för att uppnå målen i examensordningen. Det har i våra dialoger med såväl lärosäten som med andra intressenter funnits en förståelse för att regeringen har ett behov av att mer direkt styra hur många som utbildas inom dessa utbildningar.

Historiskt sett har regeringen också visat intresse av att mer direkt styra mot en ökad utbildningsvolym inom skola och hälso- och sjukvård, under senare år i form av tilldelade ”nybörjarplatser”. Styrningen mot nybörjarplatser har dock inte resulterat i att motsvarande mängd färdigutbildade har examinerats från utbildningarna. Detta beror delvis på att ett lågt söktryck medfört att lärosätena inte har lyckats öka utbildningarna på det sätt som önskats. Många av de antagna studenterna har heller inte påbörjat utbildningen eller har lämnat den i förtid. Enligt en rapport från UKÄ lämnar exempelvis 35 procent av nybörjarna på ämneslärarprogrammet utbildningen det första året.[28]

I stället för att styra mot antal nybörjarplatser anser vi att styrningen återigen bör fokusera på utbildningens resultat. Det skulle innebära att regeringen styr volymen på dessa utbildningar genom mål om antalet examina. Att fokusera styrningen på antalet examina innebär att lärosätena uppmuntras till att arbeta med lösningar där det är resultatet – examinerade – som räknas. Det kan handla om att hitta nya upplägg för utbildningarna, men även validering och sena ingångar på program. Ett exempel på en sådan resultatorienterad lösning som redan finns är samarbetet mellan Högskolan Dalarna och närliggande kommuner där lärarutbildning kombineras med anställning i kommunen på deltid.

[28] UKÄ (2017e).

För att knyta an till vårt förslag med fyraåriga planeringsförutsättningar (se kapitel 5) bör examensmålen ges för en fyraårsperiod. I uppföljningen ska lärosätena kunna redogöra för hur man arbetar med att lösa problem som är kopplade till uppfyllelse av examensmålen. Både i samband med målformulering och i uppföljning är det viktigt att belysa och ta hänsyn till förutsättningar och hinder för att uppnå målen. I utvecklingsarbetet behöver lärosätena samarbeta med det regionala arbetslivet.

Vi menar att i grunden uppnås bäst balans mellan studenters efterfrågan, arbetslivets behov och samhällets behov om universitet och högskolor har ansvaret för utbildningsutbudets utformning. Denna bedömning gjordes vid införandet av 1993 års reform, och såsom Utredningen om högskolans utbildningsutbud har visat har modellen visat sig vara framgångsrik för de flesta utbildningar.[29] Såsom vi ovan redovisat är vår bedömning att lärosätenas ansvar för utformningen av utbildningsutbudet bör behållas och ska vara utgångspunkten för att nå bäst kvalitet och relevans i utbildningarna. Utbildningar inom skola och hälso- och sjukvård har dock speciella förutsättningar och bör därför styras på ett annorlunda sätt.

Utbildningar inom skola och hälso- och sjukvård är alltså särskiljande från övriga utbildningar genom att de är legitimationsutbildningar[30] och att de kräver en aktiv medverkan från andra till största delen offentliga aktörer för att nå målen i examensordningen. Det innebär för det första att de inte kan ersättas av andra utbildningar på arbetsmarknaden, och för det andra att studenter som fullföljer utbildningen vanligtvis avlägger en examen. Examen är alltså en nödvändighet för att kunna arbeta i yrket. Detta gäller inte för vissa av de utbildningar som det tidigare fanns examensmål för, såsom ingenjörsutbildningar. Vi förordar därför att examensmål inte används för andra utbildningar än legitimationsutbildningar inom skola och hälso- och sjukvård.

Vi föreslår att styrningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken inom skola och hälso- och sjukvård sker genom att regeringen anger mål för antal examina per lärosäte. Målen bör sättas i dialog mellan regering och lärosäte, där också utbildningens kvalitet

[29] SOU 2015:70.
[30] Specialistsjuksköterska är dock inte ett legitimationsyrke, utan en skyddad yrkestitel som endast den som har specialistsjuksköterskeexamen kan använda. Specialistsjuksköterskeutbildningen har nyligen utretts (se SOU 2018:77).

diskuteras. Vi menar att en dialogbaserad styrning ökar verksamhetens ansvarstagande för de uppsatta målen, vilket vi resonerar kring i kapitel 5.

Precis som i dag bör lärosätena kunna redovisa hur de agerar för att omsätta hela sitt utbildningsutbud till studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens samt samhällets behov. I stället för att göra detta årligen i årsredovisningar och budgetunderlag, bör det göras vart fjärde år och vara föremål för en dialog, baserad på en grundlig sammanställning och analys. Det innebär att det inom ramen för dialogen mellan regering och lärosäte bör finnas utrymme för att följa upp hur utbildningsutbudet utformas också utöver utbildningar inom skola och hälso- och sjukvård. I en sådan dialog bör lärosätenas bedömning att genomföra utbildningar med hög kvalitet vara en central aspekt, inte minst utifrån lärarkapaciteten inom utbildningarna och samverkan med arbetslivet på främst regional nivå, då tillgången till VFU måste ses som ett villkor för att lärosätet ska kunna ge utbildningarna.

Universitet och högskolor kan dock inte ta hela ansvaret för att antalet utbildade inom bristområden ökar, utan det krävs att andra aktörer också agerar. Arbetsmarknadens parter har ett stort ansvar för att åstadkomma ett attraktivt arbetsliv så att studenter söker utbildningar och yrkesverksamma stannar kvar. Regering och riksdag kan också skapa incitament för att öka dessa utbildningars attraktionskraft genom att förbättra individernas villkor, till exempel genom studiestödssystemet.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

Vi bedömer att

- Det arbete som har inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare.
- Både nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör vara delar i lärosätenas planering av utbildningsutbudets utformning.
- Samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare.

Vi föreslår att

- UKÄ ges i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att möjliggöra gemensamma examenstillstånd eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens.
- Frågan om hur man kan underlätta för två eller flera lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar utreds.

Universitet och högskolor har ett nationellt utbildningsuppdrag. Det är regeringens och riksdagens uppgift att ta ställning till övergripande mål såsom hur stor andel av befolkningen som ska ha högskoleutbildning, och det är lärosätenas uppgift att fylla detta utifrån sina förutsättningar och uppdrag. Till detta kommer att det inom vissa områden kan behövas en nationell samordning och arbetsfördelning mellan lärosäten. Det kan gälla exempelvis utbildning inom ämnen med liten studentvolym som av nationellt intresse är viktiga att upprätthålla, men som av effektivitetsskäl bara kan finnas vid ett fåtal lärosäten. Kända exempel på det är minoritetsspråken där det finns ett uttalat samhälleligt behov av att utbildningen ges trots små studentgrupper. Det kan även gälla vissa inriktningar inom ingenjörs- eller lärarutbildningar m.m. Enligt en undersökning från UKÄ sker redan i dag viss samordning och arbetsdelning mellan lärosäten.[31] Utgångspunkten bör vara att lärosätena själva organiserar sådan samordning och arbetsdelning, men om detta inte är möjligt kan den utvecklas genom särskilda åtaganden som skrivs in i regleringsbrev. Därtill kommer att lärosätena har ett uppdrag att verka för internationalisering. Det innebär bland annat att utbildningsutbudet ska vara sådant att utländska högskolestudenter väljer Sverige som studiedestination.[32]

Samtidigt finns det regionala perspektivet ständigt närvarande. Denna spänning mellan det nationella och det regionala utbildningsuppdraget diskuteras bland annat av UKÄ i en rapport om samverkan för dimensionering, där det framgår att lärosäten och regionala

[31] UKÄ (2018d), s. 40–44.
[32] Förutsättningar för internationalisering diskuteras utförligt i SOU 2018:78.

arbetsmarknadsföreträdare har delvis olika syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt lärosätenas utbildningsuppdrag är regionalt.[33]

En stor del av utbildningsutbudet har en regional prägel på så sätt att studenter rekryteras från regionen och också bor och arbetar i regionen efter examen.[34] Detta gäller framför allt volymmässigt stora utbildningar såsom lärarutbildning, sjuksköterskeutbildning och högskoleingenjörsutbildning vilka är geografiskt spridda över landet. Vissa kommuner har dock långa geografiska avstånd till alla universitet och högskolor, och därmed till all campusbaserad utbildning. Eftersom inte alla av olika skäl kan flytta för att studera, behöver det också finnas decentraliserad utbildning eller distansutbildning som anknyter till olika regionala behov. Landsbygdskommittén diskuterade i sitt betänkande betydelsen av närhet till högre utbildning, och pekade på vikten av denna utifrån såväl individers rätt till utbildning som kommuners möjlighet till kompetensförsörjning.[35]

Ur såväl studenternas som regioners och kommuners perspektiv är det alltså rimligt att ett regionalt behov tas om hand på ett kvalificerat sätt. Lärosätena behöver också ha ett utvecklat samarbete med arbetslivet i den region man verkar för att kunna ge arbetslivsrelaterade utbildningsmoment. Inte minst behövs ett samarbete för att hitta lösningar för att lösa bristen på platser i verksamhetsförlagd utbildning (VFU) inom skola och vård.

Det finns flera olika initiativ för samarbete mellan lärosäten och arbetsliv, på nationell och på regional nivå. Under perioden 2010–2012 etablerades, på regeringens uppdrag, regionala kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt. Under 2013–2016 gav regeringen Tillväxtverket i uppdrag att stödja verksamheten. Därefter har satsningen utvärderats. I den nationella strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft som regeringen formulerade för 2015–2020, konstaterades att kompetensplattformarna behöver verka för att universitet och

[33] UKÄ (2018d), s. 75–76.
[34] UKÄ & SCB (2018), Mälardalsrådet (2018).
[35] SOU 2017:1, s. 119–120. Kommittén föreslog bland annat att universitet och högskolor skulle ges i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet, samt att utbildningscentra för högre utbildning inrättas i kommuner utan tillgång till högre utbildning.

högskolor i högre grad involveras i det regionala kompetensförsörjningsarbetet.[36] Enligt UKÄ:s undersökning om samverkan för dimensionering av utbildning finns samverkan mellan lärosäten och regionalt arbetsliv i många olika former, ofta utbildningsspecifikt. Sådan samverkan är dock betydligt vanligare inom utbildningar där det finns krav på VFU, än inom övriga utbildningar.[37]

Det finns även nationella arenor för samverkan. Inom hälso- och sjukvårdsområdet har UKÄ och Socialstyrelsen regeringens uppdrag att analysera och föreslå hur samverkansarenor på nationell och regional nivå mellan berörda aktörer kan utvecklas långsiktigt. Detta samlas inom projektet *Framtidens vårdkompetens*. Uppdraget ska rapporteras i augusti 2019.

Vi menar att det arbete som inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare.

Både nationellt och regionalt behov av kompetens behöver analyseras genom väl utarbetade prognoser och andra kunskapsunderlag. I dag görs en mängd olika prognoser av arbetsmarknadens behov, både på nationell och regional nivå. UKÄ har i detta sammanhang haft en särskild viktig roll genom sin uppgift att sätta lärosätenas utbildningsuppdrag i relation till arbetsmarknadens behov.[38] Oavsett hur noggranna och genomarbetade prognoserna är finns dock alltid okända faktorer som påverkar det framtida behovet av kompetens. Vikten av att högre utbildning ger generella kunskaper såsom analysförmåga, kritiskt tänkande, förmåga till självständigt arbete m.m. kan därför inte nog understrykas, också i detta sammanhang.

Vi bedömer att även om universitet och högskolor har ett nationellt utbildningsuppdrag, bör regionala behov av kompetens ges utrymme i uppföljningar om huruvida lärosätena uppfyller sitt samhällsansvar. Det är en del av lärosätenas uppdrag att väga hur både det nationella och det regionala behovet av kompetens kan tillgodoses.

[36] Regeringskansliet (2015), s. 57.
[37] UKÄ (2018d).
[38] I dagsläget har UKÄ bl.a. i uppdrag att följa arbetsmarknadens framtida kompetensbehov i relation till utbildningsutbudet samt examinerades etablering på arbetsmarknaden.

Arbetsdelning kring utbildningsutbudet

Vi bedömer att lärosätenas samarbete för arbetsdelning kring utbildningsutbudet behöver utvecklas vidare. Det bör framför allt ske genom att lärosätena själva organiserar en sådan arbetsdelning. I de fall en sådan arbetsdelning inte kommer till stånd genom lärosätenas eget arbete, kan särskilda åtaganden anges i regleringsbreven för vissa lärosäten inom ramen för den dialogprocess vi beskriver i kapitel 5. Lärosätena behöver också i ökad utsträckning samarbeta för att tillhandahålla utbildning – decentraliserad utbildning eller distansutbildning – i kommuner med långa geografiska avstånd till högre utbildning.

I Statskontorets rapport *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel* beskrivs i kapitlet om samverkan inom högskolesektorn som Lars Haikola författat, frågan på ett genomgripande sätt.[39] Rapporten visar att det finns en omfattande samverkan inom många områden men att dagens regelverk till en del gör den omöjlig eller onödigt tungrodd. De hinder som särskilt lyfts fram gäller myndighetsutövning och möjligheten att samverka och få gemensamma examenstillstånd. Många av frågorna kring myndighetsutövning gäller utbildning. Det kan t.ex. gälla beslut om antagning eller examination. Samarbeten kring utbildning försvåras av att två lärosäten inte kan skapa gemensamma beslutsorgan för att organisera och bedriva gemensam utbildning.

Av Statskontorets rapport framgår att det inom Utbildningsdepartementet gjorts en förstudie som undersökt möjligheterna att förändra regelverket för att förenkla samarbetet. Frågorna visar sig vara komplexa och vårt förslag är därför att de i huvudsak bör utredas vidare.

Frågan om samarbeten kring examenstillstånd faller till viss del på UKÄ:s tillämpning av dagens regelverk. Det är därför lämpligt att UKÄ ges i uppdrag att särskilt se över frågan om det är möjligt att möjliggöra gemensamma examenstillstånd eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens.

I vissa fall kan nya eller pågående samarbeten mellan lärosäten ges en starkare status genom att de görs till uppdrag från regeringen. Inom ramen för våra förslag innebär det att de behandlas i regleringsbreven för de lärosäten som berörs. Ett sådant uppdrag bör

[39] Statskontoret (2017), s. 109–144.

enligt vår bedömning i första hand bygga på en begäran från de berörda lärosätena.

6.3 Hur ska behovet av livslångt lärande tillgodoses?

Idén om det livslånga lärandet vilar på principen att individens lärande inte är avslutat i ungdomsåren, utan fortgår under hela livet och i alla miljöer. Det livslånga lärandet sker både genom formell utbildning i reguljära utbildningssystem och genom informellt lärande i arbetsliv och vardag. Begreppet livslångt lärande introducerades på 1960-talet av Unesco, och det har sedan dess varit ett återkommande ämne internationellt, bland annat omnämnt i Agenda 2030-målen[40].

Det livslånga lärandets innebörd och syfte har varierat över tid: från individuell bildningsprocess med syfte att öka jämlikhet och social rättvisa, till ett led i en strategi för ekonomisk och teknologisk utveckling. Diskussionen om det livslånga lärandet i dag bär med sig denna betydelseförskjutning, vilket ibland kan leda till förvirring då flera perspektiv diskuteras samtidigt utan särskiljning. Vi vill därför betona att det livslånga lärandet har olika betydelser och olika syften för olika individer och organisationer.

I ett samhällspolitiskt perspektiv kvarstår alltjämt idén om livslångt lärande som ett medel för främjande av jämlikhet. Men i ljuset av en ökad digitalisering, automatisering och globalisering är det framför allt tanken om snabbt förändrade kompetenskrav i arbetslivet som på senare tid dominerat diskussionen om det livslånga lärandet.

Livslångt lärande kan sorteras i fyra olika kategorier, utifrån syftet med lärandet:

1. Fortbildning: Arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra samma arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens.
2. Vidareutbildning: Arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.

[40] Mål 4: ”Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla.”

3. Karriärväxling: Individens behov av att utbilda sig för att byta karriär.
4. Bildning: Individens behov av att utbilda sig för personlig utveckling.

I de två första kategorierna är det relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare som står i fokus, medan det i kategorierna 3 och 4 är individen som har eget intresse av ett livslångt lärande. Kategori 4 särskiljer sig från de övriga då detta lärande inte nödvändigtvis i första hand har koppling till individens roll på arbetsmarknaden. Jämlikhetsfrågan anknyter till alla fyra kategorier. Det är givetvis inga vattentäta skott mellan de fyra kategorierna, utan de kan ofta överlappa. Exempelvis kan en person som studerar för sin egen bildnings skull använda den kunskapen på ett sätt som också gynnar en arbetsgivare eller samhällsutvecklingen i stort.

I texten nedan används fortbildning som ett samlingsnamn för fortbildning och vidareutbildning.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Vi bedömer att

- Lärosätenas ansvar för yrkesverksammas fortbildning behöver tydliggöras.
- Om regeringen av utbildningspolitiska skäl vill prioritera viss utbildning är detta ett ställningstagande som öppet bör redovisas.
- Den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system.
- Utökad uppdragsutbildning och öppen nätbaserad utbildning är viktiga instrument för att stärka lärosätenas arbete med livslångt lärande.
- Uppdrag från olika offentliga aktörer till högskolan behöver vara långsiktiga så att de kan integreras på ett ändamålsenligt sätt i verksamheten.

Vi föreslår att

- Regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

Många människor använder högskolan inte bara för en första grundutbildning, utan återkommer senare i livet till nya studieperioder. I en studie som Högskoleverket gjorde 2012 framkom att mer än 40 procent av dem som studerat i högskolan återkom till nya studier efter en kortare eller längre period.[41] Samtidigt visar SCB:s undersökning om vuxnas deltagande i utbildning att den fortbildning som sker i människors yrkesliv främst handlar om personalutbildning utanför det reguljära utbildningsväsendet.[42]

Högskolan spelar alltså en stor roll i det livslånga lärandet, även om den också tycks relativt begränsad. Bör högskolan spela en större – eller en annan – roll i framtiden? Frågan kan ställas mot bakgrund av en internationellt samstämmig syn på att framtidens arbetsmarknad – med ökad digitalisering, ökad internationalisering och en arbetskraft som arbetar längre upp i åldrarna – kommer att ställa större krav på kompetensutveckling under arbetslivets gång. Många arbetsuppgifter kommer dessutom att i högre grad kräva ett hållbarhetsperspektiv, där exempelvis teknisk kompetens kombineras med ekologiska och sociala perspektiv. De förändringar som väntas ske omfattar inte minst personer i yrken som kräver högskoleutbildning, varför denna vidareutbildning till större del än i dag behöver vara på eftergymnasial nivå.

Den roll som högskolan bör ta i det livslånga lärandet måste dock stämma överens med högskolans övergripande uppdrag och ansvar, dvs. att utbildning ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet.[43] Gränsen mellan högskolans och andra utbildningsaktörers – framför allt yrkeshögskolans – ansvar för fortbildning utgår från denna ram.

[41] Högskoleverket (2012a), s. 12–15.
[42] SCB (2018b), s. 13–15.
[43] SFS 1992:1434, 1 kap, 2 §.

Den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande

I jämförelse med många andra länder är svensk högskoleutbildning organiserad på ett sätt som gör att den lämpar sig väl för livslångt lärande. All högskoleutbildning är organiserad i kurser, vilket har skapat ett flexibelt system där lärosätena kan sätta samman kurser till program, men även ge fristående kurser utanför program. Ett utbildningstillfälle kan därmed samtidigt vara en fristående kurs och en del av en programutbildning. Fristående kurser som kan sökas av personer som är verksamma i yrkeslivet öppnar för att högskolans hela utbud kan nyttjas för livslångt lärande. I många andra länder har man ett programinriktat utbildningssystem som innebär att man ofta nödgas bygga särskilda system för att tillgodose behoven av fortbildning.

De senaste åren har dock utbudet av programutbildningar ökat på bekostnad av fristående kurser, så kallad programmifiering. Detta har bland annat skett som respons på politiska målsättningar om att lärosätena ska prioritera utbildningar som leder till examen.[44] Därtill har de senaste årens utbyggnad fokuserat utbildningsprogram. Till skillnad från program kan fristående kurser användas som ”dragspel”, där antalet studenter relativt snabbt kan öka eller minska beroende på lärosätets ekonomiska situation. De senaste åren när lärosätena nått sina takbelopp har det inte funnits incitament för lärosätena att göra programkurser sökbara som fristående kurser. Detta eftersom det – ekonomiskt sett – inte har funnits plats för fler studenter.

Uppdragsutbildning och öppen nätbaserad utbildning kan vara verktyg för livslångt lärande

Förutom det reguljära utbildningsutbudet har universitet och högskolor utbildningar för yrkesverksamma via uppdragsutbildning, dvs. utbildning som lärosätena anordnar på uppdrag av myndigheter, företag och andra organisationer. Uppdragsutbildning styrs av en särskild förordning (2002:760). I enligt med denna kan enbart juridiska personer vara uppdragsgivare för uppdragsutbildning. Uppdragsgivaren bestämmer vem som får gå utbildningen, och lärosätena ska ta ut en avgift som beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Uppdragsutbildningen måste knyta an till utbildning på grundnivå

[44] Se bl.a. SOU 2015:70, TCO (2015), Riksrevisionen (2016).

eller avancerad nivå som lärosätet har examensrätt för, men får inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får negativa konsekvenser för den reguljära utbildningen.

Uppdragsutbildningen är inte särskilt omfattande – cirka 7 000 helårsstudenter per år enligt UKÄ:s beräkningar[45] – och det är tydligt att det i synnerhet är arbetsgivare inom offentlig sektor (myndigheter, kommuner och landsting) som köper uppdragsutbildning. Att uppdragsutbildning är av sådan liten omfattning kan delvis bero på de hinder som finns, vilket vi resonerar kring nedan.

Utredningen om högskolans utbildningsutbud menade att högskolans organisation inte är anpassad för arbetsgivares behov av att systematiskt kompetensutveckla sin personal. För att tillgodose arbetsmarknadens behov av systematisk fortbildning av anställda finns ett fåtal korta program på avancerad nivå men genomgående har högskolan svårt att hantera den mycket kortare och snabbare process som krävs.[46] Här kan uppdragsutbildningen i stället spela en större roll. Den har en relativt kort planeringshorisont, och den innebär också att kostnaderna bärs av beställaren – dvs. arbetsgivaren. Uppdragsutbildning bör i större utsträckning ge möjligheter för myndigheter, företag och organisationer att ta del av den kunskap och kompetens som finns inom högskolan för fortbildning av sina anställda.

I propositionen *Den öppna högskolan* påtalar regeringen att uppdragsutbildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det livslånga lärandet.[47] Ett hinder för ökad uppdragsutbildning handlar om dess förhållande till den ordinarie utbildningen. Lärosätena behöver balansera uppdragsutbildningen mot den ordinarie utbildningens behov av exempelvis den lärarkompetens man delar. Här kan staten i sin roll som uppdragsgivare inom andra politikområden också ta ett större ansvar så att den uppdragsutbildning som staten beställer organiseras utifrån hur denna påverkar det ordinarie utbildningsutbudet vid universitet och högskolor. Högskolan har bland annat en viktig roll när det gäller fortbildning av grund- och gymnasieskolans lärare och personal inom hälso- och sjukvården. För att högskolan ska kunna genomföra dessa uppdrag på ett bra sätt och utan

[45] UKÄ (2016a), s. 20.
[46] SOU 2015:70, s. 250–251.
[47] Prop. 2001/02:15, s. 80–82.

att övrig verksamhet påverkas negativt är det viktigt att uppdragsutbildningen får en mer långsiktig karaktär. Det gäller inte minst i utformandet av den framtida lärarfortbildningen där högskolan har en viktig roll att fylla.[48]

Ett annat hinder är att uppdragsutbildning bara får ges till juridiska personer, vilket innebär att egenföretagare inte har möjlighet att köpa uppdragsutbildning. UKÄ har i en rapport till regeringen föreslagit att bestämmelserna bör ändras så att även egenföretagare ska kunna köpa uppdragsutbildning.[49] En sådan författningsändring skulle kunna öka möjligheten för företag att använda högskolan för fortbildning av personal.

Även för mindre företag kan det vara svårt att köpa uppdragsutbildning då det kan vara ekonomiskt svårgenomförbart för både företaget och lärosätet att ge utbildning till ett litet antal individer. För att lösa detta kan det behövas att branschorganisationer eller liknande samordnar de mindre företagens efterfrågan.

Ytterligare en möjlighet för högskolan att arbeta med livslångt lärande är genom öppna nätbaserade kurser (Moocs). Det är kurser som är öppna för alla via internet men som inte ger högskolepoäng. I juni 2018 beslutade regeringen om förändringar i högskoleförordningen (och i motsvarande förordningar för SLU samt Försvarshögskolan) för att inkludera öppna nätbaserade kurser. Förändringarna innebär att universitet och högskolor får använda sina anslag till att utveckla och anordna öppen nätbaserad utbildning, och att de får anordna prov och sätta betyg på den. Eftersom utbildningen ska vara avgiftsfri, får lärosätena inte ta ut avgifter för kursintyg, något som förekommer internationellt. Den öppna nätbaserade utbildningen ska knyta an till och främja den utbildning eller forskning som högskolan bedriver.

En fråga för framtiden är hur Moocs och annan nätbaserad utbildning utvecklas. Den nätbaserade utbildningen har, till skillnad från Moocs, behörighetskrav och ger högskolepoäng. Både Moocs och poänggivande nätbaserad utbildning kan behöva byggas ut för att fylla arbetslivets behov av fortbildning.

[48] Se SOU 2018:17.
[49] UKÄ (2016a), s. 54–55.

Lärosätena balanserar olika uppdrag

Inom ramen för sin verksamhet balanserar universitet och högskolor sina olika uppdrag. Den examensinriktade utbildningen riktad mot unga heltidsstuderande har generellt sett alltid utgjort kärnan i utbildningen. Det är rimligt att den också fortsätter att vara det, inte minst utifrån Sveriges mål inom ramen för EU-samarbetet *Utbildning 2020* avseende andelen eftergymnasialt utbildade i den yngre befolkningen.[50] Det är också så att Sveriges befolkning växer. Enligt SCB:s senaste befolkningsprognos som sträcker sig till år 2070 kommer antalet 19–24-åringar att växa konstant under prognosperioden.[51]

Det innebär att om andelen högskoleutbildade i befolkningen ska vara lika stor som den är i dag behöver volymen examensinriktad högskoleutbildning för unga människor öka. Hur universitet och högskolor ska arbeta för att prioritera fortbildning samtidigt som den examensinriktade utbildningen fortsätter att utvecklas och utökas behöver diskuteras. Om inte uppdragen ska ställas mot varandra behöver resurserna till högskolan öka. I dagens läge när lärosätena fyller sina takbelopp skulle ett kraftigt utökat uppdrag om fortbildning innebära att utbildning av ungdomar för en första grundutbildning behöver minska. Ett utökat antal studenter i högskolan ställer krav på ökade resurser till undervisning och till dess forskningsanknytning.

Utredningen *Högskolans styrning* framhöll att när det är stor efterfrågan på högre utbildning blir frågan om vilken typ av utbildning som ska prioriteras viktig. Utredningen påtalade att sådana prioriteringar måste redovisas öppet av regering och riksdag – de kan inte ses som en ”teknisk” del av resurstilldelningssystemet.[52] Vi delar denna uppfattning, och menar att om regeringen av utbildningspolitiska skäl vill prioritera fortbildning av yrkesverksamma framför ”ungdomsutbildning” är detta ställningstaganden som öppet bör redovisas.

Högskolan kan spela en mer aktiv roll i det livslånga lärandet i framtiden, men rollen ser olika ut beroende på vilken kategori av livslångt lärande vi talar om. Den öppenhet och den flexibilitet som präglar den svenska högskolans kursbaserade system ger ett starkt

[50] Se prop. 2016/17 :1, utgiftsområde 16. Sveriges mål är att andelen 30–34-åringar som har minst en tvåårig eftergymnasial utbildning ska uppgå till 45–50 procent.
[51] SCB (2018a), s. 21–22.
[52] SOU 2000:82, s. 66.

system för livslångt lärande. Men det är ett system som främst är användbart för individen.[53] Det innebär att högskolan fungerar väl för dem som vill ta del av det befintliga utbildningsutbudet inom högskolan. Det handlar om individer som vill utbilda sig i bildningssyfte, men även om individer som vill fortbilda eller vidareutbilda sig genom att ta del av befintligt utbud. Det som kan hindra livslångt lärande ur dessa perspektiv handlar om vilket utbildningsutbud som finns, och hur tillgängligt detta är. Här finns behov av ett mer flexibelt utbildningsutbud (t.ex. nätbaserat, inte full studietakt eller undervisning på kvällstid) som universitet och högskolor bör ta ställning till. Behovet kan tillgodoses bland annat ske genom att lärosätena ökar tillgången till platser på fristående kurser, inklusive sådana som också ingår i utbildningsprogram. Ett sådant utbud finns i viss utsträckning redan i dag, men behöver generellt utvecklas ytterligare om det ska kunna komma fler tillgodo.

På samma sätt kan högskolan fungera väl för dem som vill karriärväxla och läsa en helt annan utbildning, eftersom detta i egentlig mening inte skiljer sig från ungdomsutbildning. Det som hindrar i detta fall är snarast hur övergången från yrkesliv till studier påverkar individers privatekonomi. Det innebär att också studiemedelssystem och andra välfärdssystem kan behöva ses över så att de är bättre anpassade till ett ökat behov av livslångt lärande.

Inom ramen för de överenskommelser som vi föreslår i kapitel 5 bör universitets och högskolors insatser för livslångt lärande diskuteras. Exempelvis kan regeringen tydligt betona värdet av fristående kurser i utbildningsutbudet om man önskar att universitet och högskolor går i en sådan riktning. Regeringen kan också ställa krav på lärosätena att redovisa sitt strategiska arbete för livslångt lärande, och inom ramen för detta hur man samarbetar med arbetslivsföreträdare och samhälle i utvecklingen av utbildningsutbudet.

Riksrevisionen konstaterade i sin undersökning 2016 att det råder delade meningar hos arbetsmarknadens parter om hur stort behovet av fortbildning inom högre utbildning är. Riksrevisionen noterade också att inom de områden där behovet bedöms vara stort är efterfrågan inte alltid konkretiserad, och ibland splittrad mellan olika aktörer.[54] Vi menar att det därför är nödvändigt med en välutvecklad dialog mellan arbetsliv och lärosäten, inte minst på regional nivå, för

[53] Detta resonemang återfinns i SOU 2015:70, s. 251–254.
[54] Riksrevisionen (2016), s. 21–22.

att kunna identifiera efterfrågan och anpassa utbildningsutbudet. I det regionala perspektivet bör de regionala sammanslutningar som finns vara en del av samtalet, då de kan förväntas tala för en samlad regional bild.

Vi föreslår att lärosätenas ansvar för fortbildning tydliggörs i författning

Det finns alltså samhälleliga krav på att universitet och högskolor ska ta ett större ansvar för yrkesverksammas kompetensutveckling, och universitet och högskolor har också själva samlats kring insikten om sitt ansvar för livslångt lärande.[55] Mellan 1993 och 2005 fanns lärosätenas ansvar för fortbildning inskrivet i högskolagen, men togs bort när en ny utbildningsstruktur infördes med anledning av Bolognaprocessen. Motivet var att fortbildning inte är en egen kategori av utbildningar.[56]

Vi anser att även om det inte enkelt går att identifiera utbildning för fortbildning i utbildningsutbudet, bör lärosätenas ansvar för denna tydliggöras. Att tydliggöra detta ansvar var också en rekommendation som Riksrevisionen gav utifrån i sin granskning av livslångt lärande i högre utbildning.[57] Även UKÄ har lämnat förslag om att regeringen bör tydliggöra i vilken utsträckning det är lärosätenas ansvar att tillgodose behovet av fortbildning.[58]

Vi menar att givet lärosätenas övergripande ansvar att utforma utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan och arbetslivets samt samhällets behov, bör ett tydliggörande av deras ansvar för fortbildning ske genom reglering i författning. En reglering förstärker det politiska signalvärdet av fortbildning, och bidrar till att lyfta frågan i lärosätenas prioriterings- och uppföljningsarbete. Vi föreslår därför att regeringen tar initiativ till en ändring i högskolelagen (1992:1434), inklusive det ytterligare beredningsarbete som kan behövas, så att det åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning.

[55] Se exempelvis EUA (2008).
[56] Prop. 2004/05:162, s. 88.
[57] Riksrevisionen (2016), s. 7. I regeringens skrivelse till riksdagen med anledningen av granskningen (skr. 2016/17:67) hänvisade regeringen till den pågående behandlingen av SOU 2015:70, och att man därför inte kunde göra en bedömning av denna rekommendation.
[58] UKÄ (2018d), s. 84.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Vi bedömer att

- Det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet (helårsstudenter och helårsprestationer) för utbildning på grundnivå och avancerad nivå medför att utbildningar som på olika sätt är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena att erbjuda.
- Det är individens syfte med en utbildning som avgör om den är fortbildning eller annan utbildning.

Vi föreslår att

- Prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Dagens resurstilldelning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå bygger på ett ”rakt ackord” där ersättning ges för registrerade studenter och för deras prestationer. Att erbjuda utbildning för fortbildning kan i ett sådant system vara ekonomiskt ofördelaktigt för universitet och högskolor, något som också konstaterades i Riksrevisionens granskning av det livslånga lärandet i högre utbildning.[59] Studentdeltagandet kan vara litet eller osäkert, eftersom det bland annat påverkas av arbetsgivares möjlighet att erbjuda sina medarbetare utbildning under arbetstid, något som kan förändras med kort varsel beroende på ändrade omvärldsförutsättningar, exempelvis ett förändrat konjunkturläge. Det innebär att lärosäten kan skapa och förbereda utbildningar utifrån en viss behovsbild, men ersättningen blir liten om studenterna uteblir. Samtidigt har lärosäten kostnader för lärare, utrustning, lokaler m.m.

I utbildningar som är flexibla för studenter, och som därmed är attraktiva för yrkesverksamma, är poängprestationen ofta lägre eller långsammare. Fristående kurser och distansutbildningar har lägre prestationsgrad än programutbildningar och campusutbildningar. Prestationsgraden är också lägre bland äldre studenter (något som

[59] Riksrevisionen (2016), s. 35–36.

troligen hör samman med att det är många äldre studenter som studerar på fristående kurser och på distans).[60]

I de diskussioner som vi fört om livslångt lärande har framför allt arbetstagarorganisationer fört fram förslag om att ge en särskild ersättning till utbildningar för fortbildning för yrkesverksamma, för att ge lärosätena tydliga incitament att anordna sådana utbildningar. En sådan särskild ersättning skulle med all sannolik också medföra ett utbildningsutbud som är mer flexibelt och anpassat för yrkesverksamma. Men även om vi kan ana att ett visst utbildningsutbud kan användas för detta ändamål, är det ändå alltid individens syfte med utbildningen som avgör om det är en utbildning för fortbildning. Samma kurs kan alltså användas för grundutbildning, fortbildning eller bildning, beroende på individens avsikt. En särskild resurssättning av utbildning för livslångt lärande kräver att vi tydligt kan peka ut de utbildningar som används i fortbildningssyfte. I enlighet med vårt resonemang i kapitel 4 behöver dessutom önskade och oönskade effekter av prestationsbaserad resurstilldelning analyseras ur ett helhetsperspektiv om styrningen ska vara ändamålsenlig. I detta fall behöver effekterna på den grundläggande utbildningen av att premiera fortbildning beaktas. Med hänsyn till svårigheterna att identifiera fortbildning och bedöma konsekvenserna för annan utbildning föreslår vi ingen särskild ersättning för fortbildning.

Vi delar däremot Riksrevisionens bedömning att den prestationsbaserade resursfördelningen till utbildning på grundnivå och avancerad nivå hindrar utvecklingen av ett flexibelt utbildningsutbud. Utbildningsformer som skulle kunna underlätta fortbildning för yrkesverksamma är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena att erbjuda. Vi menar att detta bör lösas genom förändringar i hela resurstilldelningssystemet som uppmuntrar flexibilitet i utbildningsutbudet, och inte genom att sätta särskilda resurser till vissa utbildningar. Vi föreslår därför att prestationer (helårsstudenter och helårsprestationer) ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I kapitel 9 beskriver vi hur resursfördelningssystemet till utbildning bör förändras.

[60] UKÄ & SCB (2017), s. 10–19.

6.4 Utbildning på forskarnivå

Genom den examensreform som genomfördes 2007 infördes tre nivåer i svensk högre utbildning: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Varje nivå bygger på den tidigare, men det ska också finnas en viss flexibilitet mellan avancerad nivå och forskarnivå. Behörighetsreglerna utformades så att en forskarutbildning kan bestå av moment som också ingår i en examen på avancerad nivå. Enligt regeringen innebar den nya examensstrukturen att den skarpa tudelningen mellan grundläggande högskoleutbildning och forskarutbildning, som tidigare präglat utbildningssystemet, luckrades upp. Dock tillhör utbildning på grundnivå och avancerad nivå respektive utbildning på forskarnivå fortfarande skilda verksamhetsgrenar. Det innebär att principerna för styrning och resurstilldelning är helt olika för utbildning på grundnivå och avancerad nivå (utan någon skillnad mellan dessa nivåer) respektive utbildning på forskarnivå.

I möten och i inspel som skickats till oss har några intressenter pekat på att det nationella behovet av utbildade på forskarnivå behöver diskuteras på ett mer kvalificerat sätt än vad som görs i dag.

6.4.1 Forskarutbildningen mellan forskning och utbildning

Enligt 1 kap. 9a § högskolelagen ska utbildning på forskarnivå, utöver vad som gäller för utbildning på grundnivå och på avancerad nivå, utveckla de kunskaper och färdigheter som behövs för att självständigt kunna bedriva forskning. Forskarutbildningens kännemärke är, som regeringen har uttryckt det, att den är ”utbildning genom egen forskning.”[61] Utbildningen på forskarnivå är den högsta nivån i utbildningssystemet och samtidigt ofta det första steget i en forskarkarriär.[62] Doktoranderna är studenter i högskoleförordningens mening, men i normalfallet också anställda. Omkring en tredjedel av forskningsårsverkena vid universitet och högskolor utförs av doktorander.[63]

Denna forskarutbildningens dubbla karaktär är ett genomgående tema i utredningar och propositioner som berört forskarutbildningen, åtminstone sedan forskarutbildningsreformen 1969, som lade

[61] Prop. 2004/05:162 s. 115.
[62] Prop. 2004/05:80 s. 131.
[63] SCB:s statistik Forskning och utveckling i Sverige (www.scb.se).

grunden för dagens utbildning på forskarnivå. Då beslutades om en forskarutbildning som skulle omfatta fyra års heltidsstudier och leda till doktorsexamen. Målet var en genomtänkt, systematiskt planerad utbildning där individens väsentligaste vetenskapliga insatser kommer efter doktorsexamen och inte som ett led i utbildningen. Karaktären av utbildning har betonats återkommande, inte minst genom de förordningsändringar som trädde i kraft 1998 syftande till att förverkliga en mer strukturerad forskarutbildning. Samtidigt har också regeringen sett anledning att betona forskningskaraktären.[64]

Det finns också en dubbelhet i vad forskarutbildningen förbereder för. Traditionellt har forskarutbildningens uppgift varit att reproducera nästa generation av forskare och lärare inom universiteten. Redan i direktiven till 1963 års forskarutredning framhölls dock att forskarutbildningen hade att tillgodose ett väsentligt bredare yrkesfält än tidigare och att detta ställde nya krav på utbildningen. Även detta är ett återkommande tema genom åren. I såväl propositionerna *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3) som *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) samt i regleringsbrev till och med 2008 har regeringen betonat att forskarutbildningen i ökad utsträckning borde utformas så att den även förbereder för ett arbete och en karriär utanför högskolan.

En sedan länge etablerad princip i forskningspolitiken är att staten har ett särskilt ansvar för grundforskning och forskarutbildning.[65] Bland de principer som riksdagen beslutade om med anledning av regeringens förslag i propositionen *Vissa forskningsfrågor* (prop. 1998/99:94) framhölls särskilt statens ansvar för att garantera forskningens frihet samt ansvaret för grundforskning och forskarutbildning.[66]

Forskarutbildningens roll som en strategiskt viktig utbildning i det moderna kunskapssamhället har återkommande betonats i flera propositioner även därefter.[67] I *Forskarutbildning med profilering och kvalitet* (prop. 2008/09:134) beskrevs forskarutbildningen som ”central för förnyelsen och kvalitetsutvecklingen av den högre utbildningen och forskningen, men också för att förse samhället i

[64] Prop. 2004/05:80, s. 131.
[65] Se bl.a. prop. 1989/90:90.
[66] Prop. 1998/99:94, s. 8.
[67] Se bl.a. prop. 2000/01:3, prop. 2004/05:80.

stort med kompetens för att utveckla, tillvarata, sprida och nyttiggöra ny kunskap i alla samhällssektorer."[68]

6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå

Vi bedömer att

- Både regeringen och lärosätena har ett ansvar att på sina respektive nivåer ha en uppfattning om forskarutbildningens omfattning och inriktning utifrån olika behov, att följa utvecklingen i ljuset av detta och vid behov vidta åtgärder.
- Det samlade anslag vi föreslår ger en ökad flexibilitet för såväl lärosätena som regeringen när det gäller utformningen av eventuell styrning av utbildning på forskarnivå.

Forskarutbildningen är en utbildning som är viktig för både högskolans lärarförsörjning och för kompetensförsörjning i samhället i stort, och samtidigt en naturligt integrerad del av forskningen. Forskarutbildningen har dock inte getts något större utrymme i de senaste tio årens forskningspolitiska propositioner. Frågor om doktoranders studievillkor har behandlats, senast i samband med att utbildningsbidraget avskaffades som finansieringsform i forskarutbildningen. Vissa riktade satsningar har också gjorts, framför allt på forskarutbildning av lärare i skolan. Regeringen har dock inte på många år uttryckt någon tydlig uppfattning om forskarutbildningens roll i samhällets kompetensförsörjning eller dimensioneringen av forskarutbildningen. Det står i kontrast till den starka betoning av forskarutbildningen som fanns inte minst under 1990-talet och början av 2000-talet (se avsnitt 2.7.5). Det finns i dag inte någon styrning från regering och riksdag av forskarutbildningens dimensionering.

Det kan vara helt i sin ordning att specifika styrformer saknas. Att regering och riksdag har ett särskilt ansvar för utbildningen på forskarnivå behöver inte innebära att den måste styras aktivt. Utifrån de principer vi har formulerat i kapitel 4 är det rimligt att lärosätena inom de samlade resurser de har till sitt förfogande tar ansvar för forskarutbildningen, och att regering och riksdag styr bara

[68] Prop. 2008/09:134, s. 12.

om utvecklingen behöver påverkas i någon riktning. För att kunna avgöra det behöver man dock ha en uppfattning om vilken utveckling som är önskvärd, åtminstone i stora drag, och bedöma utvecklingen i ljuset av detta. Enligt de principer för rollfördelning mellan regeringen och lärosätena som vi anför i kapitel 4, ska regeringen ha den nationella överblicken och göra övergripande bedömningar. Att föreslå en målbild för forskarutbildningen ingår inte i vårt uppdrag, men tänkbara aspekter i en sådan kan vara antalet forskarutbildade i samhället, eventuella särskilda behov inom vissa områden (t.ex. skolan, som är ett område där regeringen har gjort insatser), högskolans kompetensförsörjning i ett nationellt perspektiv och förutsättningarna för balanserade karriärstrukturer och sammanhållna kunskapsmiljöer. Vid bedömningar och eventuella styrningsinsatser är det viktigt att beakta skillnaderna mellan olika områden när det gäller utveckling, behov och förutsättningar.

Det bör betonas att lärosätenas ansvar att följa upp och ta ansvar för forskarutbildningens såväl kvalitativa som kvantitativa utveckling inte minskar i avsaknad av en nationell målbild, utan snarast är desto större. Vi kan notera att regeringen under flera år begärt in redogörelser för lärosätenas överväganden om utbildningsutbudet på grundnivå och avancerad nivå men inte motsvarande för forskarutbildningen.

Eftersom en tydlig problem- eller målbild gällande forskarutbildningen saknas har vi inte sett oss ha grund för att föreslå några specifika styrformer för forskarutbildningen. I kapitel 9 om resurstilldelning utgår vi därför fortsatt från att en del av anslaget beräknas för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, och en del beräknas för forskning och utbildning på forskarnivå. Vi kan dock konstatera att det samlade anslag vi föreslår ger nya förutsättningar både i form av en flexibilitet i resursanvändningen för lärosätena och för de styrningsformer som regering och riksdag kan överväga. Vi menar att eventuella bedömningar om forskarutbildningen bör finnas med i den samlade propositionen, och att styrning bör vara en del i den dialogbaserade styrningen vi beskriver i kapitel 5. Tidigare använda instrument som t.ex. satsningar på forskarskolor kan fortsatt användas. Om mål för antal examina övervägs bör det inte gälla den typ av generella mål som tidigare använts utan riktade mål utifrån tydligt identifierade behov, i linje med våra överväganden gällande mål för antal examina för vissa samhällsviktiga utbildningar.

Såväl Forskarutbildningsutredningen som RUT 2 framförde i sina betänkanden att eventuella förväntningar från riksdagens eller regeringens sida på en utökning av forskarutbildningen också bör åtföljas av en bedömning av resursbehovet.[69] Vi instämmer i denna bedömning, men menar också att det, i likhet med regeringens tidigare bedömningar[70], är rimligt att både lärosätets direkta anslag och medel från externa forskningsfinansiärer används i forskarutbildningen.

Utbildningsutbudets utformning

Fram till regleringsbrevet 2008 angavs att den högre utbildningen skulle svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Detta mål stod före uppdelningen i verksamhetsområden, och kan därmed anses ha omfattat även forskarutbildningen. Det är dock oklart om detta var avsikten och om det är så det har tolkats. Under verksamhetsgrenen forskning och forskarutbildning stod fram till och med regleringsbrevet för 2008 bland annat att forskarutbildningen skulle förbereda för en karriär såväl inom som utanför högskolan. Från och med regleringsbrevet för 2009 togs skrivningarna om utbildningsutbudets utformning bort. Det återkom från och med regleringsbrevet för 2013, men har därefter stått under avsnittet om utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

Vår bedömning är att samma principer som vi beskrivit i avsnitt 6.2.1 kan gälla den högre utbildningen på alla tre nivåer, även om de kan få olika karaktär på olika nivåer liksom inom olika områden. Det är naturligt att efterfrågan på forskarutbildning påverkar utbudet, trots att resurstilldelningssystemet inte innehåller några sådana drivkrafter. Arbetsmarknadsperspektivet ingår redan i UKÄ:s utvärderingar av forskarutbildningar.[71] När det gäller arbetsmarknadens behov är det viktigt att betona att forskarutbildade inte bara kan möta befintliga behov utan i hög grad förväntas driva arbetslivets förändringar. Att forskarutbildningen drivs av och är med och driver kunskapsutvecklingen får ses som självklart.

[69] SOU 2004:27 och SOU 2007:81.
[70] Se prop. 2004/05:80, s. 134.
[71] Inom bedömningsområdet ska lärosätet bl.a. redogöra för på vilket sätt utbildningen är uppdaterad och anpassad till arbetslivet, samt på vilket sätt sådan information inhämtas som är relevant för utbildningens kvalitetssäkring och utveckling avseende dess användbarhet och förberedelse för arbetslivet.

6.5 Breddad rekrytering till utbildning

Vi bedömer att

- Lärosätenas arbete med breddad rekrytering kan följas upp via dialogbaserad styrning genom överenskommelser.
- Utbildning på alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering.

Enligt 1 kap. 5 § högskolelagen ska lärosätena aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan. Det innebär att de aktivt ska arbeta för att öka mångfalden och minska snedrekryteringen, dvs. säkerställa att inte någon studentgrupp missgynnas.

I diskussionen om snedrekrytering är det vanligen områdena kön, social bakgrund, utländsk bakgrund och regional rekrytering som avses. I nedanstående avsnitt behandlar vi snedrekrytering utifrån social bakgrund, utländsk bakgrund och regional rekrytering, medan snedrekrytering utifrån kön diskuteras i kapitel 8.

6.5.1 Snedrekrytering utifrån social och utländsk bakgrund[72]

Inom alla tre utbildningsnivåer – grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå – finns det en snedrekrytering med avseende på social bakgrund (föräldrars utbildningsbakgrund).

Ju högre utbildning föräldrarna har, desto mer troligt är det att deras barn kommer att studera i högskolan. Bland dem som börjar studera är det dessutom skillnader i studieval beroende på social bakgrund. Exempelvis har de långa utbildningarna till läkare, psykolog och arkitekt en större snedrekrytering än de medellånga utbildningarna till förskollärare, yrkeslärare och röntgensjuksköterska. Den sociala snedrekryteringen har varit mer eller mindre oförändrad under lång tid. På forskarnivå är den sociala sammansättningen skevare än på grundnivå och avancerad nivå.

En stor del av den sociala snedrekryteringen etableras dock innan övergången till högskolan i och med att barn med skilda sociala bakgrunder läser olika gymnasieprogram. Det är nämligen stora skillnader mellan olika gymnasieprogram vad gäller andelen elever som läser

[72] Avsnittet bygger på uppgifter i UKÄ (2018e), s. 63–68, 81–82.

vidare på högskolan. Dessutom är förkunskaperna – gymnasiebetyget – starkt kopplade till social bakgrund. Det är dock också många från studieovana hem som inte går vidare till högskolestudier trots att de har höga gymnasiebetyg.

När skillnaden i övergång mellan ungdomar med svensk och utländsk bakgrund[73] studeras är bilden mer komplex. Det är ingen skillnad i övergången till högskolan bland ungdomar med svensk bakgrund jämfört med ungdomar med utländsk bakgrund som är födda i Sverige eller har invandrat före 7 års ålder. Däremot är det stora skillnader mellan dessa grupper och ungdomar som har invandrat till Sverige efter 7 års ålder, där den senare gruppen har en betydligt lägre övergång till högskolestudier.

Det finns ingen snedrekrytering till forskarutbildningen med avseende på utländsk bakgrund. Däremot består de skillnader som finns på grundnivå och avancerad nivå. Det innebär att det bland den del av befolkningen som har utländsk bakgrund är det en lägre andel som har påbörjat forskarutbildning än det är bland den del av befolkningen som har svensk bakgrund.

En hög andel av de forskarstuderande är utländska doktorander – dvs. doktorander som inte tillhör den svenska befolkningen utan kommer till Sverige i syfte att genomgå en forskarutbildning. År 2017 var drygt 40 procent av nybörjarna på forskarnivå utländska doktorander. De utländska doktoranderna är en del av högskolans internationalisering, och inte ett uttryck för breddad rekrytering.

6.5.2 Regional snedrekrytering[74]

Det är stor skillnad mellan kommuner och län i hur stor andel av befolkningen som påbörjar högskolestudier. Det finns generella skillnader mellan stad och landsbygd samt mellan nordliga och sydliga delar av Sverige. Av dem som fyllde 24 år 2017 hade hemmahörande i Gotlands, Norrbottens och Jämtlands län lägst övergång till högskolan (35–36 procent), medan invånare i Stockholms och Uppsala län hade högst övergång (51 respektive 50 procent).

[73] Med utländsk bakgrund avses personer som tillhör den svenska befolkningen men som är födda utanför Sverige samt personer som är födda i Sverige och har två utrikes födda föräldrar. Med svensk bakgrund avses personer som är födda i Sverige (inklusive adoptivbarn) och har minst en inrikes född förälder.

[74] Avsnittet bygger på uppgifter i UKÄ (2018g).

Geografisk närhet till ett lärosäte kan utgöra grund för regionala skillnader, men det förklarar inte att det exempelvis finns stora skillnader mellan kommunerna i Storstockholmsområdet. Sambandet mellan föräldrars utbildningsnivå och ungdomars övergång till högskolan är starkt även på regional nivå.

Regeringen har påtalat att tillgången till utbildning ska vara god oavsett var i landet man bor, och att lärosätena därför bör utveckla distansutbildningen så att även boende i glesa landsbygdskommuner ges tillgång till högre utbildning.[75] Regeringen har i detta syfte gett UHR i uppdrag att utlysa projektmedel för att utveckla distanspedagogik.

6.5.3 Högskolans ansvar för breddad rekrytering

Högskolans ansvar att arbeta med att bredda rekryteringen till högskolan framgår av högskolelagen. Enligt en kartläggning från UHR arbetar lärosätena också med breddad rekrytering, men inte alltid på ett strukturerat sätt. UHR menar exempelvis att verktyg som bedömning av reell kompetens och alternativt urval kan användas bättre.[76] Samtidigt är högskolans möjligheter att påverka en skev rekrytering begränsad eftersom en stor del av selekteringen sker redan i grundskolan och i gymnasiet. Enligt en studie från UHR har barn med högutbildade föräldrar ett försprång mot andra barn då de tidigare får information om högre studier, oftare går i skolor där fler läser vidare, i högre utsträckning får rådet att studera vidare av sina föräldrar m.m.[77]

Vi menar att om regeringen vill följa breddad rekrytering på lärosätesnivå kan detta ske genom de överenskommelser som vi föreslår i kapitel 5. Varje lärosäte kan då, utifrån sina förutsättningar och uppdrag, sätta mål för arbetet med breddad rekrytering som sedan följs upp.

Utbildning på forskarnivå berörs sällan av regeringens uttalanden om breddad rekrytering, och forskarutbildningen finns heller inte omnämnd i förarbetena till högskolelagens reglering.[78] Universitet och högskolor har därmed såvitt vi kan bedöma inget uttalat uppdrag

[75] Prop. 2017/18:179, s. 59–60.
[76] UHR (2016), s. 8–9.
[77] UHR (2017), s. 35–36.
[78] Se prop. 2001/02:15.

att verka för en breddad rekrytering till utbildning på forskarnivå, även om det förstås kan ses som en del av lärosätenas generella samhällsansvar. Under sommaren 2017 remitterade regeringen en promemoria med förslag om att ändra begreppet i högskolelagen från breddad rekrytering till breddat deltagande. Inte heller denna berörde forskarutbildningen. Regeringen drog senare tillbaka förslaget. Vi menar att högskolans ansvar för breddad rekrytering bör omfatta utbildning på forskarnivå likväl som utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Om regeringen avser att gå vidare med planerna att se över högskolelagen i detta avseende bör den överväga om även ett breddat deltagande i forskarutbildningen ska ingå.

6.6 Forskning

Utredningen Forskning 2000 pekade på tre olika avvägningar som regering och riksdag har att göra när det gäller forskningen vid universitet och högskolor: avvägningar mellan anslag direkt till universitet och högskolor respektive anslag till forskningsråd, avvägningar mellan olika forskningsområden samt avvägningar om den geografiska lokaliseringen, dvs. fördelningen mellan olika lärosäten.[79] Till dessa tre avvägningar, som vi bedömer alltjämt är viktiga komponenter i styrningen, kan fogas ytterligare en aspekt, nämligen drivkrafter för kvalitet. Den kan visserligen naturligt ingå i alla de tre förstnämnda komponenterna, men också ses som en egen aspekt som fått ökad uppmärksamhet under de senaste tio åren när det gäller kvalitetsrelaterade kriterier i resurstilldelningen till universitet och högskolor avseende forskning och forskarutbildning. I detta avsnitt behandlar vi dessa olika avvägningar, som vi även återkommer till i kapitel 9.

[79] SOU 1998:128 s. 72.

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Vi föreslår att

- Regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmaste åttaårsperioden.

Riksdag och regering fördelar forskningsresurser till universitet och högskolor på två huvudsakliga sätt: som direkta anslag eller via andra myndigheter som fördelar forskningsbidrag. Utöver statens forskningsfinansierande myndigheter får lärosätena bidrags- och uppdragsfinansiering till forskning och forskarutbildning från en mängd andra svenska och utländska finansiärer. Den långsiktiga trenden har varit att andelen externa medel i lärosätenas samlade finansieringsbild har ökat, vilket också har bidragit till att diskussioner om för- och nackdelar med detta har förts under lång tid. I detta avsnitt beskriver vi denna utveckling, argumenterar för att en ökad andel direkta anslag är en viktig del i en styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, och föreslår en målbild och former för en sådan ökning.

Både externa medel och direkta anslag spelar en viktig roll

Både de anslag som går direkt till universitet och högskolor (kallas i det följande ”direkta anslag” eller ”basanslag” omväxlande) och statliga externa medel (dvs. medel som fördelas efter kvalitetsprövning via forskningsråd eller andra myndigheter) fyller viktiga funktioner i den statliga forskningsfinansieringen.

De externa medlens betydelse

Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering (SOU 2008:30) grupperade forskningsfinansieringssystemets uppgifter i begreppen kvalitet och relevans.[80] Att främja kvalitet genom att fördela medel efter sakkunniggranskning utifrån

[80] SOU 2008:30, s. 24.

vetenskapliga kriterier är således en viktig roll för de forskningsfinansierande myndigheterna, framför allt forskningsråden. En andra roll är att väga in forskningens användbarhet utifrån olika samhälleliga kunskapsbehov. Ur ett styrningsperspektiv har alltså staten använt forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter dels för att styra mot ökad kvalitet genom att fördela medel i konkurrens efter kvalitetsprövning, dels för att delvis styra forskningens inriktning för att säkerställa forskning av betydelse för olika samhällsbehov.

Utöver dessa två perspektiv brukar även de externa medlens betydelse för forskarnas frihet framhållas. Som Andrén beskriver innebar inrättandet av forskningsråd på 1940-talet en viss begränsning av den enskilde forskarens frihet jämfört den närmast totala frihet på verksamhetsnivå som rådde dessförinnan.[81] I en situation där omfattande fri forskningstid i tjänsten inte är någon självklarhet är dock möjligheten att utifrån egna forskningsidéer ansöka om finansiering som prövas av sakkunniga utan koppling till det egna lärosätet en viktig källa till frihet för den enskilda forskaren. Det gäller särskilt fria utlysningar inom bredare vetenskapsområden som bl.a. är en viktig del av Vetenskapsrådets finansiering.

De direkta anslagens betydelse

En tillräcklig basfinansiering är avgörande för lärosätenas förutsättningar att ta ett helhetsansvar för verksamheten och dess utveckling. Det innefattar bl.a. att skapa goda grundförutsättningar för forskningen genom att upprätthålla en nödvändig infrastruktur och en väl fungerande karriärstruktur med rimliga anställningsvillkor för lärare och forskare. I detta ligger även, som bl.a. utredningen Forskning 2000 betonade, att ansvara för en bred forskningsorganisation som ger möjlighet för lärare att forska, också utan bidrag från externa finansiärer. Forskning 2000 framhöll att pluralismen i forskningssystemet inte bara kan ligga i att universitetens och högskolornas lärare har ett antal finansiärer att söka medel hos, utan också att det vid universitet och högskolor finns reella möjligheter att förverkliga de idéer och initiativ som där kommer fram.[82] De direkta anslagen är också avgörande för lärosätenas ansvar för forskarutbildningen, och

[81] Andrén (2013), s. 74.
[82] SOU 1998:128, s. 76.

för sammanhållna kunskapsmiljöer med nära samband mellan utbildning, forskning och samverkan.

Basanslagens betydelse har också återkommande betonats av regeringen. Regeringen framhöll bl.a. i propositionen *Vissa forskningsfrågor* vikten av att lärosätenas egna resurser är så stora att de möjliggör ett självständigt agerande och egna prioriteringar när det gäller forskningens inriktning och omfattning.[83] Även i 2005 års och 2008 års forskningspolitiska propositioner framhöll regeringen de direkta anslagen som ”grunden för lärosätenas verksamhet” som ska ge lärosätena möjlighet att agera självständigt och fatta strategiska beslut angående långsiktiga inriktningar och prioriteringar om forskningen och utbildning på forskarnivå.[84] I 2012 års forskningsproposition framhöll regeringen de direkta anslagen som centrala för att skapa förutsättningar för fri, oberoende forskning genom att ge forskarna möjligheter att bedriva långsiktig forskning och fritt välja sina forskningsområden och frågeställningar. Regeringen betonade vidare de direkta anslagens betydelse för att ge goda villkor för forskare i form av tryggare finansiering och anställningar.[85] I 2016 års forskningspolitiska proposition framhölls också de direkta anslagens betydelse för att ta ansvar för en tydlig och överblickbar tjänstestruktur och karriärutveckling, jämställdhet, sambandet mellan utbildning och forskning, samverkan med det omgivande samhället och nyttiggörande av forskning, forskningsinfrastruktur samt deltagande med medfinansiering i större EU-program.[86]

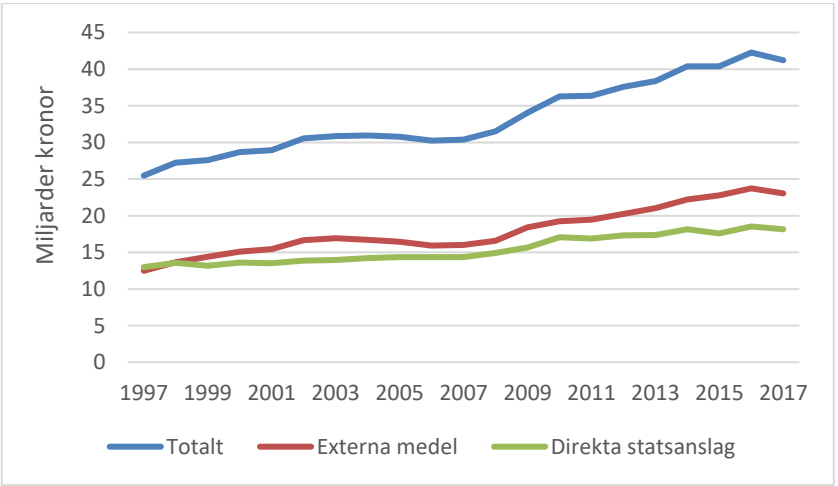
[83] Prop. 1998/99:94 s. 26.
[84] Prop. 2004/05:80 s. 54; prop. 2008/09:50 s. 53.
[85] Prop. 2012/13:30 s. 16, 55.
[86] Prop. 2016/17:50 s. 50.

Utvecklingen av direkta anslag respektive externa medel

Universitets och högskolors samlade intäkter – anslag, bidrag och uppdragsintäkter – för forskning och utbildning på forskarnivå (hädanefter benämnt forskningsintäkter) uppgick 2017 till 41,3 miljarder kronor. Forskningsintäkterna har ökat sedan 1997, men den tydligaste ökningen har varit från 2008 och framåt, vilket framgår av figur 6.1. De senaste tio åren har lärosätenas forskningsintäkter ökat med 10,5 miljarder kronor i fasta priser (34 procent).

Både de direkta statsanslagen och lärosätenas intäkter från externa finansiärer har ökat under den senaste 20-årsperioden. Omräknat i fasta priser har de direkta statsanslagen ökat från 13,0 till 18,2 miljarder kronor mellan 1997 och 2017. Under samma period har intäkter från externa finansiärer ökat från 12,5 till 23,0 miljarder kronor. Ökningen av externa medel har alltså varit större än ökningen av direkta statsanslag. Mellan 1997 och 2017 har de direkta statsanslagens andel av lärosätenas forskningsintäkter därför minskat, från 51 procent till 44 procent.

Figur 6.1 **Lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 1997–2017, miljarder kronor i 2017 års priser**



Anm. De direkta anslagen inkluderar också de anslag som fördelas via Kammarkollegiet efter beslut av regeringen.
Källa: UKÄ (2018e).

Förutom de direkta statsanslagen fördelas statliga resurser via forskningsråd och andra myndigheter. År 2017 uppgick universitets och högskolors forskningsintäkter från forskningsråd och statliga myndigheter till totalt 10,7 miljarder kronor.

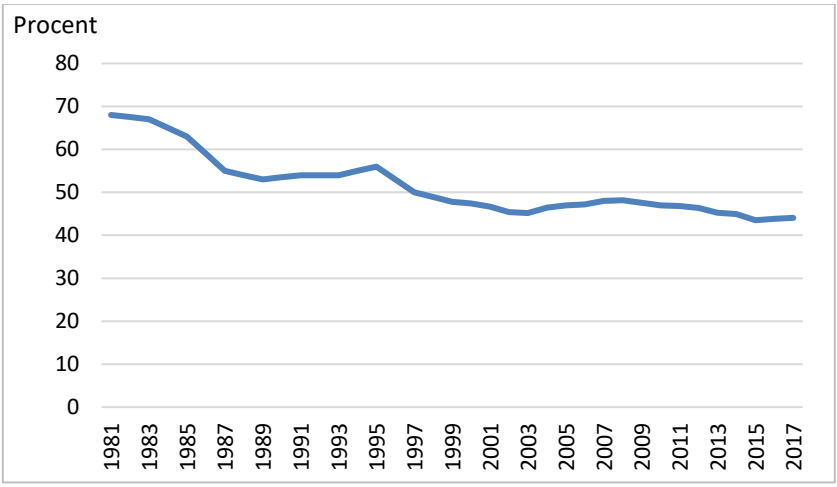
Om man räknar samman de direkta statsanslagen med de statliga medel som fördelas via forskningsråd och statliga myndigheter innebär det att 28,9 miljarder kronor statliga medel finansierade forskning vid universitet och högskolor år 2017. Det motsvarade 70 procent av lärosätenas totala forskningsintäkter. Forskningsintäkter från forskningsråd och statliga myndigheter har ökat i snabbare takt än de direkta statsanslagen, och utgjorde 2017 en större andel av de statliga resurserna till forskning än de gjorde 1997 (38 procent 2017 jämfört med 32 procent 1997).

En stor del av de externa forskningsintäkterna kommer från privat sektor. År 2017 utgjorde bidrag från privata stiftelser och organisationer 12 procent av lärosätenas forskningsintäkter (4,9 miljarder kronor). Mellan 1997 och 2017 har bidrag från dessa finansiärer mer än fördubblats, omräknat till fasta priser. Intäkter från företag i Sverige stod för 4 procent av lärosätenas forskningsintäkter. (Se bilaga 4 för ytterligare uppgifter om forskningsintäkter per finansiärskategori.)

I ett längre tidsperspektiv blir utvecklingen mot en högre andel externa medel än tydligare. Sedan 1981 har andelen direkta anslag minskat från 68 procent till nuvarande nivå på omkring 44 procent. Som framgår av figur 6.2 nedan ökade andelen externfinansiering särskilt starkt under 1980-talet samt från 1995 till 2003. Även mellan 2006 och 2015 var ökningen tämligen stor. Utvecklingen har påverkats både av strukturella förändringar som inrättandet av de offentliga forskningsstiftelserna, och periodvis av en uttalad politik att en allt större del av forskningsresurserna ska fördelas efter prövning av externa forskningsfinansiärer.[87]

[87] Regeringen uttalade denna ambition i prop. 2000/01:3 s. 146.

Figur 6.2 **Andel (%) direkta anslag av lärosätenas intäkter för forskning och forskarutbildning 1981–2015**



Anm. Figuren är bearbetad efter Heyman (2018).
Källa: SCB:s forskningsstatistik 1981–1997, UKÄ avseende 1999–2016.

Internationella jämförelser av graden av externfinansiering försvåras av att förutsättningar i olika länder skiljer sig i flera avseenden. Flera bedömare menar dock att den svenska externfinansieringsgraden är hög i en internationell jämförelse. I en rapport beställd av det danska forsknings- och innovationspolitiska rådet beräknas exempelvis att 55 respektive 70 procent av forskningsintäkterna i Danmark respektive Nederländerna var direkta anslagsmedel 2013.[88]

Skillnaderna mellan lärosäten är stora. Bland universiteten varierar andelen direkta anslagsmedel mellan 34 procent för Karolinska institutet och 62 procent för Linnéuniversitetet 2017. Bland högskolorna är variationen än större. Den direkta anslagsfinansieringens andel var 36 procent vid Mälardalens högskola och 94 procent vid Stockholms konstnärliga högskola 2017. (I bilaga 4 finns ytterligare statistik.)

[88] Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016).

Nackdelar och risker med för hög andel externa medel

Extern forskningsfinansiering bör ses som ett omistligt inslag i forskningssystemet som ger positiva effekter både för forskningens kvalitet och som ett sätt för samhället att styra en del av forskningens inriktning. Dock medför en alltför hög andel extern finansiering enligt vår mening ett antal negativa effekter eller risker.[89]

Utifrån perspektivet att främja starka och ansvarsfulla lärosäten är det ett grundläggande problem om externa medel blir alltför styrande för verksamheten. Det blir då svårt för ledningar att styra hur en ämnesinstitution, en fakultet eller ett lärosäte totalt sett ska utvecklas när det gäller olika områdens omfattning eller balans mellan utbildnings- och forskningsuppdrag. En hög andel externa medel försvårar inte minst för lärosätena att vara ansvarstagande arbetsgivare som strategiskt arbetar med frågor om jämställdhet, tjänstestruktur och karriärutveckling.

Externa medel binder dessutom upp stora delar av basanslaget i olika former av samfinansiering. Styreffekten förstärks av att en hög andel extern finansiering – tillsammans med att även en del av basanslaget fördelas på denna grund – ger ett lärosäte incitament att rikta sina basanslagsmedel till områden där möjligheten att få externa medel är stor. Det finns också en risk att lärosätenas interna kvalitetsprocesser inte upprätthålls och utvecklas som de borde utan ”outsourcas” till forskningsfinansiärerna.

Även för enskilda forskare och forskargrupper riskerar en hög andel externa medel att leda till en opportunistisk anpassning till det som finansiärer satsar på. Detta missgynnar forskning där det inte finns stor tillgång till externa medel och mer riskfylld forskning, och kan därmed hota såväl forskningens bredd och utbildningsanknytning som dess förnyelse och långsiktiga genomslagskraft. Det medför också en risk för undanträngning av inre drivkrafter och förflyttning till pengar som drivkraft.[90] Möjligheten att söka externa medel kan ge en frihet för den enskilde forskaren, men möjligheten att utveckla forskning utan hänsyn till möjligheten att få ett visst

[89] Diskussion av dessa finns bl.a. i Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016) s. 25 och Heyman (2018).
[90] Bl.a. Frey & Osterloh (2006) s. 11.

anslag beviljat är också en viktig frihet.[91] En hög andel externfinansiering medför också höga transaktionskostnader i form av tid för att skriva och granska ansökningar som annars kunnat användas till forskning.[92]

Det finns studier som pekar på att hög andel projektfinansiering kan vara negativt för forskningskvaliteten. Sandström & van den Besselaar finner bl.a. att länder med hög effektivitet (mätt som förändring av högciterade artiklar som följd av förändring i finansieringsnivåer) har väl utvecklade utvärderingssystem, men att länder med hög andel projektfinansiering har lägre effektivitet.[93] Den danska rapport som nämndes ovan konstaterar att det utifrån befintlig forskning inte finns några generaliserbara samband mellan nivån på basanslag och forskningens utveckling, men framhåller ändå utifrån en jämförande fallstudie den låga andelen basanslag som en bidragande orsak till att den svenska forskningen utvecklats sämre än den gjort i Danmark och i Nederländerna.[94] När det gäller jämförelser mellan svenska lärosäten verkar det inte finnas något tydligt samband mellan andel externa medel och effektivitet eller kvalitet, åtminstone inget positivt sådant.[95]

Det finns alltså inte empiriska belägg för att något visst förhållande mellan basanslag och externa medel är det bästa, men inte heller för att en hög andel externa medel ger högre kvalitet. Det verkar därmed inte finnas empiriskt stöd för den politik som förts de senaste årtiondena, som får anses bygga på antagandet att fördelning av en större andel via projektbidrag kommer att leda till högre kvalitet.

[91] För beskrivningar av den begränsade fria forskningstiden se bl.a. Bennich-Björkman (2004) och SULF (2018c), samt prop. 2012/13:30 s. 16.
[92] Enligt Högskoleverket (2011) och Hwang (2018) ägnas i genomsnitt åtminstone 10 procent av forskningstiden åt att ansöka om forskningsmedel.
[93] Sandström & van Besselaar (2018), s. 365–384.
[94] Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016). Öquist & Benner (2012) drar samma slutsats.
[95] Damvad (2016) finner inget tydligt samband, liksom Hwang (2018); Heyman (2018) finner ett troligt negativt samband.

Andelen direkta anslag bör öka

Mot bakgrund av ovanstående menar vi att det är angeläget att andelen direkta anslag i det svenska forskningsfinansieringssystemet ökar. Många har pekat på detta behov tidigare. Utredningen Forskning 2000 (SOU 1998:128) betonade bl.a. vikten av att universitet och högskolor har egna medel som i rimlig utsträckning kan finansiera forskningstid och andra forskningsresurser för forskning för de anställda lärarna samt för andra insatser inom forskning och forskarutbildning som prioriteras av lärosätena. Sedan dess har som ovan beskrivits andelen direkta anslag minskat. Riksrevisionen har behandlat problematiken, och rekommenderade regeringen att överväga om systemet är väl avvägt i relation till målet att varje universitet och högskola ska ha förutsättningar att fatta långsiktiga beslut om forskningen och att värna lärosätets integritet gentemot sina samarbetspartners.[96] Även Ledningsutredningen pekade på att basanslagets andel av den totala forskningsfinansieringen är alltför liten vilket innebär problem för en strategisk och proaktiv ledning av lärosätena.[97]

I de senaste forskningspolitiska propositionerna har regeringen framhållit vikten av de direkta anslagen och att dessas andel bör öka. I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* anförde regeringen att den minskade andelen som lärosätena själva disponerar över har försvårat lärosätenas möjligheter att möta en ökad internationell konkurrens och inte gett framstående forskare de förutsättningar som krävs.[98] I propositionen *Forskning och innovation* framhöll regeringen också ett antal nackdelar med ett alltför stort beroende av externa medel, bl.a. att det ger en osäkerhet och en kortsiktighet som försvårar såväl lärosätenas som enskilda forskares långsiktiga planering. Risktagandet i forskningen, som ofta är en förutsättning för den nydanande forskningen, blir för litet och satsningar sker i stället på forskning där forskaren med säkerhet kan visa resultat när det är dags att söka nya medel. Regeringen framhöll vidare att en obalans i förhållandet mellan direkta anslag och externa bidrag kan medföra att en alltför stor del av forskares tid får ägnas åt ansökningar i stället för åt forskning, och bidra till att resurser binds i alltför stor utsträckning genom att forskargrupper bygger upp reserver

[96] Riksrevisionen (2011) och Riksrevisionen (2012).
[97] SOU 2015:92 s. 104–109.
[98] Prop. 2008/09:50, s. 53.

som säkerhet för att möta risken att kommande ansökningar om medel inte bifalls.[99]

Även i den senaste forskningspolitiska propositionen anför regeringen att det är angeläget att lärosätenas medel till forskning och utbildning på forskarnivå ökar för att ge dem bättre möjligheter att ta ansvar för utvecklingen av den svenska forskningen. Regeringen menar att ökade anslag ger lärosätena bättre förutsättningar att genomföra förändringar som förväntas leda till ökad kvalitet i verksamheten och till att svensk forskning kan behålla sin tätposition i världen. De förändringar regeringen ser framför sig kopplat till ökade direkta anslag är t.ex. ökad samverkan med det omgivande samhället, interna utvärderingssystem av forskning, genomtänkta karriärsystem och bättre villkor för unga forskare som främjar jämställdhet, samt inte minst insatser för ökad forskningsanknytning inom utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Generellt konstaterar regeringen att en förstärkning av de direkta anslagens andel av lärosätenas totala forskningsfinansiering ger lärosätena ett större inflytande över både forskningens inriktning och hur den genomförs.[100]

Trots dessa ambitioner har den långsiktiga trenden den senaste tioårsperioden varit att andelen direkta anslag har fortsatt att minska från cirka 47 procent till cirka 44 procent, även om den ökat något vissa enskilda år. Vi menar att det behövs en mer uttalad målbild och plan för en bättre balans mellan direkta anslag och externa medel.

Minst hälften direkta anslag inom en åttaårsperiod

Vilken målbild bör då gälla för förhållandet mellan direkta anslag och externa medel? Det finns inget givet svar på den frågan. Det som behövs är enligt vår mening en tydlig förändring som ger nya signaler i systemet. För enskilda forskare och forskargrupper är målet att beroendet av att söka externa medel ska minska, med ökat utrymme att utveckla forskningsfrågor som kanske inte passar dagens utlysningar men kan leda till större genombrott över tid, eller att t.ex. forska inom områden där tillgången på externa medel är liten men behovet stort, t.ex. för en bättre forskningsbas för utbildning eller yrkespraktik. För lärosätesledningar på olika nivåer är målet att de

[99] Prop. 2012/13:30, s. 16 och 55.
[100] Prop. 2016/17:50, s. 55.

ska kunna ta ett tydligt ansvar för forskningens förutsättningar i form av karriärvägar och anställningsvillkor, utvecklade former för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling, infrastruktur, forskarutbildningen och sambandet mellan utbildning och forskning. En förändring bör motverka tendensen att beslut om forskningsverksamhetens inriktning i hög grad överlämnas till externa finansiärer.

Förändringen i balansen behöver då vara tillräckligt stor och vara en del av en tydligt uttalad och långsiktig färdriktning, så att både ledningar och enskilda forskare och forskargrupper kan arbeta mot en situation där medelsutlysningar blir mindre styrande för vilka forskningsfrågor som väljs, medelsansökningar tar mindre del av forskarnas tid och medelsbeviljningar får mindre avgörande betydelse för utvecklingen av lärosätenas forsknings- och utbildningsmiljöer.

I den andra vågskålen ligger att välja en realistisk målbild inom en rimlig tidsram, med hänsyn till att effekterna inte ska bli för dramatiska för den verksamhet som de forskningsfinansierande myndigheterna finansierar. Givet att staten bara styr över en del av de externa medlen behövs en större relativ omfördelning eller tillskott för att åstadkomma en viss förändring i den totala andelen.

Vi förordar att regering och riksdag tydligt uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmaste åttaårsperioden. Vi menar att det är rimligt att uttala ett riktmärke i förhållande till den totala externfinansieringsgraden, även om staten bara styr över en del av dessa medel. I konkreta termer behöver en sådan målbild översättas till vilka förändringar i statens fördelning av medel som behövs för att åstadkomma den. Vi föreslår självfallet ingen automatik i förhållande till olika privata eller utländska finansieringsströmmar, vilket vore oförenligt med principerna för statsbudgeten. Vi föreslår inte heller en målbild att externfinansieringsgraden ska vara densamma för olika lärosäten, utan den förändring vi förordar är en inriktningsförändring som verkar på systemnivå.

Att uppnå 50 procent direkta anslag är enligt vår mening inte ett orimligt högt ställt mål. Jämfört med situationen i vissa andra framgångsrika forskningsnationer, med situationen i Sverige under 1980-

talet, eller med målbilder som föreslagits i den aktuella svenska debatten,[101] kan det tvärtom anses vara väl lågt tilltaget. Vi menar därför att en ambition att ytterligare öka de direkta anslagens andel på längre sikt vore rimlig, men föreslår ingen konkret målnivå eller period för detta. När det gäller tidsperioden menar vi på samma sätt att en åttaårsperiod är fullt realistisk i förhållande till hur snabbt andelen externfinansiering förändrats under vissa tidigare tidsperioder.

Vägen mot balans bör ske genom en succesiv ökning av basanslagen som inleds i nästa samlade proposition. En sådan förändring kan genomföras genom att basanslagen prioriteras i kommande forskningssatsningar eller genom att medel omfördelas från myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag. Inom ramen för oförändrade totala intäkter skulle anslagsintäkterna behöva öka med 2,6 miljarder kronor. Det motsvarar cirka 27 procent av de statliga forskningsbidragen 2017. I kapitel 9 lämnar vi förslag om hur de ökade forskningsanslagen bör fördelas.

6.6.2 Fördelningen av direkta anslag

Fördelningen av anslag diskuteras i kapitel 9. Vi kommenterar här översiktligt frågan om en omfördelningsmodell för det direkta anslaget i den del som avser forskning och forskarutbildning.

Sedan 2009 har en modell använts där en del av anslaget omfördelas mellan lärosätena utifrån två indikatorer. Den ena baseras på vetenskapliga publiceringar och citeringar och den andra på storleken av de externa intäkterna (se vidare beskrivning i kapitel 9). Denna modell för omfördelning tycks i praktiken ha övergivits. Den användes senast i budgetpropositionen för 2016, och då enligt en tidigare ej använd princip där olika kategorier av lärosäten delades in i grupper med olika summor som fördelades inom respektive grupp. I budgetpropositionen för 2018 angav regeringen att den inte genomför någon omfördelning med hänsyn till ambitionen att ge goda förutsättningar för att bedriva forskning vid alla lärosäten. Regeringen har dock inte tydligt uttalat att modellen inte ska tillämpas i framtiden.

[101] Se t.ex. Öquist & Benner (2012), som föreslog målet att kvoten egenfinansiering/extern finansiering inte underskrider 60/40.

Vi menar att nuvarande modell bör ses som överspelad. Förutom de mer principiella skäl som vi anför i det följande är en grundläggande brist att såväl normeringsgrunderna för den bibliometriska indikatorn[102] som de viktfaktorer som departementet tillämpar[103] baserar sig på förhållanden som gällde 2008.

Vi anser inte heller att nuvarande modell i närtid bör ersättas med en annan indikatorbaserad modell för omfördelning. Även med den successiva ökning av andelen basanslag som vi förordar kommer andelen externa medel att vara hög under många år framöver, och en stabilitet i basanslaget kommer därför vara särskilt betydelsefullt. De insatser som en ökning av de direkta anslagen möjliggör bör dessutom göras utifrån varje lärosätes förutsättningar, och styrning mot utfall enligt vissa indikatorer bör därför undvikas.

Vi hänvisar också till de risker med prestationsbaserad resurstilldelning som vi diskuterade i avsnitt 4.5. Flera har pekat på att användningen av kvantitativa indikatorer för resursstyrning riskerar att leda till en ”performance paradox” där indikatorernas värde som mått urholkas och negativa bieffekter uppstår, såsom undanträngd inre motivation, uppdelning av forskningen för att maximera antalet artiklar och undanträngning av mer riskfylld forskning med osäkert kortsiktigt utfall men stort potentiellt långsiktigt värde.[104]

De två indikatorer som i dag används, vetenskapliga publiceringar och citeringar respektive externa medel, har dessutom sina särskilda begränsningar. När det gäller bibliometriska modeller formuleras i det s.k. Leidenmanifestet[105] från 2015 tio principer som bör beaktas vid utvärdering av forskning, där den första handlar om att kvantitativa mått ska utgöra ett komplement till kvalitativ expertbedömning och inte stå för sig själv. Ett viktigt skäl att inte i närtid använda bibliometriska mått i styrningen är utvecklingen mot öppen vetenskap där det vore direkt kontraproduktivt att premiera publicering enligt dagens system. När det gäller externa medel är det för att åstadkomma den förändring vi vill uppnå med en ökad andel basanslag

[102] Dvs. de s.k. områdesnormalerna i den tillämpade modellen (Waringmodellen) som baseras på bedömningar av antalet forskare inom olika ämnesområden och deras produktivitet.
[103] Dessa utgår från fördelningen mellan vetenskapsområden i respektive lärosätes anslag senaste gången dessa användes, dvs. budgetåret 2008.
[104] För en översikt, se Welpe m.fl. (2015).
[105] Hicks m.fl. (2015); Se även www.leidenmanifesto.org

angeläget att fördelningen av basanslaget inte samtidigt ger drivkrafter för att maximera mängden externa medel. Dessutom saknas i dagsläget en tillräckligt bra grund för att vikta externa medel mellan olika områden.[106] Vi anser inte heller att den fördelningsgrund för samverkan som användes 2018 är hållbar, vilket utvecklas i kapitel 7.

Vi beskrev i avsnitt 4.5 två tänkbara syften med prestationsbaserad tilldelning: omfördelningen i sig eller incitament. När det gäller omfördelning som syfte är det värt att notera att utfallet på olika produktivitets- eller kvalitetsindikatorer är starkt korrelerat med mängden tillgängliga resurser.[107] Det betyder att sådana utfall inte nödvändigtvis är en god indikator på var en resursförstärkning på marginalen skulle göra störst nytta. När det gäller incitament för kvalitetsutveckling finns den tidigare nämnda risken att fokus läggs på vad som premieras i modellen snarare än utveckling av egna strategier och profiler. Den incitamentseffekt som åstadkoms tycks också i högre grad vara kopplad till prestigen att komma väl ut i en kvalitetsjämförelse än själva resurstilldelningen.[108]

6.6.3 Åtgärder för att främja hög kvalitet

Vi bedömer att:

- Lärosätenas insatser med anledning av höjda basanslag bör följas upp i överenskommelserna.
- Ett nationellt ramverk för utvärdering av forskningen bör skapas som är kvalitetsdrivande och ger god insyn.

Tidigare har regering och riksdag sökt skapa drivkrafter för ökad forskningskvalitet på två huvudsakliga sätt: genom en ökad andel externa medel fördelade efter kvalitetsprövning[109] och genom en

[106] Dagens viktning baseras som sagt på de direkta anslagens fördelning mellan vetenskapsområden 2008. Den ämnesuppdelade SCB-statistik som föreslagits användas av Flodström (2011) och Vetenskapsrådet (2016) är enligt vår bedömning inte tillräckligt väl kvalitetssäkrad i dagsläget.
[107] Hwang (2018) beräknar korrelationen mellan ett lärosätes forskningsintäkter och forskningsvolym i form av publiceringar och citeringar till över 99 procent.
[108] Hicks (2012).
[109] En politik tydligast uttryckt i propositionen *Forskning och förnyelse* (prop. 2000/01:3).

omfördelningsmekanism i de direkta anslagen.[110] Vi har i det föregående argumenterat för att dessa två sätt riskerar att få ett antal negativa effekter. Denna bedömning baseras inte på en uppfattning att drivkrafter för hög kvalitet är oviktiga. Tvärtom menar vi att sådana drivkrafter behövs, och också bör förstärkas utifrån ambitionen att Sverige ska vara en ledande forskningsnation. Vi menar också att det är viktigt att lärosätenas insatser och resultat kan synliggöras på ett förtroendeskapande sätt för såväl regering och riksdag som andra aktörer i samhället. Den ökning av andelen basanslag som vi förordar bör också åtföljas av insatser som bidrar till att effekten blir så bra som möjligt.

Uppföljning av hur nya basanslag används

Om en tydlig förstärkning av lärosätenas basanslag sker, genom nytillkomna medel eller omfördelning från de forskningsfinansierande myndigheterna, är det rimligt att regeringen vill kunna se att dessa medel kommer att användas på ett för respektive lärosäte ändamålsenligt sätt och att de åtgärder som lärosätena vidtar kan följas upp. Samtidigt är det angeläget att nya medel inte styrs på ett likriktande sätt.

Här menar vi att de överenskommelser som beskrivs i kapitel 5 är en lämplig form. Det innebär att varje lärosäte formulerar sina strategier och mål för vilka förändringar som är ändamålsenliga utifrån lärosätets förutsättningar och de övergripande mål som en ökad andel basanslag syftar till, och hur dessa mål ska följas upp. Regeringen bör inte peka ut konkreta insatser eller målbilder som ska gälla för alla lärosäten, men varje lärosäte behöver argumentera tydligt för sina val och visa att uppföljning kan göras. Denna ansats är jämförbar med den som Nederländerna använder i sina ”Quality Agreements” 2019–2024. Medel som frigjordes i en reform av studiestödssystemet beslutades användas för kvalitetsfrämjande åtgärder inom den högre utbildningen. I dessa överenskommelser anges ett antal teman i form av övergripande effekter som resursförstärkningen avses få (t.ex. mer

[110] Genom den indikatorbaserade modell som infördes 2009 (prop. 2008/09:50) eller baserat på utvärderingar enligt den modell som Vetenskapsrådet (2014) utvecklade på regeringens uppdrag men som inte genomfördes.

lärarintensiv undervisning och mer handledning, bättre genomströmning eller förstärkt kompetensutveckling för lärarna). Varje lärosäte översätter dessa övergripande teman i konkreta insatser under perioden och vad de förväntar sig ha uppnått efter en viss tid.[111]

Stärkt kvalitetssäkring och utvärdering av forskningen

UKÄ utvecklar för närvarande det nationella kvalitetssäkringssystemet för att även omfatta lärosätenas kvalitetssäkring av forskning.[112] Inom ramen för sitt uppdrag har UKÄ redogjort för de anpassningar av det nationella kvalitetssäkringssystemet som de bedömer behövs i en rapport som de också remitterat för synpunkter inför det fortsatta arbetet.[113] I huvudsak handlar det enligt UKÄ:s bedömning om att utveckla granskningen av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete så att det också omfattar forskning. UKÄ ska alltså inte utvärdera forskningens kvalitet i sig.

I rapporten uttrycker UKÄ bl.a. att myndigheten ser positivt på att lärosätena utvecklar ett nationellt ramverk för kvalitetssäkring av forskning som skulle kunna motsvara de riktlinjer för intern kvalitetssäkring som European Standards and Guidelines (ESG) anger när det gäller utbildningens kvalitetssäkring. I sina resonemang om ett ramverk hänvisar UKÄ också till det Standard Evaluation Protocol (SEP) som de nederländska universiteten utarbetat i samarbete med motsvarigheterna till Kungl. Vetenskapsakademien och Vetenskapsrådet. Detta protokoll har funnits i olika versioner sedan 1993, och det senaste omfattar perioden 2015–2021. Det övergripande målet anges vara att visa upp den akademiska forskningens kvalitet och relevans, och förbättra dem där det behövs. Som målgrupper anges forskarna själva, lärosätesledningar, regeringen och intressenter i näringsliv och samhälle. Lärosätena ansvarar för att utvärdering sker vart sjätte år, enligt tre kriterier som anges i utvärderingsprotokollet (kvalitet, samhällsrelevans och livskraft/viability). Protokollet ger

[111] OCW m.fl. (2018).
[112] Uppdraget gavs som ett tillägg i UKÄ:s regleringsbrev för 2017. Samtidigt breddades uppdraget i UKÄ:s instruktion från att svara för kvalitetssäkring av högskoleutbildning till att nu gälla kvalitetssäkring ”av universitetens och högskolornas verksamhet”. Se även prop. 2016/17:50 s. 65–66.
[113] UKÄ (2018b).

utrymme för flexibilitet och anpassning till olika lärosätens eller områdens skilda förutsättningar.[114]

Inom SUHF pågår diskussioner om ett ramverk för kvalitetssäkring av forskning med anledning av UKÄ:s arbete. I ett förslag utarbetat av SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor anges tre grundläggande komponenter: 1) Fastställd ordning för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling av forskning, 2) Kontinuerlig uppföljning, samt 3) Återkommande granskning. I den tredje punkten anges att lärosätena med viss periodicitet och med stöd av externa granskare genomför bredare genomlysningar av sina forskningsmiljöer eller sin forskning i ett helhetsperspektiv för att identifiera styrkor, svagheter och utvecklingsmöjligheter, samt har system för att ta hand om de rekommendationer som denna granskning ger upphov till.[115]

Vi menar att UKÄ:s utvidgade uppdrag kan få positiva effekter för forskningens kvalitetssäkring, bl.a. med hänsyn till vad vi anfört i kapitel 4 om vikten av att främja en stark kvalitetskultur och effektiva kvalitetssäkrande system. Det gäller i synnerhet om ett nationellt ramverk med bred förankring och legitimitet såväl bland universitet och högskolor som hos andra aktörer utvecklas. En del i ett sådant ramverk som vi särskilt vill betona gäller extern utvärdering av forskningens kvalitet och relevans.

UKÄ:s uppdrag är att utvärdera lärosätenas kvalitetssäkring, och inte själva forskningens kvalitet. En viktig roll för ett nationellt ramverk skulle enligt vår mening vara att ange ramar för själva forskningens utvärdering som är kvalitetsdrivande och tillitsfrämjande. Att periodiskt se över sin forskning, själv beskriva dess kvalitet och få den granskad av externa kollegor i nationell och internationell jämförelse är viktiga drivkrafter för att upprätthålla en kvalitetskultur och få signaler till förändringsbehov, samtidigt som utvärderingar också tjänar ett viktigt syfte genom att ge insyn till politiker, andra intressenter och allmänheten.

För att tjäna dessa syften skulle ett ramverk för forskningsutvärdering behöva utvecklas och bli mer konkret än en enbart en norm om att extern genomlysning ska ske med viss periodicitet. Vissa ytterligare gemensamma principer och ramar skulle både

[114] Standard Evaluation Protocol 2015–2021: Protocol for Research Assessments in the Netherlands. Se även beskrivning i UKÄ (2018b,) s. 25–26.
[115] SUHF (2018b).

kunna verka kvalitetsdrivande och öka omvärldens tilltro till systemet. Som vi har betonat tidigare är det dock viktigt att utvärderingar kan anpassas så att de främjar kvalitetsutveckling utifrån lärosätets egna förutsättningar, strategier och profiler. En långt driven standardisering bör därför undvikas. Även om det nederländska systemet ger utrymme för anpassningar behöver det beaktas att de nederländska universiteten är ganska lika varandra, medan skillnaderna mellan de svenska lärosätena i storlek och förutsättningar i övrigt är betydande. Ett svenskt ramverk för forskningsutvärdering skulle därför behöva ha en högre grad av flexibilitet än det nederländska.

Om ett sådant ramverk utvecklas skulle det också tjäna på att inte ses som enbart lärosätenas angelägenhet, av två skäl. Dels är det väsentligt att de utvärderingar som lärosätena ansvarar för, den utvärdering av forskningens vetenskapliga kvalitet och betydelse som Vetenskapsrådet ansvarar för enligt sin instruktion (2 §), och UKÄ:s granskningar av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete samspelar så effektivt som möjligt. Dels ökar tilltron till ett ramverk för utvärderingar om också andra relevanta intressenter står bakom det. Vi rekommenderar därför lärosätena att ta initiativ till att ett ramverk för utvärdering av forskningens kvalitet och relevans tas fram i samarbete med UKÄ, Vetenskapsrådet och andra relevanta intressenter som t.ex. vetenskapsakademierna.

6.6.4 Avvägningar mellan olika forskningsområden

Vi bedömer att

- Styrning mot olika forskningsområden kan ske via forskningsfinansierande myndigheter eller som särskilda satsningar via de direkta anslagen efter bred utlysning och sakkunnigprövning.

Avvägningen mellan olika forskningsområden beskrevs av utredningen Forskning 2000 som ”själva huvudfrågan” i forskningspolitiken.[116] Även i dagens forskningspolitiska propositioner upptar frågor om forskning med olika inriktning eller för olika behov stort utrymme. Formerna för styrningen har dock förändrats radikalt över

[116] SOU 1998:128 s. 232.

tid. Från en situation, före 1993 års reform, där samlade potter för varje fakultet fördelades över ett begränsat antal lärosäten (främst universiteten), har i dag samtliga lärosäten fasta forskningsresurser som de kan fördela helt fritt mellan olika områden. Regeringens och riksdagens styrning av den övergripande inriktningen på forskningsmedlen sker i stället genom fördelningen av medel via de forskningsfinansierande myndigheterna (vilkas andel har ökat kraftigt) samt via riktade satsningar av olika slag (vilkas omfattning också har ökat).

Vi ser det som legitimt att regering och riksdag bedömer behovet av forskningsresurser bl.a. med hänsyn till utmaningar i samhället eller olika kunskapsområden. Varken kunskapsutvecklingen eller samhällets kunskapsbehov kan dock förutses, och ofta nog kommer båda att förutsätta tvärvetenskap och utveckling av nya forskningsområden. Områden som anses behöva särskilda satsningar bör också kunna avgränsas olika över tid. Vi föreslår således inte någon återgång till en fast indelning av lärosätenas anslag i olika vetenskapsområden. Styrning av forskningsmedlen till vissa områden kan som i dag göras via de forskningsfinansierande myndigheterna eller genom särskilda satsningar såsom strategiska forskningsområden. Det är dock viktigt att denna styrning utformas på ett ändamålsenligt sätt. Vi menar att följande principer bör gälla.

För det första bör styrning mot vissa områden baseras på en analys som visar på tydliga brister, luckor eller utvecklingsbehov. Givet statens roll att framför allt ansvara för sådant som är samhällsviktigt men inte säkerställs av andra aktörer måste en sådan analys ta hänsyn även till de privata finansiärernas prioriteringar, med inriktningen att balansera eller kompensera dessa.

För det andra måste områden som pekas ut vara tillräckligt breda för att inte inkräkta på forskningens frihet. Eventuella behov att få mycket specifika frågor belysta bör hanteras som uppdragsforskning.

För det tredje bör fördelningen mellan olika områden som resurser ska satsas på göras samlat och på nationell nivå innan fördelning mellan lärosäten kommer in i bilden.

Fördelning mellan lärosäten måste, för det fjärde, göras efter bred utlysning och sakkunnigprövning utifrån tydliga kriterier.

Formerna för fördelning av forskningsanslaget utvecklas i kapitel 9.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

Vi föreslår att

- En översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen görs. Översynen bör omfatta såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning. Syftet med översynen ska vara att säkerställa att den statliga forskningsfinansieringen är ändamålsenligt organiserad.

Nuvarande myndighetsorganisation för forskningsfinansiering sjösattes 2001 och föregicks av flera utredningar, bl.a. en parlamentarisk kommitté (Forskning 2000). Systemet utvärderades 2008 av utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering (SOU 2008:30). Utredaren bedömde bland annat att det generellt sett saknades uttalade ambitioner bland forskningsfinansiärerna att skapa en mer sammanhållen struktur av utlysningar för att tillgodose behoven inom hela värdekedjan, från grundforskning till tillämpning inom olika sektorer. Utredningens huvudförslag var att de statliga forskningsfinansiärerna skulle slås samman till en för att öka möjligheterna att uppnå såväl hög vetenskaplig kvalitet som nyttiggörande. Regeringen valde att inte genomföra utredningens förslag med argumentet att det är viktigt med mångfald i finansieringssystemet.

Under mandatperioden 2018–2022 kommer den statliga forskningsfinansierande myndighetsorganisationen (med forskningsråden och Vinnova) att fylla 20 år. En ny forskningsfinansierande myndighet, Skolforskningsinstitutet, har inrättats 2015 och har en delvis överlappande finansiering av forskning med Vetenskapsrådet. Forskningsråden och Vinnova har genomgått stora förändringar sedan de bildades inte minst på grund av många och utvidgade uppdrag initierade av regeringen. Forskningsfinansieringen från övriga myndigheter är fortsatt omfattande och stod för cirka 15 procent av högskolans statliga bidragsintäkter till forskningen 2017.

Finansieringen av forskning är i många fall överlappande och alla forskningsråd finansierar i varierande grad såväl grundforskning som behovsmotiverad forskning. Det svenska systemet beskrivs ibland som fragmenterat där samma forskare vänder sig till olika forsk-

ningsråd och andra externa finansiärer med ansökningar om forskningsbidrag. Mot bakgrund av lärosätenas beroende av extern finansiering från många olika källor, det delade ansvaret för finansiering av forskningsinfrastruktur mellan lärosäten och finansiärer samt betydelsen av finansiärernas interna styrning och förmåga att prioritera och genomföra regeringens forskningspolitik, finns enligt vår mening anledning för regeringen att genomföra en ny utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering i syfte att åstadkomma en samordnad och flexibel struktur.

För att möjliggöra en helhetssyn på den statliga forskningsfinansieringen bör översynen inkludera samtliga myndigheter som finansierar forskning vid universitet och högskolor. Utöver organisationsfrågor bör det i översynen också ingå att se över finansiärernas arbetssätt och val av finansieringsformer för att även i dessa delar säkerställa att de statliga medlen fördelas på ett ändamålsenligt sätt och med hög kvalitet oavsett finansieringens inriktning. En särskild fråga för översynen att belysa är hur större infrastrukturer bör finansieras för att säkerställa en ändamålsenlig finansiering och god tillgång för forskare och aktörer från näringsliv och offentlig sektor. Ett av syftena med vår utredning är att tydliggöra anslagsfinansieringens roll i forskningens finansiering. Vår ambition är att den översyn vi föreslår på samma sätt ska tydliggöra den externa finansieringens roll och slå fast vilka övergripande principer som ska gälla för att den ska ge bästa resultat.

I avvaktan på en sådan översyn är det viktigt att den positiva utveckling som vi kan skönja mot ökad samordning mellan finansiärerna och ökad dialog mellan finansiärer och lärosäten fortsätter. All statlig extern forskningsfinansiering bör enligt vår mening ha ett långsiktigt perspektiv, präglas av transparens och säkerställa hög kvalitet i beredningsprocesserna. Statliga forskningsfinansiärer bör samordna sina administrativa rutiner samt uppföljning och utvärdering. Det är också angeläget att den externa finansieringen inte påverkar lärosätets samlade verksamhet negativt, t.ex. genom att de forskare som tilldelas bidrag inte ges möjlighet att delta i utbildningen.

7 Samverkan och samhällspåverkan

7.1 Ökade förväntningar på samverkan och samhällspåverkan

Lärosätenas samverkan med det omgivande samhället i vid mening har alltid utgjort en grundpelare i lärosätenas arbete och varit en självklar del av såväl utbildning som forskning. Som Benner och Sörlin konstaterar så har högskolan, som delar av en offentlig styrning och beroende av offentlig finansiering, varit en integrerad och pådrivande aktör i samhället, med nära anknytning till skola, näringsliv, stad, politik och kultur.[1] Samtidigt har förväntningarna ökat i takt med högskolans ökade omfattning och roll i samhället, vilket framgår i kapitel 2.

Utvecklingen av högskolans samverkan med omgivande samhälle har under lång tid haft en central roll i den svenska högskolepolitiken men även inom andra politikområden. En rad utredningar och samtliga forskningspolitiska propositioner genom åren har lyft fram samverkan på olika sätt: som ett medel för demokratiutveckling, kvalitetsutveckling av kärnverksamheten, näringslivets utveckling och konkurrenskraft och som ett sätt att möta globala och samhälleliga utmaningar.

Den senaste propositionen för forskning och innovation, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* (prop. 2016/17:50), är ett aktuellt och belysande exempel. Samverkan och samhällspåverkan lyfts här som ett av tre prioriterade delmål:

> För att Sverige att ska fortsätta vara ett framstående forsknings- och innovationsland måste samverkan mellan universitet och högskolor, näringsliv och det övriga samhället stärkas och förnyas i hela landet.[2]

[1] Benner & Sörlin (2015).
[2] Prop. 2016/17:50, s. 20.

Ett starkt fokus på samverkan är ingen specifikt svensk företeelse utan ansluter i hög grad till en internationell utveckling där inte minst EU lyfter fram att samverkan, forskningens nyttiggörande och innovation är viktiga medel för att stärka EU:s konkurrenskraft.[3]

De successiva förändringarna av högskolelagen (1992:1434) rörande samverkan, som beskrivits i kapitel 2, är ett av flera uttryck för hur de politiska förväntningarna på högskolan att kunna bidra till samhällets utveckling har accentuerats över tid. Andra exempel är införande av holdingbolag och andra strukturer för högskolans medverkan i innovationssystemet, samt att externa finansiärer (nationella och internationella) i allt högre grad ställt krav på att forskningen ska bedrivas i samverkan och/eller ska visa på tydlig tillämpning. Här kan Vinnova samt KK-stiftelsen, som finansierat verksamhet vid högskolor och nya universitet, lyftas fram som belysande exempel.

Gemensamt för den nationella och internationella politiken inom området är att det finns en underliggande övertygelse om att ökad samverkan kan bidra till en positiv samhällsutveckling. Vidare finns en uppfattning att utbildningens och forskningens kvalitet och relevans stärks genom att på ett strukturerat och ömsesidigt sätt samverka med externa aktörer.

Denna förväntning på hur akademin kan bidra i samhällsutvecklingen menar vi ligger i linje med högskolans grundläggande samhällsansvar som vi har beskrivit i kapitel 4. Det bör finnas tydliga förväntningar på lärosätena och lärarna att bidra till att den kunskap och kompetens som skapas kommer till nytta i samhället på olika sätt. All samverkan innebär samtidigt någon typ av interaktion med en annan part som ofta har egna målsättningar och förväntningar. Här finns en potentiell risk för olika typer av intressekonflikter. Högskolans samverkansarbete måste därför ske med beaktande och med utgångspunkt i de akademiska grundvärden som redogjorts för i kapitel 4.

I de följande avsnitten kommer vi att presentera hur styrningen av högskolan bör utformas för att främja lärosätenas samverkansarbete på ett ändamålsenligt sätt. Vi fördjupar oss dock inte i högskolans roll i innovationssystemet, som vi menar bör vara föremål

[3] Ett belysande exempel på detta är den s.k. Lissabonstrategin som fokuserade just på EU:s konkurrenskraft. Ett mer aktuellt exempel är det åttonde ramprogrammet Horizon 2020 som särskilt betonar innovation och forskningens betydelse för att lösa samhälleliga utmaningar.

för fortsatt utredningsarbete[4]. Begreppet samverkan är mångfacetterat och historiskt föremål för en rad tolkningar, vilket vi menar delvis har försvårat styrningen och det konkreta utvecklingsarbetet inom området. Vi inleder kapitlet med frågan om hur uppgiften att samverka, informera och nyttiggöra forskningsresultat anges i lagen och föreslår en ny formulering som bättre fångar bredden i högskolans samhällsansvar. Därefter diskuteras hur samverkan och samhällspåverkan kan mätas, och vi föreslår att uppföljning och utvärdering av lärosätenas arbete med samverkan och samhällspåverkan sker dels inom ramen för kvalitetssäkringssystemet, dels inom ramen för överenskommelserna. När det gäller finansiell styrning menar vi att en samlad samverkansparameter i resurstilldelningssystemet inte är ändamålsenlig, men att regeringen med fördel kan göra mer riktade satsningar.

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Vi föreslår att

- Regeringen tar initiativ till att förändra lydelsen i 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) så att det anges att det i högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Såsom framgår i kapitel 2 har regleringen i högskolelagen (1992:1434) rörande samverkansuppgiften successivt preciserats och utvecklats. Lärosätenas övergripande uppdrag regleras i högskolelagen (1992:1434) där det i 1 kap. 2 § anges:

[4] Se avsnitt 7.8 i detta kapitel där vi föreslår att högskolans roll i innovationssystemet belyses i en särskild utredning.

> Staten ska som huvudman anordna högskolor för
> 1. utbildning som vilar på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad vetenskap, och
> 2. forskning och konstnärlig forskning samt utvecklingsarbete.
> I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.

Det sista stycket, som kan sägas övergripande definiera den samlade samverkansuppgiften, visar på att samverkan består av olika delar. Förutom samverkan som innebär en ömsesidig relation mellan lärosätet och en eller flera externa aktörer så anges att högskolan ska informera om sin verksamhet samt verka för forskningens nyttiggörande (inklusive innovationsarbete). Dessa två senare delar förutsätter inte alltid en direkt ömsesidig relation, och sätter fokus mer på faktisk samhällspåverkan än på samverkan som aktivitet eller metod. Vi kan alltså tala om samverkan som ett medel för utbildningens och forskningens samhällspåverkan. En positiv samhällspåverkan kan förstärkas dels genom att samverkan bidrar till utbildningens och forskningens kvalitet och relevans, dels genom aktiva insatser för att sprida kunskap och kompetens och bidra till dess praktiska tillämpning.

Vi menar att högskolelagens nuvarande formulering är för begränsad när det gäller att beskriva högskolans faktiska roll och ansvar att bidra med samhällsnytta i bred mening. Ett ensidigt fokus på forskningsresultat och information menar vi inte speglar högskolans samlade och faktiska verksamhet.

För det första är det senaste tillägget, att ”verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta”, en onödigt snäv avgränsning i förhållande till högskolans samhällsansvar. Ändringen tillkom efter förslag av UHFOR-utredningen, som bedömde att förvärv och nyttiggörande av forskningsresultat inte inrymdes i lärosätenas uppgift som den tidigare formulerades och att det därför behövdes en ny bestämmelse. Denna ansåg utredningen medföra en ny och egen uppgift vid sidan av forskning och utbildning.[5] Regeringen ansåg att uppgiften att verka för att forskningsresultat kommer till nytta visserligen kunde ses som en naturlig del av högskolans befintliga samverkans- och informationsuppgift, men att det ändå borde förtydligas. Till skillnad från utredningen ansåg regeringen att

[5] SOU 2005:95.

även detta borde ses som en integrerad del av högskolans samlade uppgift. Även om kommersialisering stod i fokus för UHFOR-utredningen framhöll såväl utredningen som regeringen att nyttiggörande också kan innebära att information om forskningsresultat finner sin väg ut i samhället och den övriga forskarvärlden och där väcker intresse för vidareutveckling av liknande eller bättre idéer.[6] Utifrån ett sådant integrerat och kumulativt synsätt menar vi att bestämmelsen borde ha fått en bredare formulering.[7] Den kunskap och kompetens som finns vid universitet och högskolor är bredare än vad som går att hänföra till specifika forskningsresultat, och lärosätenas ansvar med att föra ut kunskap och bidra till att den omsätts till samhällsnytta bör inte begränsas till enbart ursprungliga forskningsresultat från det egna lärosätet utan avse den kunskap och kompetens som högskolans lärare, forskare och studenter skapar eller tillägnar sig inom ramen för utbildnings- och forskningsverksamheten. Den bör inte heller begränsas till forskningen; i diskussionen om samhällspåverkan saknas ofta hela den betydelse som utbildningen har för samhällspåverkan.

När det gäller uppgiften att informera om verksamheten kan den anses otydlig. Formuleringen är likartad med det krav som alla myndigheter har enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515) att tillhandahålla information om verksamheten, men högskolelagens krav bör anses vara mer långtgående. Varken begreppet ”samverkan” eller ”information” kan självklart anses omfatta centrala delar i samhällsansvaret såsom högskolans folkbildningsuppgift samt det ansvar som högskolan har i att vara en kritisk röst i samhället. Vi menar att en bredare formulerad uppgift att verka för att kunskap och kompetens kommer samhället till nytta naturligt skulle omfatta även olika former av information, och att information därför inte behöver nämnas särskilt i högskolelagen.

Vi menar att det fortsatt bör anges i högskolelagen att lärosätena ska samverka med det omgivande samhället. Utifrån ett resonemang om samverkan som ett medel för samhällspåverkan kunde man möjligen ifrågasätta behovet av detta. Samverkan är dock viktigt inte minst för lärosätenas mottagande av erfarenheter och problem utifrån och bör därför anges särskilt.

[6] Prop. 2008/09:50 s. 117–118.
[7] Den tidigare formuleringen att ”sprida kännedom om verksamheten samt om hur sådana kunskaper och erfarenheter som har vunnits i verksamheten ska kunna tillämpas” var jämförelsevis bredare.

Med anledning av ovanstående föreslår vi att regeringen tar initiativ till en lagändring, inklusive det ytterligare beredningsarbete som kan behövas, i syfte att högskolans samlade verksamhet och ansvar för samhällspåverkan tydligare ska framgå. Vi föreslår att lydelsen i högskolelagen bör vara:

I högskolornas uppgift ska det ingå att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

7.3 Hur kan samverkan och samhällspåverkan bedömas?

När man betraktar den samlade samverkansuppgiften är det tydligt att uppgiften på konkret nivå består av en mycket stor spännvidd av aktiviteter.[8] Dessa aktiviteter, sett ur ett lärosätesperspektiv, kan se olika ut beroende på ämnesområde, utbildningsmix, olika forskningstraditioner och inriktningar, lärosätesprofil samt vilka omgivande aktörer som finns inom lärosätets verksamhetsområde. Detta kan gälla allt från rena bildningsinsatser för en allmänhet till etablerade forskningssamarbeten med enskilda företag eller utbyten mellan forskare, offentliga aktörer och näringsliv t.ex. genom gemensamma projekt eller öppna forum. Det kan gälla indirekt påverkan genom spridning av grundforskningsresultat vars kortsiktiga tillämpning är oklar men som kan ha stor långsiktig betydelse till uppdragsutbildning som ett svar på ett konkret kompetensutveckling för en specifik personalgrupp.

Olika försök har gjorts genom åren att dela in samverkan i olika aspekter. I Högskoleverkets utvärderingar av högskolans samverkan användes exempelvis en tredelning i samverkan för demokratiutveckling, för kunskapsutveckling och tillväxt, samt för bättre utbildning.[9] I en senare forskningsöversikt över samverkansmönster publicerad av Vinnova menar författarna, utifrån en sammanställning av olika kategoriseringar av samverkansmönster, att samverkan kan inordnas i fyra huvudkategorier: Samverkan vid tekniköverföring, Forskningssamverkan, Utbildningssamverkan samt Övrig utåtriktad

[8] Se exempelvis Högskoleverket (2005) och Vinnova (2014).
[9] Högskoleverket (2004) Högskoleverket (2008b).

samverkan.[10] Dessa kategorier kan sedan inordnas i en mängd underkategorier som speglar olika typer av aktiviteter. Liknande kategoriseringar har gjorts av andra forskare och myndigheter.[11]

Vi kan alltså konstatera att samverkan kan ta sig en mängd olika uttryck, vilket enligt vår mening får två viktiga konsekvenser. Å ena sidan behöver styrningen utformas med hänsyn till denna bredd och inte avgränsa högskolans samhällsansvar till exempelvis enbart näringslivsutveckling. Å andra sidan behövs ofta en precisering av begreppet för att tala om samverkan i meningsfulla termer. Risken är annars att styrningen greppar över ett för stort område som saknar relevans när det gäller styrning, kvalitet, incitament och uppföljning.

Om högskolans verksamhet ska bidra till en positiv samhällsutveckling så är det också rimligt att på olika sätt försöka bedöma effekterna utanför lärosätena. Olika modeller tillämpas i olika länder för att försöka bedöma de direkta och indirekta effekterna av lärosätenas verksamhet. Flera länder använder utvärderingsmodeller där bedömning av forskningens samhällspåverkan ingår i kvalitetssäkringssystemet, och i vissa fall även utgör grund för medelstilldelning.[12]

En del i bedömningen av lärosätenas samverkan är att försöka samla in olika aktörers faktiska och upplevda nytta av den forskning och, utbildning och insatser för nyttiggörande som utförs på lärosäten. Den av Vinnova utvecklade modellen för bedömning av lärosätenas samverksarbete som beskrivs i avsnitt 7.6 utgjorde ett försök att i ett nationellt sammanhang tillämpa en modell där just medaktörer får bedöma lärosätenas samverkansarbete.[13]

Det finns dock en rad svårigheter att bedöma effekterna av samverkansarbetet. I Vinnovas rapport *Universitet och högskolors samverkansmönster och dess effekter* görs en nationell och internationell litteraturgenomgång av den forskning som studerat effekter på olika samverkansprocesser. Författarna sammanfattar sin genomgång med att konstatera att:

[10] Vinnova (2014), s. 9–10.
[11] Se t.ex. Petrusson (2015) och de underlagsrapporter från Vetenskap & Allmänhet som beskrivs i avsnitt 7.6 nedan.
[12] Det mest kända är kvalitetsutvärderingssystemet REF i England där forskningens genomslag (impact) har direkt påverkan på anslagsfördelningen. Även Australien och Italien är exempel på länder som har ett liknande system med expertpaneler som bedömer forskningens impact.
[13] Även i Vetenskapsrådets förslag till kvalitetssystem (FOKUS) fanns en komponent där forskningens genomslag och relevans skulle bedömas av särskilt utsedda paneler. Se Vetenskapsrådet (2014).

> Samtidigt som litteraturöversikten lyfter fram ett antal typeffekter av samverkansmönster, framträder även stora svårigheter med att identifiera och värdera effekter. Detta beror på att många effekter är subtila och att samverkansaktiviteterna är nära sammanflätade med varandra och med andra aktörers agerande. Effekten påverkas således av kontextuella förutsättningar som kan vara svåra för UoH, eller andra samverkansparter att påverka, såsom motivation, stödsystem, omvärldens drivkrafter och påtryckningar, regioner och branschers förutsättningar att samverka, samt olika ämnesområdens karaktär. Dessutom värderar olika parter effekterna av samverkan på olika sätt.[14]

Ett ytterligare exempel på att det är svårt att mäta effekterna ges av Vetenskapsrådet i sin rapportering av ett regeringsuppdrag att ta fram indikatorer till stöd för att följa de forskningspolitiska målen. I uppdraget ingick bland annat att ta fram indikatorer för samverkan och samhällspåverkan. I slutrapportens sammanfattning anger Vetenskapsrådet att:

> Samverkan och samhällspåverkan sker på många sätt när det kommer till forskning. Det kan konstateras att det inte finns indikatorer som på ett fullödigt sätt beskriver detta. Det bör därför beaktas att de föreslagna indikatorerna mer än på andra områden bara beskriver en begränsad del av samverkan och samhällspåverkan. Det är vidare så att det som är möjligt att forma indikatorer för i många fall främst är förutsättningar för det som önskas beskrivas.[15]

Vi menar att det är relevant att bedöma de effekter som lärosätenas samverkansprocesser (och övrig verksamhet) har på det omgivande samhället. Vi vill dock betona vikten av att utvärderingar görs på ett sådant sätt att resultaten både är användbara av lärosätena själva och ger värdefull information för regeringen och omvärlden, och så att de inte ger oönskade styreffekter. Bland annat är det viktigt att utvärderingar inte blir likriktande, givet uppgiftens mångfacetterade karaktär och den målsättning som uttrycks i våra direktiv att varje lärosäte ska kunna stärka samverkan utifrån sina specifika förutsättningar. Sveriges högskolesystem med lärosäten med mycket stora skillnader och skilda förutsättningar gör detta än viktigare.

Som vi beskrivit ovan kan modeller som bedömer samverkan och samhällspåverkan inte enkelt reduceras till kvantitativa indikatorer eller enkla kvalitativa bedömningar. Ett system som syftar till att jäm-

[14] Vinnova (2014), s. 5–6.
[15] Vetenskapsrådet (2018b), s. 3.

föra och rangordna alla lärosätens samlade samverkan och samhällspåverkan med tillräcklig kvalitet och legitimitet skulle enligt oss innebära en mycket omfattande administrativ överbyggnad och utvärderingsapparat med svåra metodologiska avvägningar som tar hänsyn till lärosätenas kontext och inriktning. Vi menar också att kostnaden för ett sådant system förmodligen överskrider de vinster i form av tydliga bedömningar som skulle kunna åstadkommas.[16] Vi menar vidare att sådana system kan missa eller underskatta den samhällseffekt som högskolan grunduppgift att utbilda studenter, som genom kompetens bidrar till samhällets utveckling, innebär. Vi föreslår därför i det följande att uppföljning och utvärdering av lärosätenas arbete med samverkan och samhällspåverkan sker dels inom ramen för kvalitetssäkringssystemet (7.4), dels inom ramen för överenskommelserna (7.5). När det gäller finansiell styrning menar vi att en samlad samverkansparameter i resurstilldelningssystemet inte är ändamålsenligt, men att regeringen med fördel kan göra mer riktade satsningar (7.6).

Ett relativt nytt område för bedömning av högskolans samhällspåverkan utgörs av så kallade altmetritska undersökningar. I korthet innebär detta att forskningsresultats genomslag i publika medier och sociala forum mäts. Även om det pågår en utveckling att kvalitetssäkra metoderna är den samlade bedömningen att resultatet av dessa undersökningar inte kan ligga till grund för att på ett rättvist sätt mäta lärosätenas samhällspåverkan.[17]

[16] I Vetenskapsrådets förslag till nytt kvalitetssystem (FOKUS) görs en redovisning av internationella erfarenheter. Se Vetenskapsrådet (2014).
[17] Se exempelvis Bornmann (2017) för en diskussion om hur man kan mäta genomslag för olika typer av publiceringar och forskningsresultat.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Vi föreslår att

- Bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet.
- Regeringen kan för att få en samlad nationell bild av specifika områden ge UKÄ i uppdrag att genomföra tematiska utvärderingar.

Vi menar att det finns en grundläggande samsyn om att betrakta samverkan som en integrerad del av högskolans traditionella uppgifter forskning och utbildning.

Vinnova har i sin metodutveckling av bedömning av lärosätenas samlade samverkansarbete definierat samverkan som

> … en interaktiv process som skapar ömsesidig nytta, både för lärosäten och samverkanspartners. Samverkan ses inte som en enskild verksamhet utan som integrerad i lärosätenas kärnverksamhet.[18]

Synsättet har också stöd i det policydokument som SUHF:s expertgrupp för samverkan har sammanställt där man anger att

> Samverkan är en integrerad del av – och enbart relevant i relation till – lärosätenas forskning eller utbildning ... Detta synsätt har betydelse för hur samverkan bör beskrivas, följas upp och värderas liksom hur samverkansuppgiften ska premieras i samband med meritvärdering på individnivå eller ekonomiska incitament.[19]

Vi menar att det är viktigt att betona samverkan och samhällspåverkan som en integrerad del av högskolans forsknings- och utbildningsuppgift som motvikt till den föreställning som fortfarande finns att se samverkan som en tredje uppgift vid sidan om utbildning och forskning. Detta integrativa sätt att se på den samlade samverkansuppgiften innebär enligt oss att bedömning och kvalitetssäkring

[18] Vinnova (2016), s. 2.
[19] SUHF (2018a).

följaktligen bör ske inom ramen för ordinarie kvalitetssystem. Lärosätenas samverkansarbete med arbetslivet finns redan med som ett bedömningsområde för utbildning i det nationella kvalitetssystemet som nu implementeras.[20] På samma sätt har UKÄ i sitt förslag till kvalitetssäkringsarbete av forskning föreslagit att forskningens samverkan och forskningens nyttiggörande bör inkluderas i granskningen av forskningens kvalitetssäkring.[21]

Vi stöder utvecklingen av att samverkan som relaterar till utbildning och forskning blir integrerade delar av det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning. Vi menar att en integration av viktiga samverkansaspekter[22] till ordinarie kvalitetssystem förväntas få legitimitet i högskolan och vara en internt starkt motiverande faktor för den fortsatta utvecklingen. Vi menar vidare att en sådan utveckling kan utgå ifrån och anpassas till olika lärosätens och miljöers specifika profil och förutsättningar.

Att UKÄ får ett tydligt ansvar för uppföljning av samverkan som relaterar till kvalitetssystemet menar vi också kan stärka bedömningsgrunderna och uppföljningen av området. Vi menar vidare att regeringen också kan ge UKÄ i uppdrag att genomföra tematiska utvärderingar av olika delar av lärosätenas samverkansarbete vid behov av nationella jämförelser.

7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

Vi föreslår att

- Styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter kan ske inom ramen för överenskommelserna och deras uppföljning.

Som beskrivits i kapitel 5 utgör arbetet med överenskommelserna ett sätt att styra mot mål inom angelägna politiska områden på ett

[20] Se UKÄ (2016c).
[21] UKÄ (2018b), s. 53.
[22] I utbildningsutvärderingarna ska lärosätet exempelvis visa hur lärosätet arbetar för att systematiskt beakta arbetsliv och samverkan i sina utbildningar. Samverkan ska inbegripa såväl planering som genomförande av utbildningarna så att utbildningarna väl förbereder studenter och doktorander för arbetslivet. Se UKÄ (2016c).

sätt som tillvaratar respektive lärosätes specifika profil och förutsättningar. Eftersom samverkan kan gestaltas på olika sätt menar vi att olika aspekter av samverkansuppgiften kan vara särskilt lämpliga att behandla i överenskommelseprocessen. I överenskommelsen kan lärosätet ange mål och uppföljningsmetod som speglar den egna strategin och profilen.

Vilka aspekter av samverkansuppgiften som kan behandlas i överenskommelserna bör framgå i en framtida proposition för högre utbildning och forskning. Vi menar att fokus primärt bör ligga på samverkansfrågor som är av övergripande och strukturell art och som inte behandlas i kvalitetssäkringssystemet.

För att belysa hur vi tänker att överenskommelserna kan utgöra ett instrument anges här några möjliga exempel:

Bedömningar av lärosätenas samverkansarbete pekar genomgående på att samverkan generellt värderas lågt i lärosätenas egna meriteringssystem.[23] Vi menar att det är avgörande att de individuella incitamenten stärks för att samverkan ska bli en självklar del av lärarens arbete. För att utveckla samverkan behöver den lärosätesinterna incitaments- och meriteringsstrukturen utformas så att samverkan bedöms meriterande exempelvis vid anställningar och befordran. I en överenskommelse kan lärosätet beskriva hur man arbetar med den interna incitaments- och meriteringsstrukturen.

En annan faktor som bedöms ha en tydlig effekt för kunskapsöverföring är graden av ökad mobilitet mellan akademi, näringsliv och offentlig sektor.[24] Ett sätt att utveckla detta är att använda möjligheten till adjungerade lärare, dvs. lärare som är anställda inom högskolesektorn men som har sin huvudsakliga anställning utanför denna. Vi menar att adjungerade lärare är ett gott exempel på samverkan som berikar såväl akademi som näringsliv eller offentlig sektor genom att människor bär med sig kunskap, kompetens och erfarenhet mellan högskolesektorn och övriga sektorer. Detta mått har stöd i Vetenskapsrådets förslag till hur man ska följa upp samverkansuppgiften inom svensk forskning.[25] I en överenskommelse

[23] Detta konstaterades redan i Högskoleverkets utvärdering av lärosätenas samverkansarbete 2004, se Högskoleverket (2004). Meriteringssystemets påverkan på samverkan betonades också i det så kallade KLOSS-nätverkets slutrapport 2015 där nio lärosäten samarbetade kring strategisk samverkan, se Broström m.fl. (2015). Meriteringssystemet lyfts också fram i prop. 2016/17:50.
[24] Detta anges bland annat i prop. 2016/17:50.
[25] Vetenskapsrådet (2018b).

kan lärosätet beskriva hur man avser att verka för ökad personalrörlighet genom exempelvis en ökad andel adjungerade lärare.

7.6 Att främja samverkan ekonomiskt

Vi föreslår att

- Regeringen bör för större och långsiktiga satsningar och för specifika samverkansaspekter lämna uppdrag om utlysningar vars beredningsprocess är transparent. För att förstärka långsiktigheten i samverkansarbetet övergår dessa medel, efter utvärdering, till ordinarie anslag till lärosätet.

Genom ovannämnda förslag att tydligt integrera samverkan i det nationella kvalitetssäkringssystemet tillsammans med att styra och bedöma olika samverkansfrågor i överenskommelserna menar vi att det kan skapas tydliga drivkrafter för att långsiktigt stärka samverkansarbetet inom högskolan. Enligt våra direktiv ska vi också lämna förslag till hur samverkan och samhällspåverkan kan premieras ekonomiskt.

Ekonomiska resurser används i dag på två huvudsakliga sätt för att främja samverkan. För det första genom externa medel, antingen i form av att samverkan eller samhällspåverkan ingår som en del av målet med och prövningen för vissa typer av resurser till forskningsprojekt och större forskningsmiljöer, eller genom finansiering av särskilda projekt för att utveckla (former för) samverkan och samhällspåverkan. För det andra genom att en del av de direkta anslagen för forskning och forskarutbildning i budgeten för 2018 fördelas utifrån en samverkansparameter. Främjande av samverkan genom externa medel menar vi kan fortsätta. Vi anser däremot att det finns starka skäl för att inte koppla någon generell fördelningsnyckel för det direkta anslaget till samverkan och samhällspåverkan, och föreslår i stället att främjande av samverkan inom det direkta anslaget kan ske i en liknande form som de Strategiska forskningsområdena, dvs. genom transparenta utlysningar och sakkunniggranskning.

Det finns i dag en mängd former av extern finansiering med ett tydligt samverkansfokus. Rätt utformade kan sådana medel vara effektiva för att driva på utvecklingen. De kan fokuseras tydligt, följas upp

och omprövas utifrån gjorda erfarenheter. Nackdelen är att det kan bidra till en situation där insatser för samverkan och samhällspåverkan begränsas till en projektverksamhet som delvis lever sitt eget liv vid lärosätena. Att integrera samverkan och samhällspåverkan i bredare projekt eller större miljösatsningar är ett sätt att motverka detta, men det kan också kompletteras med andra former av styrning som tydligare tar sikte på lärosätenas samlade verksamhet.

Ett sätt att styra mot ökad samverkan som diskuterats under lång tid och användes i budgeten för 2018 är att på inkludera en fördelningsnyckel baserat på samverkan i resurstilldelningssystemet. Resursutredningen (RUT 2) övervägde samverkansindikatorer i sitt förslag till resurstilldelningssystem men bedömde det inte som lämpligt att föreslå. Utredningen hade inhämtat ett underlag från Vetenskap & Allmänhet[26] med förslag på hur samverkan skulle kunna ingå i resurstilldelningssystemet. Förslaget innehöll fyra indikatorgrupper med ett antal underliggande indikatorer (sammanlagt tjugo). RUT 2 ansåg dock att osäkerheterna var alltför stora när det gällde hur dessa parametrar kunde mätas och viktas, och föreslog därför inte någon samverkansindikator. Samverkan bedömdes dock ingå i indikatorn externfinansiering.[27]

I propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* aviserade regeringen en fortsatt utredning bl.a. av frågan hur en bedömning av kvalitet i lärosätenas samverkan med omvärlden ska kunna vara en del av resurssystemet.[28] Uppdraget gavs 2010 till Anders Flodström.[29] Även till denna utredning levererade Vetenskap & Allmänhet ett underlag, med ett något reviderat förslag till fördelningsmodell med 17 indikatorer grupperade i tre indikatorgrupper.[30] I rapporten *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor*[31] konstaterades att det är svårt att hitta indikatorer som baseras på tillförlitlig statistik och som är tillräckligt stabila för att inte ge stora slumpvisa variationer mellan åren, liksom att vikta olika indikatorer. Det som bedömdes som möjligt att mäta och jämföra var förmågan att attrahera uppdrag. Utredningen föreslog därför att den befintliga indika-

[26] Publicerat som bilaga 9 i SOU 2007:81.
[27] SOU 2007:81 s. 246.
[28] Prop. 2008/09:50 s. 60.
[29] Dnr U2010/4151/SAM.
[30] Bilaga 6 i Flodström (2011).
[31] Flodström (2011).

torn externa medel enbart skulle avse vetenskapligt prövade forskningsbidrag och att uppdragsforskning i stället skulle utgöra en egen samverkansindikator tillsammans med uppdragsutbildning. Utredningen föreslog också en pilotstudie för fallstudier av forskningens samhällspåverkan som senare kunde ingå i resursfördelningen. I propositionen *Forskning och innovation* (prop. 2012/13:30) gjorde regeringen bedömningen att prestation och kvalitet i samverkan och nyttiggörande borde premieras i resurstilldelningen, men med en bredare ansats. Vinnova fick i uppgift att, i samråd med Vetenskapsrådet, Formas och Forte, utforma en modell för bedömning av lärosätenas samverkan med omgivande samhälle. Metoden utvecklades genom två pilotutvärderingar som inkluderade flertalet (men inte samtliga) lärosäten.[32] Modellen baserades på självvärderingar, beskrivning av olika samverkansaktiviteter och bedömning av lärosätets samlade samverkansarbete inom primärt utbildnings- och forskningsområdet. Arbetet avslutades med att en expertpanel gjorde en kvantitativ bedömning av respektive lärosätes samverkansarbete utifrån en tregradig värderingsskala där hänsyn skulle tas till lärosätets profil, kontext och förutsättningar.[33] I slutrapporten bedömde Vinnova att metoden behövde vidareutvecklas bland annat när det gäller viktning i förhållande till lärosätenas storlek för att kunna användas i ett samlat resurstilldelningssystem. I budgetpropositionen för 2017 angavs, liksom i den forskningspolitiska propositionen *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*, att lärosätenas samverkansarbete med omgivande samhälle i högre grad ska påverka medelstilldelningen. Denna ambition fullföljdes i budgetpropositionen för 2018 där det angavs att regeringen, i avvaktan på Styr- och resursutredningens förslag på hur samverkan skulle premieras ekonomiskt, skulle fördela avsatta medel med utgångspunkt i Vinnovas betygssättning av lärosätenas strategier för samverkan i ovan nämnda pilotutvärderingar. Regeringen fördelade medlen utifrån tre olika nivåer, 1,7 miljoner, 3,3 miljoner respektive 5,0 miljoner kronor per lärosäte. De två lärosäten som inte deltog i Vinnovas första pilotprojekt tilldelades det lägsta beloppet.[34]

[32] Totalt ingick 26 lärosäten i den andra piloten.
[33] Vinnova (2016).
[34] Se tabell 9.6 i prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16.

Samverkan bör inte utgöra en generell fördelningsnyckel för anslaget

Den modell som Vinnovas pilotutvärderingar använde är, som Vinnova själv konstaterade, inte en färdigutvecklad modell för resursfördelning. Vinnova menade att erfarenheterna från pilotutvärderingarna visade att det går att utvärdera kvalitet i samverkan, och att de principer som modellen baseras på därför skulle kunna användas i ett resursfördelningssystem i kombination med utvärdering av kvalitet i andra dimensioner av lärosätenas verksamhet. Men Vinnova pekade också på ett antal viktiga begränsningar, bl.a. att modellen i sin helhet inte prövats, att delar av modellen bara använts för en begränsad del av lärosätenas samverkan, att alla lärosäten inte deltagit och inte minst att en utvecklad viktning i förhållande till lärosätesstorlek behövdes om resultaten skulle kunna användas i en resursfördelningsprocess. Att trots dessa förbehåll använda resultaten från pilotutvärderingarna för fördelning av basanslag är enligt vår mening inte förenligt med en ändamålsenlig och tillitsfrämjande styrning.

Utifrån våra resonemang i kapitel 4.6, 6.6 och 9.4 anser vi inte heller att utvärderingsmodellen bör vidareutvecklas i syfte att användas i resurstilldelningen. Vinnova framhåller som grundläggande principer för bedömning av samverkan att bedömningen ska stödja lärosätenas egna kvalitets- och verksamhetsutveckling, ta hänsyn till att samverkan kan bidra till olika resultat inom olika vetenskapsområden och ta hänsyn till olikheter i olika lärosätens roller och förutsättningar. Detta är enligt vår mening mycket goda principer. Tillämpningen av de principerna försvåras dock markant av en målsättning att sammanfatta varje lärosätes samlade samverkansinsatser i ett betyg på en för alla lärosäten gemensam skala som sedan ska användas som fördelningsnyckel. Dessa principer och de erfarenheter som gjorts i Vinnovas projekt bör däremot kunna tas till vara i de utvärderingar som görs inom ramen för kvalitetssäkringssystemet.

På samma sätt anser vi inte heller att tidigare förslag om att basera anslagsfördelningen på en uppsättning kvantitativa indikatorer är en ändamålsenlig väg att främja samverkan och samhällspåverkan. Att utforma en uppsättning resursfördelningsindikatorer som kan fånga bredden i samverkansuppgiften menar vi i likhet med flera tidigare utredningar inte är en framkomlig väg, både för att många tänkbara indikatorer inte är tillräckligt tillförlitliga eller stabila och för att

viktningen dem emellan är principiellt problematisk. De indikatorer som konkret har föreslagits – intäkter från uppdragsutbildning och uppdragsforskning – är sådana där själva uppdragsintäkterna utgör ett incitament och som i liten grad kan förväntas bidra till en utveckling av samverkan och samhällspåverkan i hela dess bredd. Om en modell skulle införas som verkligen fungerar som incitament (dvs. som får lärosätenas ledningar att göra prioriteringar som syftar till att få ett gott utfall i anslagsfördelningen) kommer fokus att läggas på de aspekter och samverkansformer som premieras i modellen, med risk för att andra värdefulla aspekter och samverkansformer prioriteras ned. Det förhindrar inte att det kan vara värdefullt att utveckla och använda indikatorer för olika aspekter av samverkan, både för lärosätenas egna arbete och för att ge en nationell bild av olika aspekter.

Såväl i rapporten *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor*[35] som i Vetenskapsrådets förslag FOKUS[36] föreslogs att fallstudier över forskningens genomslag skulle användas som grund för resurstilldelning. Inte heller detta bedömer vi som en ändamålsenlig del i ett generellt resurstilldelningssystem. Hur forskningens bidrag till samhället kan främjas på bästa sätt är en angelägen fråga. Vägarna till genomslag är dock krokiga, i hög grad oförutsebara och påverkas av en mängd faktorer utöver lärosätets eller forskarens egna insatser. Det finns ingen etablerad kunskap om vilka insatser eller samverkansformer som ger ett bättre eller snabbare genomslag och under vilka förutsättningar och som därmed borde främjas i ett resurstilldelningssystem. En aspekt är också hur ett fördelningssystem skulle utformas så att det å ena sidan inte styr mot enbart forskning som kan ge ett snabbt, direkt genomslag, och å andra sidan inte ger olika förutsättningar beroende på lärosätets specifika profil. Även här kan det dock finnas ett värde i att genomföra fallstudier, både som ett sätt att öka uppmärksamheten på detta i verksamheten och för att öka kunskapen om vad som tycks fungera.

[35] Flodström, A. (2011).
[36] Vetenskapsrådet (2014).

Fördelning av direkta anslag genom särskilda utlysningar

Samtidigt som vi alltså anser att en generell fördelningsnyckel för samverkan eller samhällspåverkan i resurstilldelningssystemet inte är ändamålsenligt menar vi att andra former att fördela en del av det direkta anslaget utifrån samverkansparametrar kan och bör användas. För att undvika de nackdelar vi har beskrivit ovan menar vi att man bör söka kombinera den möjlighet till fokusering och gedigen sakkunnigprövning som externa medel erbjuder med den långsiktighet och det fokus på lärosätenas helhetsansvar för verksamheten som de direkta anslagen medför.

Vi föreslår därför att regeringen för prioriterade områden kan fördela medel genom uppdrag om särskilda utlysningar enligt en liknande modell som tidigare använts för de Strategiska forskningsområdena (SFO). Som vi påpekat ovan är samverkan och samhällspåverkan breda företeelser som är svåra att fånga, bedöma och ekonomiskt premiera på ett samlat sätt. En process där regeringen väljer att göra särskilda utlysningar bör därför föregås av en tydlig målbild av vilka aspekter av samverkan och samhällspåverkan man vill utveckla långsiktigt. Denna målbild bör självfallet föregås av en noggrann beredning, och utvecklas i den samlade propositionen.

Utifrån målbilden bör utlysningar ske öppet och utformas så att alla lärosäten har möjlighet att söka utifrån sina förutsättningar, och ansökningarna granskas och bedömas av utsedd myndighet. För att betona samverkansuppgiftens betydelse och för att undvika den höga grad av projektfinansiering som präglat området bör dessa medel fördelas som direkta anslag. Verksamheten bör följas upp och efter en viss tid utvärderas. Med anledning av utvärderingens utfall bör medel kunna omfördelas, liksom har gällt för SFO:erna. Som vi utvecklar i kapitel 9.4 bör det i denna typ av satsningar anges en tidpunkt när satsningen inte längre avses följas upp separat, och om flera lärosäten gör gemensamma ansökningar bör medlen redan initialt fördelas mellan deras olika anslag.

7.7 Behov av utökade undantag från det ekonomiadministrativa regelverket

Genomgående i denna utredning har vi föreslagit att olika styrsystem behöver harmonisera för att olika mål ska få genomslag och kunna uppnås. Det har i olika sammanhang identifierats att högskolans roll som förvaltningsmyndighet försvårar samverkan med olika aktörer. En fördjupad samverkan kräver i många fall att högskolan kan agera på ett sätt som inte överensstämmer med de regelverk som är kopplade till högskolan som myndighet. I kapitel 10 beskrivs dessa problem och de förslag till undantag från det ekonomiadministrativa regelverket som diskuterats. I kapitel 5 beskrivs även hur behov av bemyndiganden kan hanteras som en del i den dialogbaserade processen med regleringsbrev och överenskommelse.

7.8 Innovationssystemet

Vi föreslår att

- Högskolans roll i det nationella innovationssystemet belyses i en särskild utredning.

I ovan nämnda genomgång har vi medvetet inte behandlat högskolans roll i det nationella innovationssystemet trots att detta kan betraktas som en självklar del av högskolelagens skrivning att det i högskolans uppgifter ingår att verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta.

Just forskningens nyttiggörande ansluter till en lång politisk tradition och samsyn där forskningens betydelse för samhällsutvecklingen betonats. Redan på 1940-talet började politiken uppmärksamma främst teknikforskningens betydelse för näringslivet utveckling. Under 1960- och 1970-talet betonades allt tydligare att investeringar i forskning i större utsträckning behövde komma till nytta i näringslivets omställning. Forskningens betydelse för andra samhällssektorer kom också att betonas genom en uppbyggnad av så kallad sektorsforskning med olika myndigheter som finansiärer. Under 1980- och 1990-talet kom forskningens betydelse för innova-

tion och hållbar tillväxt att fokuseras allt tydligare i forskningspolitiska propositioner och innovationspolitiska skrivelser. Belysande för synsättet att forskning och innovation hör ihop är att forskningspolitiska propositioner från 2008 har benämnts forsknings- och innovationsproposition. Denna fokusering på forskningens betydelse för innovation, konkurrenskraft och tillväxt ansluter som vi beskrivit tidigare till en internationell utveckling (se avsnitt 7.1).

Högskolans roll i innovationssystemet har alltså en lång historia. Eftersom högskolan i Sverige, till skillnad från flera andra länder med starka forskningsinstitut, har en dominerande roll i den offentligt finansierade forskningen så är de politiska förväntningarna, formulerade i till exempel de senaste forsknings- och innovationspropositionerna höga, vad gäller högskolans roll att stödja och utveckla innovationsarbetet. Den statliga styrningen och initiativen har, förutom förändring av högskolelag och tydlig målstyrning i propositioner, primärt rört uppbyggnaden av olika stödfunktioner i form av holdingbolag, innovationskontor men också omfattande stöd till innovationsprocesser genom Vinnova och andra aktörer. Gemensamt för många av dessa satsningar är att de handlar om att utveckla stöd och ge incitament till den enskilda läraren att delta i innovationsarbete och kommersialisering av produkter.

Vi menar att högskolan har en central och viktig roll vad gäller att verka för verksamhet som bedrivs och skapas i högskolan kommer samhället till nytta i bred mening. Som vi beskrivit i tidigare avsnitt bör incitamenten för utvecklad samverkan stärkas inom olika områden. Vad gäller den mer specifika frågan om lärosätets roll och ansvar för innovationssystemet uppkommer dock en rad frågor av både principiell och praktisk art. Som Lidhard och Petrusson har belyst så finns en rad omständigheter som försvårar för högskolan att ta en tydlig roll i ett nationellt innovationssystem. En viktig aspekt rör lagstiftning som begränsar högskolan, som förvaltningsmyndighet, att vara en aktör i innovationsprocesser. En annan fråga som försvårar högskolans roll rör det så kallade lärarundantaget som innebär att rättigheterna för olika innovationer tillfaller den enskilda läraren. Fokus blir i stället på stöd och service till lärarens egna innovations- och nyttiggörandearbete. Lidhard och Petrusson menar vidare att detta tillsammans med en hög grad av statlig styrning via olika tidsbegränsade projekt- och programsatsningar har inneburit att svenska lärosäten framstår som relativt svaga samverkansparter i

det nationella innovationssystemet.[37] Förutom hindrande faktorer av detta slag finns också principiella frågor om hur lärosätenas roll i innovationssystemet bör utformas för att säkerställa att akademiska friheter och kärnvärden inte hotas.

Högskolans ansvar i nationella innovationssystemet bör därför enligt vår mening belysas särskilt. Vi menar att regeringen behöver tillsätta en särskild utredning som fördjupat kan identifiera problem och lämna förslag för att tydliggöra högskolans roll i det samlade innovationssystemet. En sådan utredning behöver enligt oss utgå från de akademiska grundvärden som har formulerats i kapitel 4.

[37] Lidhard & Petrusson (2012).

8 Jämställdhet

Högskolan är en viktig aktör för att nå det jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det jämställdhetspolitiska delmålet *jämställd utbildning* som innebär att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling, betonar den högre utbildningens roll för ett jämställt samhälle.

Högskolan har i denna betydelse en dubbel roll i det nationella jämställdhetsarbetet. För det första påverkar den forskning som bedrivs och de studenter som går ut i arbetslivet hela samhället. Högskolan kan i det senare avseendet antingen kompensera eller förstärka ett redan könsuppdelat arbetsliv. För det andra utgör själva högskolan statens största arbets- och studieplats och har som sådan ett stort ansvar att erbjuda samma möjligheter och villkor oavsett kön. Detta ansvar sammanfattas högskolelagen: *I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas*.[1]

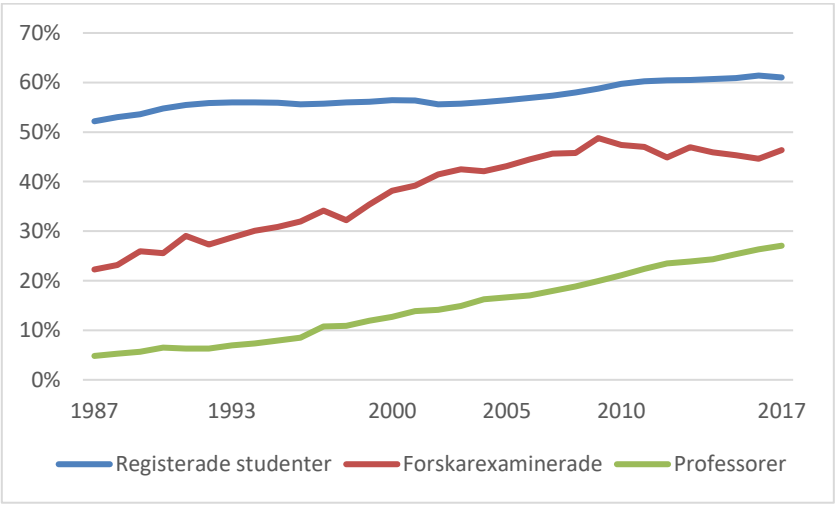
8.1 En ojämställd högskola

Statistik visar dock att det finns uppenbara problem med jämställdheten i högskolan. I UKÄ:s rapport *Kvinnor och män i högskolan* konstateras att jämställdheten i högskolan har förbättrats de tio senaste åren men att det samtidigt kvarstår en rad brister. En uppenbar brist är att utbildningsvalen i hög grad är könsbundna, där enbart cirka en fjärdedel av alla kurser har jämn könsfördelning. En annan är att kvinnor som grupp utgör en tydlig majoritet i utbildning på grundnivå och avancerad nivå, samt inom de lägre anställnings-

[1] SFS 1992:1434, 1 kap, 5 §.

formerna bland undervisande och forskande personal, medan andelen män ökar ju högre upp man kommer i den akademiska hierarkin. Situationen i Sverige skiljer sig inte från internationella förhållanden, där män utgör en övervägande majoritet av antalet professorer.[2] Den könsmässiga sammansättningen skiljer sig också stort mellan olika områden. Inom området vård och omsorg samt medicin är kvinnor i kraftig majoritet, medan män är i majoritet inom teknikområdet. Det gäller för såväl studenter som för undervisande och forskande personal.[3]

Figur 8.1 **Andel kvinnor (%) bland registrerade studenter, forskarexaminerade samt professorer 1987–2017**



Anm. Registrerade studenter avser studenter på grundnivå och avancerad nivå.
Källa: SCB (www.scb.se) samt UKÄ (2018e).

I UKÄ:s årsrapport för 2018 framgår att kvinnor i genomsnitt har en betydligt högre utbildningsnivå än män. Det hör till stor del samman med att de påbörjar högskolestudier i större utsträckning än män. Men det är också så att inom respektive utbildning tar kvinnor i högre grad än män sina poäng och avlägger även examen i större utsträckning.[4] Samtidigt avancerar män generellt snabbare till högre

[2] UKÄ (2016b).
[3] UKÄ (2018e), s. 43 och s. 127.
[4] UKÄ (2018e), s. 35 ff.

anställningar inom akademin.[5] Könsskillnader kan också yttra sig i lönedifferenser. Enligt UKÄ har lönedifferenserna generellt minskat sedan 2013, men fortsatt gäller att män har högre lön inom alla kategorier av undervisande och forskande personal.[6] Statistik visar också på strukturella könsskillnader avseende anställningsgrund. En undersökning från UKÄ visar att kvinnor i högre grad än män har tidsbegränsade anställningar som baseras på vikariat eller allmän visstidsanställning (50 procent för kvinnor mot 40 procent för män).[7]

Andra studier visar att ojämställda villkor i akademin motverkar kvinnors forskarkarriär exempelvis genom att fördelningsutfall och anslagsfördelning generellt är till kvinnors nackdel, samt att kvinnors tillgång till strategiska forskningsmedel är sämre än mäns.[8] Statskontoret kunde, genom en kartläggning av hur forskningsanslagen internt fördelas inom några lärosäten, visa att kvinnor får forskningsmedel i mindre utsträckning än män vid de undersökta lärosätena.[9] I rapporten anges att fördelningseffekter kan uppstå på grund av att olika vetenskapsområden har skiftande ekonomiska förutsättningar vilket kan slå igenom i villkoren då könsfördelningen är ojämn mellan olika områden. En annan orsak kan enligt Statskontoret vara det faktum att professorer generellt har en högre andel forskning i sin anställning. Eftersom män dominerar vad gäller professorsanställningar följer med automatik att männen får en större andel av forskningsanslagen.

Just könsfördelningen bland professorer har varit föremål för regeringens insatser, med en ökning av andelen kvinnor bland professorerna som ett tydligt mål. (Se nedan avsnitt 8.2). UKÄ:s statistik för 2017 visar att antalet kvinnor bland professorerna sedan 2007 har ökat med 700 helårspersoner, från 740 till 1 440 helårspersoner, vilket motsvarar en ökning med 94 procent. Antalet män bland professorerna har under samma period ökat från 3 340 till 3 680 helårspersoner, vilket motsvarar en ökning med 10 procent. Den sammantagna utvecklingen innebär att andelen kvinnor har ökat med 10 procentenheter sedan 2007, och 2017 var andelen kvinnor 28 procent av det totala antalet professorer. Bland nyanställda professorer var 40 procent kvinnor 2017.[10]

[5] UKÄ (2016b), s. 96 ff.
[6] UKÄ (2018e), s. 129.
[7] UKÄ (2018f).
[8] Se t.ex. Nationella sekretariatet för genusforskning (2015) för en forskningsöversikt av könsskillnader i forskningsberedningen, samt Sandström & van den Besselaar (2017).
[9] Statskontoret (2014b).
[10] UKÄ (2018e), s. 126–127.

Statistiken visar alltså att, trots en generellt positiv utveckling inom några områden, så finns det fortfarande brister i jämställdheten i högskolan. Det är rimligt att anta att detta baseras på att det finns strukturella villkor och hinder som motverkar en jämställd högskola. I slutet av detta kapitel beskriver vi hur våra förslag kan bidra till ökad jämställdhet. Inledningsvis ger vi en översiktlig bild och analys av de initiativ och den styrning som regeringen historiskt har vidtagit för att öka jämställdheten i högskolan.

8.2 Hittillsvarande styrning för ökad jämställdhet

Som en följd av kvinnors inträde i högre utbildning och på arbetsmarknaden under 1960- och 1970-talet har jämställdhetsfrågorna inom högskolan blivit en återkommande fråga för regering och riksdag.

Regeringen har över tid genomfört ett antal åtgärder för att öka jämställdheten inom högskolan. År 1995 formulerades regeringens jämställdhetspolitik inom utbildningsområdet för första gången i en särskild proposition – *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet* (prop. 1994/95:164). I propositionen angav regeringen att man uppfattade att vidtagna åtgärder för att öka jämställdheten inte fått tillräcklig verkan. Med anledning av detta föreslogs en rad åtgärder, som exempelvis en engångssatsning om att inrätta nya professurer i syfte att åstadkomma en jämnare könsfördelning bland professorerna. Det var också i denna proposition som regeringen för första gången gjorde bedömningen att det skulle finnas lärosätesspecifika mål för könsfördelningen vid rekryteringen av professorer. I propositionen *Högskolans ledning, lärare och organisation* (prop. 1996/97:141) föreslog regeringen att samtliga universitet och vissa högskolor skulle ges mål avseende könsfördelningen bland nyrekryterade professorer, och att dessa mål skulle sättas för treårsperioder som ett enda samlat mål per lärosäte, beräknat utifrån rekryteringsunderlaget.[11] Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.[12] De första målen för andelen kvinnor bland nyrekryterade professorer sattes för åren 1997–1999. Senare sattes mål för perioderna 2001–2004 och

[11] Prop. 1996/97:141 s. 39 ff.
[12] Bet. UbU 1997/98:3, rskr. 1997/98:12.

2005–2008. Efter ett uppehåll[13] under 2009–2011 har nya mål satts för perioderna 2012–2015 och 2017–2019.

Med anledning av att regeringen ansåg att problembilden med ojämställdhet i högskolan kvarstod tillsattes 2009 Delegationen för jämställdhet i högskolan.[14] Delegationen kom att arbeta brett med bidragsgivning till en mängd lokala projekt samt kartläggning av pågående jämställdhetsarbete, kunskapsspridning och analyser. I sitt betänkande sammanfattade delegationen jämställdhetsarbetet i högskolan:

> Vår slutsats är också att de insatser som gjorts under de senaste tre decennierna inte gett önskvärda resultat. Visst har framsteg gjorts. Det är också rimligt att anta att ytterligare framsteg kommer med tiden. Men det går långsamt, för långsamt. Vill vi verklig förändring, behövs det något mer och något annat än vad som hittills prövats.[15]

Delegationen för jämställdhet i högskolan framhöll att projekt och tidsbegränsade satsningar inte är någon lösning på problemen med ojämställdhet, utan att det krävs mer strukturella och långsiktiga åtgärder. Delegationen betonade ett antal huvudprinciper för det fortsatta arbetet.

För det första menade delegationen att det måste skapas förutsättningar som gör att den lokala nivåns engagemang och professionalism tas till vara. Med anledning av att det är stora skillnader mellan lärosäten, ämnen och miljöer så måste det konkreta arbetet för jämställdhet alltid bedrivas utifrån lokala förutsättningar. För att detta ska ske menade delegationen att lärosätena behöver ett centralt metodstöd.

För det andra betonades att arbetet måste bedrivas utifrån tydliga ramar som sätts av regering och högskoleledningar. Enligt delegationen måste jämställdhetsaspekter integreras och tydliggöras i existerande system och i rutiner för styrning, uppföljning och utvärdering. Delegationen framhöll att detta också skulle gälla de forskningsfinansierande myndigheterna. Man menade vidare att uppföljningen av de kvantitativa målen behövde utvecklas med tydligare återkoppling och resultatredovisning, och att regeringen behövde införa ekonomiska incitament som skulle påskynda utvecklingen.[16]

---

[13] Uppehållet berodde på att Delegationen för jämställdhet i högskolan hade ett uppdrag att analysera utfallet av tidigare rekryteringsmål. I betänkandet *Svart på vitt – om jämställdhet* (SOU 2011:1) föreslogs att rekryteringsmålen skulle kvarstå.
[14] Dir 2009:7.
[15] SOU 2011:1, s. 11.
[16] SOU 2011:1, s. 157–176.

För att tillvarata erfarenheterna från de projekt[17] som fick finansiering av Delegationen för jämställdhet fick UHR regeringens uppdrag att analysera utfallet av de genomförda projekteten. I sin analys drog UHR slutsatsen att projekt visserligen kan starta en intern diskussion och ligga till grund för förändring, men för att uppnå långsiktiga effekter krävs att lärosätena driver jämställdhetsfrågorna långsiktigt och på ett integrerat sätt.[18]

UHR föreslog vidare att lärosätena, likt andra myndigheter, bör arbeta med jämställdhetsintegrering och på det sättet integrera jämställdhetsperspektivet i alla beslut, processer och verksamheter. Vidare föreslogs att lärosätena utvecklar könsuppdelad statistik som komplement till UKÄ:s statistik som underlag för att kunna göra analyser. För att synliggöra de normer och värderingar som styr måste dock statistiken kompletteras med kvalitativa analyser.[19]

I propositionen *Kunskap i samverkan– för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* (prop. 2016/17:50) angav regeringen att det fortsatt behövs rekryteringsmål för att nå målet att andelen nyrekryterade professorer som är kvinnor ska vara 50 procent år 2030. I propositionen angavs också att anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå bör stärkas så att lärosätena kan motverka snedfördelning i anställningarna på grund av kön. Samtidigt betonades att lärosätena behöver ta ett aktivt ansvar för att följa upp hur den interna fördelningen av forskningsmedel sker. Vidare lyftes forskningsfinansiärernas roll för en ökad jämställdhet särskilt fram i propositionen. Regeringen angav att det behövs gemensamma instruktioner för deras beredningsprocesser för forskningsfinansiering.[20]

Den ovan kort redovisade historiska beskrivningen utgör ett axplock av de viktigaste politiska åtgärderna som genomförts för att öka jämställdheten inom högskolan. I övergripande termer kan man dock konstatera att, trots de senaste decenniernas olika mål, åtgärder och initiativ, så kvarstår i stort samma problembild med könsbundna utbildningsval samt att kvinnor och män inte har samma förutsättningar att göra karriär eller tilldelas forskningsmedel på lika villkor. Som direktivet till vår utredning också anger så går detta emot de jämställdhetspolitiska mål som Sverige har satt upp och det innebär

[17] Totalt rörde det sig om 47 miljoner kronor till 34 olika projekt.
[18] UHR (2014), s. 13.
[19] UHR (2014), s. 14.
[20] Prop. 2016/17:50, s. 75–78. Vetenskapsrådet fick redan 2013 ett uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering medan Forte, Formas och Vinnova fick detta under 2015 och 2016.

att människors kompetens inte fullt ut tas till vara. Det är därför väsentligt att styrningen utvecklas så att jämställdheten stärks.

8.2.1 Jämställdhetsintegrering som strategi

Jämställdhetsintegrering är den strategi som Sveriges regering och riksdag sedan 1994 valt som huvudsaklig strategi för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.[21] Strategin innebär att jämställdhetsfrågorna ska finnas med i verksamhetens ordinarie arbete i stället för som ett spår vid sidan om. För att få genomslag för arbetet ska berörd verksamhet systematiskt synliggöra och analysera vilka konsekvenser olika förslag och beslut får för kvinnor respektive män. Den kunskap som detta medför ska i ett nästa skede ligga till grund för utformningen av verksamhetens planering, genomförande, uppföljning och utveckling på alla nivåer inom all offentlig verksamhet.[22] Jämställdhetsintegrering syftar till att förändra de strukturer som ger diskriminerande effekter för kvinnor och män.[23]

För att stärka arbetet startade regeringen ett utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) 2013, med en pilot bestående av 18 myndigheter som sedan utökades successivt. I detta första skede inbegreps dock inte universitet och högskolor.

I regleringsbrev för 2016 ställdes dock krav på att universitet och högskolor skulle ta fram en plan för hur lärosätet avser att utveckla arbetet med jämställdhetsintegrering. Planen skulle innehålla utvecklingsbehov, mål och aktiviteter som lärosätet avsåg att vidta samt genomföra under 2017–2019. Vidare skulle planen beskriva på vilket sätt jämställdhet ska integreras och bli en del av lärosätets ordinarie verksamhet, exempelvis i lärosätets styrprocesser. I budgetpropositionen för 2016 avsattes medel till Nationella sekretariatet för genusforskning för att stödja lärosätenas arbete under perioden 2016–2019.[24]

Jämställdhetsintegringsarbetet pågår således vid landets lärosäten och det är för tidigt att bedöma de faktiska effekterna av arbetet

[21] Prop. 1993/94:147.
[22] Jämställdhetsmyndigheten (2018a).
[23] Detta till skillnad från jämställdhets- och lika villkorsarbete som är lagstyrt utifrån diskrimineringslagstiftning och som syftar till att motverka diskriminering av individer.
[24] Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 16, s. 202–203. Uppdraget att stödja myndigheter övergick 1 januari 2018 till den nya Jämställdhetsmyndigheten.

enligt den nya inriktningen.[25] I Statskontorets utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter anges att myndigheterna har kommit olika långt i sitt arbete. I rapporten lyfter Statskontoret bl.a. upp ledningens direkta stöd och medarbetarnas engagemang som nyckelfaktorer för att nå ett gott resultat. Vidare betonas metodstödets betydelse samt att regeringen tar initiativ till tydliga återrapporteringskrav.[26]

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Vi bedömer att

- Regeringen bör fortsatt ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi för ökad jämställdhet inom högskolan.
- Jämställdhet bör finnas med som ett bedömningsområde i kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning.
- Lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden kan finnas med i överenskommelserna mellan regering och lärosäte.
- Utvärderingar och indikatorer för uppföljning bör utvecklas vidare inom området för att utgöra underlag för nationell uppföljning och jämförelse.

Vi föreslår att

- Regeringen överväger att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.
- Regeringen föreslår riksdagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla.
- Nuvarande form för hur regeringen sätter lärosätespecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra vid utgången av 2019.

[25] Se Jämställdhetsmyndigheten (2018a) för en översikt av hur arbetet beskrivs i årsredovisningarna.
[26] Statskontoret (2018b), s. 60–61. Denna utvärdering gäller dock inte lärosäten utan de myndigheter som ingick i JiM-uppdraget.

8.3.1 Jämställdhet som en integrerad del av verksamhetsstyrningen och uppföljningen

Den ovan beskrivna bilden av styrningen pekar på att regeringen haft olika strategier utifrån en, över tid, tämligen konstant problembild. Som officiell statistik visar och som Delegationen för jämställdhet i högskolan påpekat (se avsnitt 8.2) så har det skett en positiv utveckling inom vissa områden, men utvecklingen går långsamt.[27] En anledning till detta är att utvecklingen på aggregerad och nationell nivå med viss nödvändighet sker långsamt eftersom högskolan är en stor verksamhet där den könsmässiga sammansättningen av olika personalkategorier tar tid att förändra. Detta är extra uppenbart för anställningar som baseras på långa meriteringsprocesser (t.ex. andelen kvinnor bland professorer). En annan anledning är att universitets och högskolors verksamhet är beroende av omvärlden. Detta är särskilt tydligt när det gäller könsbundna studieval där antagningssystem medför att lärosätena är beroende av de sökandes meriter och egna studieval. Detta uttrycktes tydligt av Delegationen för jämställdhet i högskolan:

> Det säger sig självt att högskolan har begränsade möjligheter att påverka de könsbundna utbildningsvalen. Det handlar här ofta om att förändra strukturer som grundläggs långt tidigare i individens liv, under uppväxten och i grund- och gymnasieskola. [28]

Ovan nämnda orsaker utgör enligt oss inte legitima skäl för att acceptera de uppenbara problem med jämställdheten som finns inom högskolan. Däremot menar vi att det är viktigt att den styrning och reglering som regering och riksdag väljer tar hänsyn till ovan nämnda faktorer så att målbilder blir relevanta och möjliga att operationalisera på lärosätesnivå.

En risk med nationella och aggregerade mål är att de inte speglar den faktiska verksamheten och miljöerna inom ett lärosäte. En uppföljning på lärosätesgemensam nivå kan dölja det faktum att olika miljöer kan ha könsmässigt diametralt skild sammansättning med avseende på studenter och personal. Vi menar därför att uppföljningen av och arbetet för ökad jämställdhet bör ske så decentraliserat

[27] Vad gäller könsbundna utbildningsval har utvecklingen till och med delvis gått mot ökad ojämställdhet, se UKÄ (2016b), s. 33 ff.
[28] SOU 2011:1, s. 187.

som möjligt för att spegla jämställdheten i de faktiska forsknings- och utbildningsmiljöerna. Med detta följer, i likhet med andra tvärgående mål,[29] att formerna för bedömning behöver ske inom ramen för ordinarie kvalitetssystem. Jämställdhetsaspekter finns redan med som ett bedömningsområde i det nationella kvalitetssystem för utbildning som nu implementeras.[30] På samma sätt har UKÄ i sitt förslag till modell för kvalitetssäkringsarbete av forskning föreslagit att jämställdhet bör inkluderas i granskningen.[31] Att se jämställdhet som en aspekt av kvalitet i utbildning och forskning ligger också i linje med vad regeringen har betonat i en rad sammanhang.[32]

Jämställdhetsintegrering

I rapporten *Fördelning eller förfördelning*[33] görs en forskningsöversikt av studier som belyser olika delar av forskningsprocessen ur ett jämställdhetsperspektiv. Forskningsöversikten visar på att det behövs mer forskning för att kunna ge en entydig bild varför kvinnor tenderar att komma sämre ut vad gäller forskningsfinansiering och vid bedömning av meriter. Det ingår inte i vår uppgift att klargöra orsakerna till varför statistik och olika studier visar att kvinnor inte har samma förutsättningar att göra karriär eller tilldelas forskningsmedel på lika villkor. Det kan dock konstateras att orsakerna uppenbarligen är komplexa och att de bottnar i strukturella och kulturella hinder inom akademin där olika faktorer förmodligen samverkar. Det är sannolikt att olika ämnesmässiga traditioner och finansieringsmöjligheter också spelar in. Vi menar att denna komplexitet innebär att förändringar kräver strategier som involverar och engagerar medarbetare och som analyserar orsakerna till ojämställdheten i den egna miljön. Vi står således bakom Nationella sekretariatet för genusforsknings sammanfattande bedömning:

> Det är vår övertygelse att jämställdhet inom akademin inte kan nås genom tillfälliga och kompensatoriska insatser som rekryteringsmål för kvinnliga professorer och liknande. Sådana insatser kan temporärt mildra symptomen, men undviker att förhålla sig till de underliggande problemen. För

[29] Se t.ex. kapitel 6.5 om breddad rekrytering och kapitel 7 om samverkan.
[30] UKÄ (2016c).
[31] UKÄ (2018b), s. 53.
[32] Se exempelvis prop. 2016/17:50.
[33] Nationella sekretariatet för genusforskning (2015).

> att ge alla forskare samma villkor oavsett kön och andra maktordningar krävs ett skärskådande av akademins mest grundläggande system och processer.[34]

Vi menar att strukturella och kulturella hinder måste belysas och hanteras inom ramen för de processer som universitet och högskolor samt forskningsfinansiärer i hög grad själva ansvarar för. Detta gäller inomakademiska processer för exempelvis rekrytering, meritering, nomineringar och forskningsfinansiering. Liksom Delegationen för jämställdhet i högskolan påtalade måste en positiv utveckling baseras på ett starkt lokalt engagemang där jämställdhetsaspekter integreras och tydliggörs i existerande system och rutiner för styrning. Vi menar att regeringens jämställdhetsintegreringsuppdrag till lärosätena och forskningsråden ligger i linje med vad olika utredningar har formulerat som en framgångsrik strategi för ökad jämställdhet. Vi föreslår att detta arbete fullföljs och utvärderas innan andra initiativ till styrning av högskolans jämställdhetsarbete eventuellt införs. I likhet med Statskontoret[35] menar vi att det krävs tydliga uppföljningskrav från regeringen för att det ska finnas ett externt tryck i arbetet.

Regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att utvärdera effekterna av myndigheternas jämställdhetsintegreringsarbete. En slutrapport ska överlämnas 2019. Jämställdhetsmyndigheten har i sitt regleringsbrev för 2018 ett uppdrag att lämna en slutredovisning 2020 vad gäller stödet till lärosätenas jämställdhetsintegreringsarbete. Vi menar att det är centralt att uppföljningsarbetet inte avstannar i samband med att det nuvarande stödet till lärosätena jämställdhetsintegreringsarbetet upphör 2019.

Analys och uppföljning

Uppföljningen på såväl nationell nivå som lärosätesnivå behöver bli en integrerad del av det samlade uppföljningsarbetet. Regeringen bör därför överväga om en myndighet, företrädelsevis UKÄ, ska ha ett långsiktigt uppdrag att följa utvecklingen vad gäller specifikt uni-

[34] Nationella sekretariatet för genusforskning (2015), s. 6.
[35] Statskontoret (2014b).

versitets och högskolors jämställdhetsarbete. Att Jämställdhetsmyndigheten[36] har ett övergripande och nationellt ansvar för analys och uppföljning av jämställdhetspolitiken behöver inte innebära att den sektorsspecifika uppföljningen behöver ligga på Jämställdhetsmyndigheten. Ett uppdrag till UKÄ menar vi skulle få tydliga samordningsvinster eftersom UKÄ kommer att bedöma jämställdheten inom ramen för kvalitetssäkringssystemet. UKÄ har också byggt upp en modell för tematiska utvärderingar, en modell som vi menar skulle passa för att utvärdera olika aspekter av jämställdhetsarbetet.

För att kunna följa utvecklingen krävs att relevant data finns tillgänglig, bland annat i form av indikatorer för jämställdhet. I Jämställdhetsmyndighetens förslag till ett samlat system för uppföljning och analys av jämställdheten beskrivs översiktligt de 44 indikatorer som SCB har tagit fram inom det jämställdhetspolitiska delmålet *Jämställd utbildning*.[37] Jämställdhetsmyndigheten menar att det finns anledning att utvärdera hur väl indikatorerna fyller sitt syfte.[38] Vi delar Jämställdhetsmyndighetens slutsats att SCB bör arbeta med att utveckla indikatorerna. Forskning utgör förvisso inte ett explicit delmål bland de jämställdpolitiska delmålen, men bland de forskningspolitiska delmålen ingår ökad jämställdhet.[39] Vi ser det som viktigt att det utvecklas indikatorer som täcker in hela högskolans verksamhet. Ett sådant arbete bör ske i samarbete med UKÄ, Vetenskapsrådet och de lärosäten som inom ramen för jämställdhetsintegreringsarbetet utarbetar olika indikatorer. Som inspel till ett sådant arbete bör SCB utgå från de indikatorer som Vetenskapsrådet och UKÄ gemensamt utarbetat.[40]

[36] De uppgifter som föreslås gälla Jämställdhetsmyndigheten bör föras över till den eller de myndigheter som tar över Jämställdhetsmyndighetens uppgifter enligt riksdagens budgetbeslut den 12 december 2018.
[37] Se http://www.scb.se/jamstalldhet. SCB:s indikatorer täcker hela utbildningsområdet.
[38] Jämställdhetsmyndigheten (2018b), s. 34.
[39] Prop. 2016/17:50, s. 20.
[40] Vetenskapsrådet (2018b).

8.3.2 Rekryteringsmål för nyrekryterade professorer

Som vi beskrivit ovan har rekryteringsmål för andelen kvinnor bland de nyrekryterade professorerna varit en viktig del av regeringens styrning. I propositionen *Kunskap i samverkan samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* (prop. 2016/17:50) anger regeringen att man med anledning av den könsmässiga snedbalansen bland professorer ser kvantitativa mål för nyrekryterade professorer som ett viktigt styrinstrument för ökad jämställdhet.[41] Regeringen baserar sitt ställningstagande bland annat på den slutsats som drogs av Delegationen för jämställdhet i högskolan om att rekryteringsmålen hade varit pådrivande för lärosätenas egna översyner av meriterings- och anställningsprocesser. Enligt delegationen har målet lett till att jämställdhet blivit en fråga för lärosätets ledning och styrelse.[42]

Vi menar att vid flera lärosäten kan de kvantitativa rekryteringsmålen ha utgjort en plattform för att driva ett systematiskt jämställdhetsarbete, som förutom att påverka de kvantitativa förändringarna har lett till en generellt ökad medvetenhet om de kvalitativa och kulturella frågor som ligger bakom den ojämna könsfördelningen. Vi menar dock också att det finns ett antal nackdelar med dessa måls utformning, en utformning som i hög grad är bunden med riksdagen. Den första är begränsningen till enbart nyrekryterade professorer. De ojämställda villkor och förutsättningar som uppenbarligen finns inom högskolan kan inte fångas i detta enkla kvantitativa mål. I stället menar vi att det behövs en bredare uppföljning av högskolornas kvalitets- och jämställdhetsintegreringsarbete i linje med vad som föreslagits ovan. Här behövs också ett bredare batteri av indikatorer för att belysa resultatet av universitets och högskolors arbete med jämställdhet. Exempelvis kan ett lärosätes konkreta mål och insatser för ökad jämställdhet i tidigare karriärskeden vara av större betydelse än målet för nyrekryterade professorer. Regeringens styrning har självfallet även hittills haft ett bredare perspektiv än enbart professorsmålen, men i linje med en mer lärosätesanpassad styrning är det olämpligt att ha ett mål som regeringen är tvungen att utforma på exakt samma sätt för varje lärosäte.

Vi menar för det andra att det är problematiskt att i en uppföljning ensidigt se till andelen kvinnor som rekryteras på aggregerad

[41] Prop. 2016/17:50 s. 75.
[42] SOU 2011:1, s. 163.

lärosätesnivå. En genomsnittlig siffra för ett stort lärosäte kan dölja de underliggande problem som finns då olika områden inom ett lärosäte kan ha stora skillnader i personalsammansättningen.

För det tredje är rekrytering av professorer en lång process som styrs av många faktorer, vilket innebär att ett lärosätes möjligheter att påverka rekryteringen den närmast följande treårsperioden är begränsade. I stället behövs ett mer långsiktigt perspektiv.

Detta hör också samman med en fjärde nackdel med nuvarande modell, nämligen bristen på dialog. Som Delegationen för jämställdhet i högskolan påpekade behöver återkopplingen på utvecklingen förstärkas, men det är också viktigt att lärosätena själva känner ett ägarskap för målen, vilket förutsätter att de har utformats i en fördjupad dialog utifrån olika lärosätens specifika förutsättningar och utmaningar.

Grundat på ovanstående resonemang menar vi att det kvantitativa rekryteringsmålet inte bör kvarstå i gällande form efter att nuvarande period 2017–2019 har avslutats. Vi menar att regeringen bör föreslå riksdagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla. En mer lärosätesanpassad styrning, fokuserad på de mål och de konkreta insatser som är mest motiverade för respektive lärosäte under kommande fyraårsperiod, är enligt vår mening en mer ändamålsenlig styrning. Mål avseende professorer kan således tillsammans med andra mål ingå i den överenskommelseprocess som beskrivs i kapitel 5. Denna process innebär att återkopplingen från regeringen till lärosätena förstärks genom att det finns en tydlig dialog mellan regering och lärosäten både när målen sätts och när de följs upp.[43]

8.4 Ökad jämställdhet genom förändrad styrning

I kapitel 5 redogör vi för vår bedömning av hur en ändamålsenlig styrning för komplexa och kvalitativa mål bör se ut. Vi menar där att övergripande politiska mål som konkretiseras på lärosätesnivå, underbyggt av lärosätesledda och kollegiala processer samt fördjupad dialog med regeringen, förväntas få bättre förankring och därigenom bättre genomslag på lärosätet. Vi anser att den dialogbaserade styrning som

[43] Behovet av dialog och återkoppling beskrevs tydligt i Högskoleverket (2012b) samt i Utbildningsdepartementet (2013).

vi föreslår passar väl för att styra mot det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd utbildning samt det forskningspolitiska delmålet om ökad jämställdhet. Det är rimligt att utfallet av universitets och högskolors jämställdhetsarbete ingår i den dialog- och överenskommelseprocess som beskrivs i kapitel 5, och att lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden finns med i överenskommelserna.

En stor del av jämställdhetsarbetet påverkas av universitets och högskolors förmåga att vara ansvarsfulla arbetsgivare. I avsnitt 6.6 diskuterar vi problemet med att en hög andel externa forskningsmedel kan bli alltför styrande för verksamheten, och därmed försvåra för lärosätena att strategiskt arbeta med viktiga arbetsgivarfrågor såsom jämställdhet. Vi menar att de direkta anslagen bör öka för att lärosätena ska kunna vara ansvarsfulla arbetsgivare, och därmed kan också större krav ställas på dem i arbetet för en mer jämställd högskola.

I kapitel 9 föreslår vi att dagens två verksamhetsgrenar (utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning och utbildning på forskarnivå) slås ihop till en verksamhetsgren och finansieras med ett samlat anslag. Vi menar att lärosätena i och med detta får utökat utrymme och förstärkt förmåga att fatta strategiska beslut om verksamheten, också utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Förutom förslaget om ett samlat anslag, lägger vi ytterligare förslag som vi bedömer bidrar till att stärka kopplingen mellan utbildning och forskning (se kapitel 6.1). I den mån som utbildnings- och forskningsuppdragen är ojämställt fördelade i verksamheten, kan en förstärkt koppling mellan utbildning och forskning också leda till ökad jämställdhet.

9 Resurstilldelning

I detta kapitel lämnar vi förslag till hur anslagstilldelningen bör utformas för högskolan. I vissa fall skiljer sig högskolans finansiella styrning från det myndighetsgemensamma regelverket. De undantag och särskilda regler som gäller i dag och hur de bör hanteras framöver redovisas mer i detalj i kapitel 10. Enligt utredningens direktiv ska vi föreslå på vilket sätt anslag för utbildning och forskning bör tilldelas så att lärosätena får förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet, kan nå målen för verksamheten samt uppnå högsta möjliga kvalitet i verksamheten. Vidare framgår av våra direktiv att resurstilldelningssystemet ska vara förståeligt och förutsebart för riksdag och regering, för lärosätena och för omvärlden samt klara omvärldsförändringar, t.ex. variationer i studenters efterfrågan eller förändringar i nivån på resurserna.

Utifrån de principer för styrningen som vi diskuterar i kapitel 4, förslagen om en mer långsiktig dialogbaserad styrning i kapitel 5 och de närmare överväganden kring styrningen av utbildning, forskning och samverkan som vi redovisar i kapitel 6 och kapitel 7 menar vi att resurstilldelningen för att uppnå de krav som ställs i direktiven ska:

- *Främja ett tydligt lärosätesansvar.* För att ge bästa förutsättningar att nå högskolelagens (1992:1434) krav om att resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten bör lärosätena ha stor frihet i resursanvändningen och ansvar för resurseffektivitet och kvalitet.
- *Främja ett helhetsansvar för verksamheten.* Lärosätenas verksamhet bör ses som en helhet där ett nära samband mellan utbildning och forskning kan utvecklas för att understödja hög kvalitet och en effektiv resursanvändning. I helheten ingår också samverkan med det omgivande samhället som stärker kvalitet och relevans i utbildningen och forskningen, samt insatser för att den kunskap

och kompetens som utvecklas kommer till nytta i samhället. Resurstilldelningen bör undvika alltför skarpa uppdelningar mellan olika delar av detta uppdrag.

- *Möjliggöra skillnader mellan lärosäten.* För att åstadkomma hög kvalitet och effektiv resursanvändning i hela högskolelandskapet bör resurser kunna fördelas och användas på ett sådant sätt att lärosätena kan arbeta utifrån delvis olika mål och uppdrag och på olika sätt utifrån respektive lärosätes förutsättningar. Likriktande effekter av resurstilldelningen bör därmed undvikas.
- *Understödja det professionella ansvaret.* Ytterst är det lärare och forskare som står för det fria kunskapssökandet och utveckling av utbildning och forskning för att möta samhällsbehov och samhällsutmaningar av olika slag, i kollegialt samarbete, tillsammans med studenterna och med aktörer i det omgivande samhället. Resurstilldelningen behöver utformas med hänsyn till hur styrsignaler och incitament påverkar de inre drivkrafter och den kvalitets- och ansvarskultur som är grunden för verksamheten.

Den finansiella styrningen är ett av de styrningsverktyg regeringen förfogar över, och det finns inte sällan stora förväntningar på just detta verktyg. När högskolans verksamhet diskuteras finns det ofta förslag på ekonomiska incitament som ska lösa en specifik utmaning. I kapitel 4 pekar vi på risker med en utveckling mot fler sådana incitament för olika frågor, bl.a. när det gäller hur högskolans mål och övriga verksamhet påverkas, risken för likriktning i högskolelandskapet och risken för undanträngning av inre motivation och kvalitetskultur. Vi gör i kapitel 4 bedömningen att andra styrformer än den finansiella styrningen ofta kan vara mer ändamålsenliga, vilket också är vägledande för de överväganden vi gör i kapitel 5–8. Till exempel föreslår vi inte någon specifik finansiell styrning som syftar till högsta möjliga kvalitet utan menar att väl fungerande kvalitetssäkringssystem kan åstadkomma det bättre utan koppling till resurstilldelningen. De förslag vi lämnar i detta kapitel innebär att omfattningen av den finansiella styrningen minskar. Det syftar inte till att regeringens styrning ska försvagas utan att den ska utformas på mer ändamålsenliga sätt.

Avsikten med vårt förslag till ramverk är att regeringen över tid kan utveckla tillämpningen för att på så sätt kunna anpassa utformningen till förändrade förutsättningar och olika politiska prioriteringar. Det kanske tydligaste exemplet på det är hur tilldelningen av ökade forskningsmedel varierat över tid varför vi i stället för att peka på en enda lösning redovisar några olika, som kan väljas beroende på vilket syfte som ska uppnås.

En viktig faktor att beakta i diskussionen om den finansiella styrningen är att få verksamheter inom svensk statsförvaltning har en så skiftande finansieringsbild som universitet och högskolor.[1] En avsevärd del av högskolans finansiering sker genom externa medel som ofta är begränsade i både ändamål och tidsperiod. Den gäller stora delar av forskningsfinansieringen men också t.ex. uppdragsutbildning eller avgiftsintäkter från tredjelandsstudenter. Till en del är det staten som styr över dessa medel och den direkta styrningen av t.ex. forskningsråden blir därmed ofta en indirekt styrning av högskolan. Vi har i föregående kapitel betonat vikten av samordning mellan de statliga myndigheter som fördelar medel till universitet och högskolor, och återkommer också till frågan i detta kapitel. De direkta anslagen har en särställning i högskolans finansiering för att säkerställa långsiktigheten i verksamheten. Vi har därför i kapitel 6 lämnat förslag angående balansen mellan direkta anslag och externa medel i forskningsfinansieringen.

Högskolan har i dag stor frihet i hur de tilldelade anslagsmedlen används och graden av detaljstyrning är i många fall låg. Det som följs upp är i huvudsak om målen nåtts, inte hur medlen exakt använts. I propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149) menade regeringen att en långtgående decentralisering av verksamhetsnära beslut främjar utvecklingen av kvaliteten i utbildning och forskning samt ger universitet och högskolor bättre möjligheter att anpassa verksamheten efter dess förutsättningar och behov – och av allt snabbare förändringar i dessa.[2] Vi ser ingen anledning att förändra denna princip som också utgör en utgångspunkt för våra förslag.

[1] Prop. 2009/10:149 s. 17.
[2] Prop. 2009/10:149 s. 15.

I detta kapitel lämnar vi ett antal förslag som rör utformningen av högskolans resurstilldelning och som utgår från de mål för utformningen av resurstilldelningen som vi inledningsvis redovisar i detta avsnitt. De mest centrala förslagen är

- att dagens två verksamhetsgrenar utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning och forskarutbildning slås ihop till en verksamhetsgren och finansieras med ett samlat anslag där tilldelade medel baseras på tre delar (utbildning, forskning och särskilda medel),
- att andelen direkta anslagsmedel för forskningen ökar,
- att tilldelningen för utbildning delas upp i en fast och en rörlig del,
- att den rörliga delen endast baseras på antalet helårsstudenter, och
- att de skilda ersättningsbeloppen för olika utbildningsområden ersätts med ett samlat belopp per lärosäte i kombination med lärosätesmål för det totala antalet helårsstudenter som fastställs för en fyraårsperiod.

9.1 Bakgrund till dagens finansiella styrning

En översiktlig beskrivning av dagens resurstilldelningssystem för universitet och högskolor finns i kapitel 3. I detta avsnitt beskriver vi de diskussioner som förts om utformningen av den finansiella styrningen sedan 1993 och huvuddragen i de ändringar som gjorts.[3]

Nuvarande resurstilldelningssystem för utbildning vid universitet och högskolor infördes i samband med högskolereformen 1993. I kapitel 2 beskrivs reformen mer i sin helhet. Genom reformen minskade regeringens detaljreglering av högskolornas verksamhet och utbildningsutbud, och ett mål- och resultatinriktat styrsystem infördes. Utgångspunkten är alltjämt att regeringen gör övergripande prioriteringar men överlämnar ansvaret för effektiv resursanvändning och kvalitetssäkring till lärosätena själva, kompletterat med en nationell kvalitetssäkring. Syftet med förändringen var att få en bättre anpass-

[3] Se även den historiska översikten i kapitel 2.

ning av utbildningsutbudet efter studenternas efterfrågan. Studenternas valmöjligheter sågs även som en form av kvalitetssäkring. Enligt propositionen *om högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169) skulle det nya resurstilldelningssystemet ge lärosätena incitament för effektivitet och hög utbildningskvalitet samt god omvårdnad om studenterna.[4] Detta skulle åstadkommas genom att tilldela lärosätena resurser för faktiskt genomförd verksamhet i form av per capita-ersättning för fullgjorda studieresultat (helårsprestationer) och antalet registrerade studenter (helårsstudenter).

Alla universitet och högskolor erhåller lika stora per capita-ersättningar för kurser inom samma utbildningsområde. Utbildningsområdena konstruerades med utgångspunkt i de traditionella fakultetsområdena, dvs. humanistiskt, teologiskt, juridiskt, samhällsvetenskapligt, naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt, odontologiskt och medicinskt utbildningsområde, samt därutöver undervisnings-[5] och vårdutbildningsområdena och ett antal konstnärliga områden. Det finns också ett område för kurser som inte naturligt kan inordnas i dessa områden, vilket benämns övrigt. Lärosätena ansvarar för att klassificera varje kurs till ett eller fler utbildningsområden utifrån kursens ämnesinnehåll.

Per capitabeloppen för humanistiskt, teologiskt, juridiskt och samhällsvetenskapligt utbildningsområde motsvarade vid införandet den bastilldelning som Högskoleutredningen hade föreslagit i slutbetänkandet *Resurser för högskolans grundutbildning* (SOU 1992:44) inom ämnesgruppen humanistisk, teologisk och juridisk utbildning. Den av Högskoleutredningen framräknade bastilldelningen innebar 19 000 kronor per helårsstudent, och grundade sig på den lärarinsats med kringkostnader och kostnader för gemensamma ändamål som krävdes för att studenterna skulle få cirka sex veckotimmar lektionsundervisning i grupper om cirka 30 studenter och cirka tre veckotimmar undervisning i mindre grupper med cirka 15 studenter.[6] Högskoleutredningen framhöll att beräkningsgrunden inte skulle betraktas som norm, utan endast som en beräkningsgrund för den schablon

[4] Prop. 1992/93:169 s. 8.
[5] 2013 infördes ett eget ersättningsbelopp för lärarutbildningens verksamhetsförlagda utbildning.
[6] SOU 1992:44, s. 61–75. I SOU 2005:48, SOU 2015:70 och i UKÄ (2018h) finns en utförlig beskrivning av hur per capitaersättningen har utvecklats över tid.

utredningen föreslog. Per capitabeloppen för övriga utbildningsområden innebar vid införandet av systemet 1993 att respektive område i princip behöll de resurser som gällt totalt för respektive område före 1993.[7]

Före 1993 års reform fick lärosätet sina utbildningsresurser bland annat uppdelat i fem utbildningssektorer. 1993 års reform innebar att lärosätet i stället fick en summa pengar för att finansiera all utbildning utan någon styrning av hur mycket pengar som skulle användas inom den ena eller andra området. Visserligen baserades tilldelningen på olika per capitaersättningar för olika utbildningsområden, men avsikten var inte att lärosätet internt skulle fördela resurserna på samma sätt.

Målet med utformningen av ersättningsnivåerna var att de på pedagogiska grunder skulle spegla resursbehovet inom olika utbildningar så att det lärarstöd som erbjuds studenterna i högskolan skulle vara ”rätt avvägt och bra utformat”.[8] Högskoleutredningen som tog fram det ursprungliga förslaget till ersättningsnivåer konstaterade att uppgiften i princip inte har någon lösning då det saknas ett objektivt sätt att fastställa den optimala omfattningen av lärarstödet.[9] Den fortsatta diskussionen om ersättningsmodellen har också till en del handlat om huruvida den lägsta ersättningsnivån når Högskoleutredningens krav.[10]

När det gäller forskningen såg regeringen inte samma behov av en prestationsbaserad anslagstilldelning.[11] Bland skälen fanns det direkta anslagets betydelse för att upprätthålla en fast organisation med kvalificerade tjänster, utrustning och lokaler, vilket i stället pekade mot att diskussionen i första hand borde handla om balansen mellan anslag och externa medel. Ett annat skäl som anfördes var att det inom forskningen redan fanns en hög grad av kvalitetskontroll som säkerställde att medlen användes på ett ändamålsenligt sätt. Den finansiella styrning som regeringen inledningsvis kopplade till forskningsanslaget var att det fortsatt var indelat i fakultetsområden.[12]

[7] SOU 2007:81, s. 171.
[8] Dir. 1989:7 under avsnittet uppdraget.
[9] SOU 1992:44 s. 20.
[10] Förslag om att höja bastilldelningen finns i SOU 2000:82 och SOU 2007:81. I UKÄ (2018h) redovisas hur den lärarledda tiden utvecklats över tid.
[11] Prop. 1992/93:1, s. 74.
[12] Indelning av anslaget i fakultetsområden och senare vetenskapsområden togs bort 2009.

9.1.1 Utredningar av resurstilldelningen under 00-talet

Under förra decenniet utreddes resurstilldelningen två gånger. Först enbart med fokus på utbildningen (dir. 2004:49) vilket presenterades i delbetänkandet *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning* (SOU 2005:48). Genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:29) utvidgades uppdraget till att också omfatta en översyn av resurstilldelning och övrig styrning avseende forskning och forskarutbildning vid universitet och högskolor inklusive SLU. Resultatet presenterades i betänkandet *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81). För enkelhetens skull kallar vi dem RUT 1 och RUT 2. Den beskrivning och de slutsatser som gjordes i dessa betänkanden menar vi på många sätt är giltiga även i dag.

Kort beskrivet föreslog RUT 1 att resurstilldelningen till utbildningen skulle bestå av en fast ”grundersättning” (35 procent) och en student och prestationsrelaterad del (65 procent) som skulle avräknas med färre ersättningsbelopp. RUT 2 hade ett vidare uppdrag som även omfattade tilldelningen av forskningsanslag. RUT 2 föreslog ett samlat anslag för utbildning och forskning och att fyraåriga planeringsperioder skulle införas. Anslaget föreslogs bestå av en utbildningsram, en forskningsram och särskilda medel för bland annat olika vissa uppdrag. Både tilldelningen för utbildning och för forskning skulle till 50 procent bestå av en fast del och till 50 procent en resultatbaserad del. Under fyraårsperioden skulle anslagen vara fasta och inte påverkas av uppnådda resultat. Forskningens och utbildningens resultat skulle påverka den resultatbaserade delen av tilldelningen först nästkommande period. Resultatet i utbildningen skulle baseras på antalet helårsstudenter och i stället för ersättningsbelopp kopplade till ämnesinnehållet föreslog RUT 2 en grundersättning per helårsstudent för samtliga helårsstudenter samt tre olika tilläggsersättningar som var beroende av undervisningsmetod m.m.

9.1.2 Prestationsbaserad tilldelning av forskningsanslag

Genom propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09) infördes en prestationsbaserad del i beräkningen av forskningsanslagen. Förändringen byggde på delar av de förslag som RUT 2 lämnade och tillämpas delvis fortfarande. Ändringen innebar

att delar av anslagen omfördelades mellan lärosätena utifrån två indikatorer. Den ena baseras på vetenskapliga publiceringar och citeringar och den andra på storleken av de externa intäkterna. Indikatorerna används också för att fördela ökade anslagsmedel. Förändringen motiverades med att när forskningsanslagen ökas bör både nya anslag och en andel av de tidigare anslagen fördelas baserat utifrån en kvalitetsbedömning. Syftet var att skapa tydligare incitament för prioritering och specialisering på de områden där förutsättningarna för högsta internationella kvalitet är störst.[13] Sedan 2016 har det inte gjorts någon omfördelning av medel. Däremot har regeringen fortsatt att fördela nya medel med de två indikatorerna. I *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* (prop. 2016/17:50) presenterades ytterligare en indikator som ska spegla lärosätets samverkan.

Utöver den prestationsbaserade ersättningen pekade regeringen i *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) ut ett antal samhällsviktiga områden utifrån de inspel till propositionen som bland annat forskningsråden och Vinnova hade gjort. Inom dessa områden fördelades medel till strategiska forskningsområden (SFO). Medlen till SFO:erna fördelades på samma sätt som forskningsrådens normala satsningar genom utlysningar, men för att säkerställa långsiktigheten i dem inkluderades de i de direkta forskningsanslagen. Det fanns en uttalad inriktning att flera av SFO:erna var lämpliga för samverkansprogram med t.ex. näringslivet och att en viktig grund för satsningarna var samhällets och arbetslivets behov av kvalificerad personal och tillgång till forskningskunskap i den internationella forskningsfronten. Ytterligare SFO-medel presenterades 2012. Medlen till SFO:erna är utpekade i de berörda lärosätenas regleringsbrev och omfattade 1,2 miljarder kronor av de 16,3 miljarder kronor som utgjorde lärosätenas direkta anslag till forskning 2017.

9.1.3 Sveriges lantbruksuniversitetet

SLU påverkades i mindre grad av 1993 års reform. SLU:s anslagskonstruktion med ett samlat anslag som finansierar all verksamhet vid universitetet påverkades inte. Ingen direkt koppling mellan intäkter och antalet studenter gjordes, däremot sattes på samma sätt som för

[13] Prop. 2008/09:50.

övriga lärosäten treåriga mål för antalet studenter. Utöver mål för antalet studenter har det under olika tidsperioder funnits mål för studenternas prestationsgrad och för andelen fristående kurser. Sedan 2010 finns det ett krav på en minsta del av anslaget som ska användas till forskning och utbildning på forskarnivå. Till skillnad från övriga lärosäten finns det också finansiella villkor som styr omfattningen av medel till ett antal utpekade verksamheter. SLU har också en tredje verksamhetsgren, fortlöpande miljöanalys, som övriga statliga lärosäten saknar. Villkoren är ofta kopplade till denna verksamhetsgren.

Den modell för fördelning av forskningsanslag som infördes 2009 har också omfattat SLU.

Enligt vårt direktiv ska vi endast lämna förslag som rör styrningen av forskning och utbildning på forskarnivå vid SLU.

9.1.4 Resurstilldelning i några jämförbara länder

En resurstilldelningsmodell kan utformas på många olika sätt och det räcker att gå till våra nordiska grannländer och till Nederländerna för att hitta stora variationer.[14] Under utredningens arbete har vi närmare studerat styrningen av högskolan i dessa länder.

Genomgående är att dessa länder har en samlad resursanvändning både när det gäller tilldelning och i den ekonomiska redovisningen. Den ekonomiska uppföljningen skiljer sig dock åt där Danmark utmärker sig genom att inte bara dela upp den ekonomiska redovisningen i utbildning och forskning som vi gör i Sverige, utan också bland annat i de olika utbildningsnivåerna. I alla länderna gäller att resurserna tilldelas som en fast del och en del som påverkas av omfattningen och resultat av utbildning och forskning t.ex. antalet studenter, examina och bibliometriska resultat.

Det är viktigt att inse att varje lands system är utvecklat i sin egen kontext under en lång tidsperiod. En svårighet när olika länders styrning ska jämföras är att styrningen består av många olika delar som har olika betydelse i olika länder. Vissa delar är lättare att studera, t.ex. resurstilldelningen, medan andra styrningsformer är långt svårare att fånga. Det gäller inte minst det som gäller den informella styrningen eller högskolans egen kvalitetskultur. Det är därför svårt

[14] SUHF (2017) innehåller en redovisning av systemen i de nordiska länderna och i Nederländerna.

att skapa en sammantagen bild för ett land som är möjlig att på ett rättvisande sätt jämföra med ett annat lands.

Sammantaget gör detta att det är svårt att kopiera ett annat lands system. Respektive lands resurstilldelning utvecklas också successivt för att göra styrningen mer ändamålsenlig och för att anpassa den till aktuella politiska mål. Ett exempel på det är Danmark som nyligen förändrat sitt system. Samtidigt kan förändringar och utvecklingsarbete i andra länder utgöra viktiga underlag och inspirationskällor för det nationella utvecklingsarbetet.

9.2 Resurstilldelning för starka och ansvarsfulla lärosäten

Som vi framhållit i inledningen till detta kapitel och i kapitel 4 menar vi att syftet med den finansiella styrningen bland annat bör vara att

- ge långsiktiga planeringsförutsättningar och ge ett tydligt lärosätesansvar för resursanvändningen,
- understödja synen på högskolans verksamhet som en helhet där kopplingen mellan utbildning och forskning behöver stärkas och
- möjliggöra skillnader i mål och uppdrag mellan olika lärosäten.

Utöver de mer principiella utgångspunkterna som presenteras i inledningen av detta kapitel påverkas utformningen av förslagen om resurstilldelningen även av andra delar i utredningen. Det gäller förslagen i kapitel 5 om ökad långsiktighet och fyraåriga planeringsförutsättningar, samt förslagen i kapitel 6 om utbildningsmål, åtgärder för att utveckla det livslånga lärandet, stärkt koppling mellan utbildning och forskning samt ökade basanslag för forskning.

Huvudlinjen i våra förslag är att tydliggöra lärosätets ansvar för resursanvändningen och skapa en modell där verksamheten kan och får ses som en helhet. Dagens uppdelning av verksamheten i två verksamhetsgrenar med var sitt anslag innebär att de tillgängliga resurserna (personal, lokaler och infrastruktur) delas upp på ett delvis konstruerat sätt som riskerar att leda till att resurserna inte utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten. Uppdelningen motverkar också högskolelagens krav på att verksamheten ska bedrivas så att det finns ett nära samarbete mellan forskning och utbildning.

Lärosätets helhetsansvar påverkas inte bara av uppdelningen i två anslag och två verksamhetsgrenar utan också av att dagens resurstilldelning till utbildningen baseras på olika ersättningsbelopp. De överväganden lärosätet förväntas göra för att säkerställa en effektiv resursanvändning menar vi försvåras när regeringens fastställda ersättningsbelopp får styra den interna resursfördelningen i för stor omfattning.

Vad gäller utbildningen bedömer vi att den årliga resurstilldelningen bör göras mindre beroende av antalet registrerade studenter och deras studieresultat för att ge mer långsiktiga planeringsförutsättningar och utrymme för större risktagande.

9.2.1 Ett samlat anslag

Vi föreslår att

- Utbildning och forskning ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid lärosätet ingår.
- Varje lärosäte tilldelas ett samlat anslag för denna verksamhetsgren.
- För det samlade anslaget redovisas en utbildningsram och en forskningsram där utbildningsramen motsvarar dagens anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och forskningsramen dagens anslag till forskning och utbildning på forskarnivå.
- Utöver de medel som ingår i utbildningsramen och forskningsramen kan det i det samlade anslaget ingå särskilda medel för utpekade ändamål.

För att lärosätena ska kunna ta ett helhetsansvar för verksamheten och säkerställa ett nära samband mellan utbildning och forskning menar vi att lärosätena måste kunna använda resurserna samlat. För att uppnå det föreslår vi att dagens uppdelning av verksamheten i två verksamhetsgrenar med var sitt anslag slås ihop till ett en samlad verksamhetsgren som finansieras med ett samlat anslag.

I våra direktiv framhåller regeringen att det är angeläget att styrning och resurstilldelning inte motverkar högskolelagens krav på ett

nära samband mellan utbildning och forskning.[15] Detta samband, som kan sägas vara en del av universitetets grundidé, menar vi motverkas av att utbildning och forskning i dag hanteras som två olika verksamhetsområden som ska hållas isär även i den ekonomiska redovisningen.

Utbildning och forskning är förvisso delvis skilda verksamheter, men den ena vilar på den andra och det är i många fall, och i idealfallet, samma individer som genomför dem. Båda utnyttjar också ofta samma infrastruktur och andra gemensamma resurser. Det gäller inte minst forskarutbildningen som i dag finansieras med forskningsmedel men också är den högsta utbildningsnivån. Den är avgörande för att säkerställa tillgången på lärare i högskolan och bidrar till att öka kompetensnivån i olika samhällssektorer så att de kan ta till sig och använda forskning och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete. Även flertalet forskningsfinansiärer framhåller betydelsen av att den kunskap som forskningen skapar kommer samhället tillgodo inte minst via studenternas kompetens. Ett exempel på detta är att andelen av befolkningen som genomgått högre utbildning är en av de föreslagna indikatorerna för att följa utvecklingen av svensk forskning och utveckling på nationell nivå[16].

Regeringen har också, bland annat i våra utredningsdirektiv, betonat betydelsen av att lärosäten utvecklar sammanhållna kunskapsmiljöer där utbildning, forskning och samverkan ingår som delar i en helhet. Ett resurstilldelningssystem som innebär att verksamheten ses som en helhet bör skapa bättre förutsättningar för att uppnå detta.

Uppdelningen i två anslag underblåser enligt vår bedömning också, tillsammans med bl.a. en ökad andel externa forskningsbidrag, en olycklig uppdelning i forskande och undervisande personal där externa forskningsmedel kan användas för att ”köpa sig fri” från undervisning. Att forskningen generellt har högre status än undervisningen är inget unikt svenskt fenomen och påverkas av flera faktorer. Vår uppfattning är dock att en samlad resursanvändning skulle understödja en utveckling där synsättet är att lärosätet har ett samlat uppdrag som innebär både utbildning och forskning och där samverkan är en integrerad del. Därutöver är det angeläget att externa finansiärer har samma synsätt i sin bidragsgivning och tar

[15] 1 kap. 3 §.
[16] Vetenskapsrådet (2018b).

hänsyn till att lärare ska kunna delta i både utbildning och forskning, samt att lärosätena ger utbildning ett tydligt meritvärde.

Som framgår av den historiska genomgången i kapitel 2 är anslagsuppdelningen ett av flera inslag i styrningen som historiskt har försvårat sambandet mellan utbildning och forskning. Högskoleutredningen 1992 beskrev dåvarande situation som en olycklig ”tudelning av hela högskolan” bestående av strikt åtskillnad i budgeteringen, parallell ledningsorganisation, differentiering mellan lärosäten med och utan forskning och mellan forskande och undervisande lärare, och krav på redovisning på hur resurserna fördelar sig mellan utbildning och forskning på alla nivåer i högskolan.[17] Den organisatoriska differentieringen har sedermera tagits bort, men den uppdelade budgeteringen och kraven på att resurserna hålls isär inom lärosätet kvarstår. Vi menar att det är hög tid att undanröja även den strikta uppdelningen av anslaget, något som övervägdes redan i samband med 1993 års reform.[18]

Två farhågor med ett samlat anslag har förts fram. Den ena är att ett samlat anslag skulle leda till att utbildningen urholkas genom att resurser skulle föras från utbildningen till forskningen. Den andra är den motsatta; att medel som i dag används till forskning i stället skulle användas till utbildning.

Vi menar att det i en styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten måste förutsättas att lärosätet ansvarar för att man inte utarmar den ena verksamheten på den andras bekostnad. Ansvaret ligger hos lärosätet att på bästa sätt utveckla forskning och utbildning på ett sätt som stödjer kvalitet och konkurrenskraft. Det finns inte och kan inte finnas någon färdig formel för detta, och den exakta resursanvändningen bör kunna variera både över tid och mellan lärosäten. Frågan om resurser för utbildning används för forskning eller vice versa bygger på en strikt särredovisning som vi menar inte är ändamålsenlig och som i praktiken ändå innefattar ett stort mått av uppskattning och schabloner.

Ett samlat anslag innebär inte avsaknad av styrning i form av krav på verksamhetens omfattning och kvalitet. Det är enligt vår mening rimligt att resurstilldelningen även fortsättningsvis till en del är baserad på antalet studenter. Vi bedömer att en resurstilldelning kopplad till utbildningens volym kombinerad med ett välutvecklat

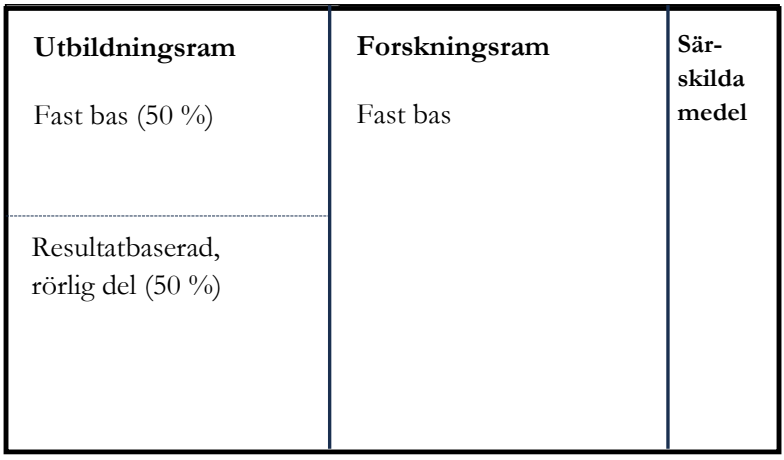
[17] SOU 1992:1 s. 85–86.
[18] Prop. 1992/93:1 s. 68–69.

kvalitetssäkringssystem för utbildningen möter farhågan att en samlad resursanvändning skulle leda till att mer resurser skulle riktas till forskningen på utbildningens bekostnad.[19] Vi bedömer inte heller att den motsatta farhågan är befogad. Inte minst forskningens höga status motverkar detta.

I de länder vi besökt (de nordiska grannländerna och Nederländerna) är ett samlat anslag norm.[20] Däremot baseras tilldelningen på olika sätt på resultat och omfattning av forskning och utbildning. Vår utgångspunkt är att även den svenska resurstilldelningen bör utformas på ett liknande sätt, där en beräkningsgrund är kopplad till utbildningen, och en beräkningsgrund är kopplad till forskningen och en tredje består av medel för särskilda åtaganden. RUT 2 benämnde beräkningsgrunderna utbildningsram och forskningsram, begrepp som vi också föreslår används.[21] För att uppnå en tydlighet i hur beräkningen av anslaget är gjord bör den redovisas i budgetpropositionen.

Figur 9.1 ger en samlad bild av det samlade anslagets olika delar. I fortsättningen av kapitlet kommer de olika delarna att beskrivas mer i detalj.

Figur 9.1 Ett samlat anslag



[19] Kvalitetssäkringssystemet beskrivs i kapitel 3.
[20] Se även SUHF (2017) kap. 3.
[21] RUT 2 föreslog att resurser för forskarutbildningen skulle ingå i utbildningsramen. Eftersom vi inte föreslår någon särskild beräkningsgrund för forskarutbildningen ingår den i vårt förslag i forskningsramen, i analogi med nuvarande anslagsindelning."

Den mer tekniska utformningen av det samlade anslaget kan se ut på olika sätt. Utifrån den bedömning vi gör i, avsnitt 10.2 om anslagssparande och anslagsavräkning föreslår vi att anslaget även i fortsättningen ska anslagsavräknas när det betalas ut till lärosätet. Vi föreslår i avsnitt 9.3 i detta kapitel att hälften av de medel som tilldelas för utbildning ska vara resultatbaserade. Denna rörliga del ska avräknas på motsvarande sätt som utbildningsanslaget avräknas i dag och vi föreslår att dagens möjligheter till anslagssparande och sparande av överproduktion behålls för dessa medel. De förändringar vi föreslår rör vad som ska avräknas. För att det ska vara möjligt måste dessa medel vara utpekade i regleringsbrevet och villkoren för sparande framgå där.

Ett samlat anslag gör det möjligt att se högre utbildning och forskning som en samlad verksamhetsgren till skillnad från dagens uppdelning i utbildning på grundnivå och avancerad nivå samt forskning och utbildning på forskanivå. Även med ett samlat anslag kommer det i olika sammanhang att krävas en uppföljning som beskriver hur stora resurser som används i forskning respektive utbildning. Genom att det samlade anslaget bygger på olika beräkningsgrunder för utbildning respektive forskning är det fortsatt möjligt att se hur mycket medel som regeringen beräknar för respektive område. Möjligheten att följa det över tid påverkas inte heller då medlen som beräknas för utbildning respektive forskning motsvarar dagens anslag för forskning respektive utbildning. Utfallet av den rörliga delen av tilldelningen för utbildning kommer också fortsättningsvis gå att följa då sparandet beräknas årligen. Det som förändras är hur lärosätet redovisar användningen av sina resurser. En gemensam verksamhetsgren innebär att lärosätet samlat redovisar sina kostnader oavsett om det avser forskning eller utbildning.

Vill man följa kostnadsutvecklingen mer specifikt är det i stället annan uppföljning som visar detta. Ett exempel på statistik som redan i dag tas fram är SCB:s ekonomiska forskningsstatistik. Genom denna kommer det vara möjligt att på olika sätt följa de ekonomiska resursernas fördelning mellan utbildning och forskning utan att verksamheten för den delen är uppdelad i olika verksamhetsgrenar. SCB:s forskningsstatistik som samlas in vartannat år gör det möjligt att se kostnaderna per ämne uppdelat på olika typer av finansiering. Det nationella behovet av ekonomisk statisk för utbildningen lär förändras över tid, men regeringen bör överväga om inte forskningsstatistiken

kan vara en tänkbar modell där insamlingen görs vartannat år och statistiken delas upp i ämnen och på olika typer av finansiering.

För utbildningens del är det inte i första hand hur resurserna tilldelats som ger relevant information om verksamhetens kvalitet. I stället är det utbildningens kvalitet som redovisas och säkerställs av det ansvar lärosätena har för sitt interna kvalitetsarbete samt av det nationella kvalitetssäkringssystemet, samt statistiken om studenterna och deras resultat som är mest angelägen att följa. Statistiken går att bryta ned till ämnes- och examensnivå och visar både antalet studenter och deras resultat. Våra förslag innebär inte på något sätt att den påverkas då den bygger på lärosätets studieregister[22] och inte på den ekonomiska redovisningen.

En samlad verksamhetsgren innebär också att dagens myndighetskapital som är uppdelat på de två verksamhetsgrenarna slås ihop.

Det är dock inte vår avsikt att eventuella anslagsmedel för klinisk utbildning och forskning (anslaget 2:66 *Ersättningar för klinisk utbildning och forskning)* eller anslag från andra utgiftsområden än utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning och utgiftsområde 23 Areella näringar, landsbygd och livsmedel ska ingå i det samlade anslaget, då det är medel med egna tydligt avskilda ändamål. När det gäller medel för klinisk utbildning och forskning styrs de dessutom av särskilda avtal mellan staten och berörda landsting.

Alternativ vi övervägt

I våra diskussioner har några lärosäten framfört förslaget att öka flexibiliteten inom ramen för dagens tilldelningsmodell. Det skulle innebära att indelningen i två verksamhetsgrenar behålls men att varje lärosäte ges en möjlighet att omfördela en mindre del av de tilldelade medlen mellan verksamhetsgrenarna. Det är varken möjligt för regeringen eller en myndighet att omfördela medel mellan två anslag, det är bara något som riksdagen kan besluta om. Även detta alternativ skulle därför kräva att dagens två anslag slås ihop till ett.

Inom ramen för detta anslag skulle styrningen kunna utformas på samma sätt som den som gäller för SLU. SLU tilldelas ett anslag,

[22] Som styrs genom förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

men verksamheten är indelad i olika verksamhetsgrenar[23] för utbildning och forskning och det finns ett villkor angivet som anger det minsta beloppet som ska användas för forskning. Inom ramen för det villkoret avgör sedan SLU hur mycket resurser som ska användas till utbildning respektive forskning. Jämfört med villkorets minsta nivå valde SLU att rikta ytterligare 3,5 procent av det tilldelade anslaget till forskning 2017.

Ett andra alternativ skulle vara att anslaget i regleringsbrevet delades in i två anslagsposter, en för utbildning och en för forskning. Genom villkor i regleringsbrevet skulle sedan lärosätet kunna ges möjlighet att omdisponera medel mellan anslagsposterna för att på så sätt skapa en flexibilitet mellan verksamhetsgrenarna forskning och utbildning. På så sätt skulle lärosätet inom mer eller mindre strama gränser ges en större flexibilitet i resursanvändningen. Regeringen skulle också få en tydlig information om i vilken grad ett lärosäte utnyttjar möjligheten till omfördelning mellan anslagsposterna.

Vilken av lösningarna som är lämpligast styrs i hög grad av hur resurstilldelningen för utbildning utformas. För SLU:s del finns ingen direkt koppling mellan resurser och antalet studenter. Vill man behålla dagens koppling mellan resurstilldelning och antalet studenter, särskilt om möjligheten till anslagssparande ska behållas, är i stället lösningen med två anslagsposter lämpligast då den kan förenkla regleringen av anslagssparandet.

En svårighet med en modell med omfördelning är att fastställa vad som är en ändamålsenlig storlek på omfördelningen och vilka krav på redovisning av användningen av den som bör ställas. För SLU ställs inga särskilda krav på redovisning.

Även om en begränsad möjlighet att omfördela medel jämfört med i dag ökar lärosätets möjlighet att styra över resursanvändningen, så uppnås inte det som vi ser som den viktigaste förändringen – att verksamheten ses som en helhet. Genom att de två verksamhetsgrenarna behålls kvarstår de hinder som uppstår då lärosätets resurser ska delas upp i utbildning och forskning. Förändringen skulle dock kunna ses som ett steg på vägen mot en verksamhetsgren.

[23] SLU:s verksamhet är också indelad i en verksamhetsgren för fortlöpande miljöanalys och det finns ekonomiska villkor som även styr den verksamhetsgrenen.

9.3 Utbildningsramen[24]

Vi har i föregående avsnitt föreslagit ett samlat anslag med en utbildningsram för beräkning av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och en forskningsram för beräkning av resurser för forskning och utbildning på forskarnivå. Avsnittet behandlar två delar. Det första är behovet av en mer långsiktigt stabil del i resurstilldelningen som inte direkt varierar med antalet studenter. Den andra delen handlar om hur den rörliga delen av tilldelningen för utbildning, som är kopplad till antalet studenter, ska beräknas.

9.3.1 Den fasta basen

Vi föreslår att

- Hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer.

Att dagens resurstilldelning för utbildning är helt prestationsbaserad har tydliga nackdelar. Vi delar därför den analys som RUT 1 och RUT 2 gjorde om att en fast bas i utbildningsramen är angelägen. Några av skälen som förts fram är att en bas skulle möjliggöra för lärosätena att till en del göra andra prioriteringar och ta andra hänsynstaganden än de som är direkt baserade på studenternas efterfrågan och studieprestationer. Skälet till det är att utveckling av nya utbildningar och profilering av utbildningsutbudet riskerar att leda till minskade intäkter genom färre studenter i en uppstartsfas.

En fast bas markerar statsmakternas förståelse för att lärosätena har kostnader av långsiktig karaktär (t.ex. kostnader för personal och lokaler) och som därmed inte helt och hållet bör vara beroende av tillströmningen av studenter och deras prestationer. Genom den fasta basens stabilare och mer förutsägbara intäktsnivå ökar därmed lärosätets möjligheter att strategiskt utforma sin verksamhet.

En kritik mot en fast bas som förts fram är att den i liten grad skulle påverka lärosätenas förutsättningar då de allra flesta lärosätena

[24] Enligt vårt direktiv ska vi inte lämna förslag som påverkar SLU när det gäller utbildning.

i dag utbildar så många studenter att de fullt ut utnyttjar sina anslagsmedel. Som RUT 2 påpekade[25] minskar ändå känsligheten för årliga förändringar i studentantalet genom att den rörliga delen utgör en mindre del av anslaget, vilket skapar en ökad ekonomisk stabilitet. Det gäller särskilt de lärosäten som hårdast påverkas av variationerna av studentantal. Frågan beskrivs mer i detalj i avsnitt 10.2 om anslagssparande och anslagsavräkning.

Eftersom vi anser att resurstilldelningssystemet även fortsättningsvis till en del ska vara baserat på studenternas efterfrågan får basen inte utgöra den dominerande delen av resurstilldelningssystemet. Samtidigt får den heller inte vara så liten att den blir betydelselös. Det går inte att räkna sig fram till en optimal procentsats utan valet är i första hand en rimlighetsbedömning. Vår utgångspunkt är att basen behöver vara relativt stor för att få någon betydelse. Att göra basen och den rörliga ersättningen lika stora bedömer vi skapar en rimlig balans samtidigt som vi skapar en enkel och tydlig modell.

Vårt förslag innebär att hälften av den ram för utbildning som regeringen redovisar inom det samlande anslaget tillfaller lärosätet oavsett det faktiska studentantalet varje år. Hur stor del av resterande halva av utbildningsramen som tillfaller lärosätet kommer som i dag att vara beroende av antalet studenter. Den rörliga delen utgör alltså alltid hälften av de beräknade resurserna, men eftersom den varierar med det faktiska studentantalet kommer den inte alltid att utgöra exakt hälften av de faktiskt tilldelade resurserna. Om basen skulle tillämpas i dagens modell för resurstilldelning skulle den motsvara halva årets anslag (årets tilldelning enligt regleringsbrevet) för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Storleken på den rörliga delen påverkas också av eventuellt anslagssparande från tidigare år inom ramen för reglerna för anslagssparande och överproduktion.

[25] SOU 2007:81 s. 220.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

Vi föreslår att

- Hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter.
- Den rörliga delen avräknas årligen och baseras på antalet helårsstudenter det aktuella budgetåret.

Frågan om utformning av den rörliga delen av resurstilldelningen för utbildning innehåller ett flertal val. En central fråga handlar om i vilken grad det ska vara antalet studenter eller studenternas prestationer som tilldelningen ska utgå ifrån. I dagens modell för resurstilldelning väger antalet helårsstudenter något tyngre än antalet helårsprestationer.[26] En andra genomgripande fråga handlar om huruvida mer kostsamma ämnen eller undervisningsmetoder ska ge lärosätet mer ersättning per student. Det görs i dag genom att ersättningen varierar beroende på utbildningens ämnesinnehåll. Dessa två frågor behandlas i de kommande avsnitten.

Ytterligare en fråga av mer teknisk natur är om den rörliga ersättningen ska påverkas av antalet studenter det aktuella budgetåret, eller om antalet ska påverka tilldelningen först kommande år. I dag påverkas tilldelningen innevarande år. För att öka stabiliteten i resurstilldelningen föreslog RUT 2 att antalet studenter skulle påverka tilldelningen först när tilldelningen för kommande fyraårsperiod skulle fastställas.

Vår bedömning är att dagens modell som låter årets resultat påverka resurstilldelningen samma år tydliggör kopplingen mellan antalet studenter och resurser, och att den ökade stabilitet som den fasta basen ger, som vi föreslår i avsnitt 9.3.1, är tillräcklig för att möta behovet av ökad långsiktighet. Vi föreslår därför att den rörliga tilldelningen ska påverka årets resurstilldelning och baseras på det aktuella budgetårets studentantal samt av sparade inte tidigare ersatta studenter (överproduktion). Det innebär att den modell för avräkning som nu tillämpas även används framöver. Genom övriga

[26] Aktuella ersättningsbelopp framgår av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor som är tillgängligt på Ekonomistyrningsverkets hemsida samt av tabell 3.1 i kap. 3.

förslag i detta kapitel som påverkar avräkningen kan den dock avsevärt förenklas.

Antalet helårsstudenter som grund för tilldelning

Vi föreslår att

- Den rörliga ersättningen baseras endast på antalet helårsstudenter.

Ersättningen för antalet studenter och deras studieprestationer består i dag av två delar där ersättningen för per helårsstudenter är något större än ersättningen per helårsprestation. Dels får lärosätet ersättning för antalet studenter som påbörjar en kurs, dels får man ersättning för det antal högskolepoäng studenterna presterar.

En synpunkt som bland annat flera lärosäten, SFS och TCO fört fram är att ersättningen per student bör ges en större tyngd jämfört med ersättningen per presterad poäng. Ett skäl för det är att underlätta utvecklingen av det livslånga lärandet där prestationsgraden ofta är lägre bland annat som en följd av att studenternas intresse av att examineras är lägre (se kapitel 6). Att koppla ersättningen till prestationsgraden har också kritiserats för att leda till att lärosätet får incitament att sänka sina krav för att på så sätt säkerställa sina intäkter.[27] Ett tredje skäl är att lärosätets kostnader är beroende av antalet studenter, inte deras prestationsgrad och att dagens tilldelningsmodell därför leder till att utbildningar där prestationsgraden är lägre får mindre resurser.

I vilken grad studenterna tar sina poäng varierar mellan olika utbildningar, mellan program och kurser och mellan campusstudier och distansutbildning.[28] En önskan att öka det livslånga lärandet kräver att lärosätena i högre grad prioriterar studentgrupper och utbildningsformer som i dag har lägre prestationsgrad. För att nå detta mål menar vi att det krävs några olika förändringar där en mindre tonvikt på ersättningen per helårsprestation är en av dem.

[27] Se bl.a. Riksrevisionen (2012) s. 11.
[28] Se UKÄ (2018e).

Ersättningen per poäng kan å ena sidan ses som ett sätt att ge incitament för att säkerställa utbildningens kvalitet eftersom lärosätena utan denna ersättning inte har några incitament genom resurstilldelningen att hjälpa studenterna genom utbildningen. Å andra sidan kan ersättningen per poäng leda att man godkänner studenter utan tillräckliga kunskaper för att inte missa intäkter, något som exempelvis både Riksrevisionen[29] och RUT 2 påpekat. RUT 2 skriver:

> Höga prestationsgrader, som medför större intäkter till lärosätena, kan således vara ett resultat av antingen hög kvalitet i undervisningen eller sänkta krav i examinationen. RUT 2 anser därför att resurstilldelning baserad på helårsprestationer bör avskaffas och att denna viktiga aspekt av kvaliteten i utbildningen bör undersökas och utvärderas inom ramen för de föreslagna lärosätesutvärderingarna.[30]

Vi instämmer i Riksrevisionens och RUT 2:s analys och menar att kvalitetsfrågan bättre hanteras inom ramen för det kvalitetssystem för utbildningen som lärosätena ansvarar för och som UKÄ följer upp.

Med bakgrund i de ovan redovisade nackdelarna med helårsprestationen som grund för tilldelning av resurser, föreslår vi att endast helårsstudent ska vara grund för den rörliga tilldelningen.

Ersättningsbelopp ersätts med ett mål för antalet helårsstudenter

Vi föreslår att

- För varje lärosäte fastställs ett mål för antalet helårsstudenter. Understiger det faktiska antalet helårsstudenter målet, reduceras den rörliga tilldelningen med ett belopp motsvarande den genomsnittligt beräknade ersättningen per helårsstudent.
- Outnyttjat anslag upp till 10 procent av den beräknade rörliga delen av tilldelningen får sparas. Helårsstudenter, som inte ersatts, upp till ett värde motsvarande 10 procent av lärosätets mål för antalet helårsstudenter, får sparas.

[29] Riksrevisionen (2012), s. 47.
[30] SOU 2007:81, s. 181.

Dagens ersättningsmodell innebär att ersättningen per helårsstudent och helårsprestation varierar beroende på vilket ämnesinnehåll en kurs har, grupperat i utbildningsområden. Det finns i dag 16 ersättningsnivåer, och lärosätet kopplar i sin kursklassificering en kurs till en eller flera utbildningsområden.

Modellen har dock länge kritiserats och redan i den första uppföljningen som Högskoleverket gjorde 1997 påpekades att systemet är konserverande då den bygger på en traditionell indelning av utbildningar. Det gör att det svårt att förnya och utveckla utbildningsutbudet genom att luckra upp gränserna mellan traditionella föreläsningsämnen och mer resurskrävande ämnen.[31]

I RUT 2 finns en gedigen beskrivning av problemen med modellen.[32] Mycket av kritiken handlar om svårigheten att klassificera en kurs och riskerna för att klassificeringen görs på ett sådant sätt så att kursen klassificeras inom ett utbildningsområde med högre ersättning. Det här har lett till att det finns en variation i hur kurser klassificeras vid olika lärosäten samtidigt som det är svårt att skapa ett så tydligt regelverk att det är möjligt att granska klassificeringen.

Kursklassificeringen är något som både Riksrevisionen och UKÄ har behandlat i flera rapporter.[33] En genomgående iakttagelse är att det är svårt att granska och bedöma effekterna av lärosätenas kurklassificering då regelverket bedöms öppna upp för skillnader i bedömning. Riksrevisionen lyfte särskilt fram att lärosätena utgår från flera olika grunder när de klassificerar kurser. Även om ämnestillhörighet utgör en central faktor för klassificering av kurser vid merparten av lärosätena, har även andra faktorer betydelse för klassificeringen, som till exempel kursens undervisningsmetod.[34]

Att undervisningsmetoden diskuteras i detta sammanhang beror på att olika undervisningsmetoder är olika dyra, där t.ex. behovet av speciella lokaler och särskild utrustning gör att kostnaderna per student kan variera stort.

Riksrevisionen framför att i och med att det finns betydande nivåskillnader i ersättning mellan olika utbildningsområden så skapas ekonomiska incitament för lärosätena att utveckla sina kurser så att de motiverar en högre ersättningsnivå. Riksrevisionen slutsats är att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att

[31] Högskoleverket (1997).
[32] SOU 2007:81, s. 172–176.
[33] UKÄ (2013a), UKÄ (2014b), UKÄ (2017c) samt Riksrevisionen (2010).
[34] Riksrevisionen (2010), s. 28.

lärosätena följer riksdagens intentioner vad gäller lärosätenas klassificering av kurser. Detta leder till att lärosätena klassificerar kurser på olika sätt och utifrån olika grunder, vilket resulterat i högre ersättningar över tid och att lärosäten kan få olika ersättning för likvärdiga kurser. Enligt Riksrevisionens beräkningar hade lärosätenas förändringar i klassificering av kurser under perioden 1997–2008 medfört cirka 7 procent högre ersättning till lärosätena än vad som blivit fallet om lärosätena klassificerat kurser likartat över tid.

UKÄ visade 2017 att som helhet har kursklassificeringen gått i riktning mot klassificering till utbildningsområden med högre ersättningsbelopp. Analysen visar att ämnesinnehåll är utgångspunkten för lärosätenas kursklassificering, men att det finns flera andra faktorer som har påverkat förändringarna av klassificeringen. Sammantaget bedömer UKÄ att klassificeringen av kurser i huvudsak sker likartat mellan lärosätena men att det finns vissa ämnen inom vilka skillnaderna är större.[35] Ett exempel på detta är sjuksköterskeutbildningen som UKÄ följde upp 2013.[36]

Ett annat problem med dagens system är att ersättningsbeloppen i så hög grad används i lärosätenas interna resursfördelning vilket försvårar samarbeten kring utbildningar både inom och mellan lärosäten. Tanken med modellen har aldrig varit att tilldelningen automatiskt ska styra lärosätenas interna resursfördelning[37], men risken är alltid stor att resursstyrning får den effekten, särskilt när styrningen är så genomgripande som den är i detta fall. Detta är särskilt allvarligt om det påverkar effektiviteten i resursanvändningen. Utgångspunkten måste i stället vara att den interna resursfördelningen ska bygga på varje lärosätes egna överväganden om hur en utbildning bäst ska läggas upp och organiseras.

Att ersättningsbeloppen blir styrande i den interna resursfördelningen har flera skäl. Ett är att det är ett enkelt sätt att besluta om hur begränsade resurser ska fördelas. Ett annat är att ersättningsbeloppen är lätta att åberopa som riktlinje för den som tjänar på det. Regeringen har också delvis underblåst detta när den frångått sin egen princip om att tilldelningen inte ska styra lärosätets interna

[35] UKÄ (2017c).
[36] UKÄ (2013a).
[37] Prop. 1992/93:1, s. 68.

resursfördelning genom att justera specifika ersättningsbelopp med motivet att kvaliteten i en viss utbildning behöver höjas.[38]

Utvecklingen av utbildningsutbud och utbildningsformer har gjort att ersättningsbeloppen i än lägre grad speglar utbildningens resursbehov i dag jämfört med när de infördes. Att då göra ersättningsbeloppen styrande i stället för att utgå från den verkliga kostnaden bromsar t.ex. utvecklingen av nya utbildningar och undervisningsmetoder och försvårar samarbeten inom och mellan lärosäten.

RUT 2 föreslog en genomgripande förändring av modellen som innebar att utbildningsmetod i stället för ämne skulle styra ersättningen. Kurser som tillämpade dyrare metoder skulle ge mer i tilldelning baserat på tilläggsbelopp på tre olika nivåer. För att förslaget inte skulle öka kostnaderna föreslog RUT 2 att antalet tilläggsbelopp för dyrare metoder skulle begränsas och beräkningen baseras på dagens klassificering. Att tilläggsbeloppen skulle baseras på den nuvarande klassificeringen innebar att förslaget inte grundade sig på en bedömning av vilka utbildningsmetoder som användes inom olika utbildningar.

Genom sitt förslag försökte RUT 2 hitta en lösning som kunde ta bort ersättningsbeloppens koppling till ämnesinnehåll. Tanken var på många sätt rimlig men utformningen ifrågasattes. I remissbehandlingen av betänkandet kritiserade en stor del av remissinstanserna förslaget. Förslaget ansågs inte ta hänsyn till de verkliga kostnadsskillnaderna mellan olika utbildningar. Det ansågs också ta bort den flexibilitet i utformningen av utbildningsutbudet som nuvarande system möjliggör.

Utredningens förslag om högre bastilldelning per student saknade finansiering, vilket troligen bidrog till att utredningens förslag inte genomfördes.

[38] Ett exempel är den särskilda höjning av ersättningsbeloppen för utbildningsområdena humaniora, teologi, juridik, samhällsvetenskap, undervisning och verksamhetsförlagd utbildning som inleddes 2016 där det särskilt framgår av det gemensamma regleringsbrevet att medlen avsatta för humaniora, teologi, juridik och samhällsvetenskap i första hand ska användas för att öka andelen lärarledd tid på utbildningar inom dessa områden.

En ny modell utan ersättningsbelopp

Vi förordar att ersättningsbeloppen helt tas bort. Ett lärosäte tilldelas då ekonomiska medel och ett mål om antalet helårsstudenter. Det är också så utbildningsvolymen vid SLU styrs i dag.[39] Till skillnad från SLU:s modell föreslår vi dock att hälften av de tilldelade medlen för utbildning ska vara direkt beroende av det faktiska antalet studenter.

I och med förslaget kan de ämnesbaserade ersättningsbeloppen tas bort och i stället får då varje lärosäte indirekt ett eget ersättningsbelopp genom att dela målet om antal helårsstudenter med resurserna. Ersättningsbeloppet kommer att variera mellan olika lärosäten som ett resultat av den blandning av utbildningar lärosätet har i dag.

Avsikten är att lärosätet vid införandet av föreslagen modell ska kunna tilldelas de resurser lärosätet tilldelas i dag. Det innebär att dagens anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå delas i två delar. Ena halvan blir vår föreslagna bas och den andra halvan den beräknade rörliga ersättningen. Målet om antalet helårsstudenter ska överensstämma med det antal helårsstudenter som lärosätet behöver utbilda för att tilldelas den beräknade rörliga ersättningen[40]. På så sätt innebär inte bytet av modell varken någon förändring av lärosätets resurser eller krav på ett förändrat antal studenter för att tilldelas dessa resurser.

Vi ser tre huvudsakliga skäl för vårt förslag. Det kanske viktigaste är att det tydliggör lärosätets ansvar att bedöma hur resurserna fördelas inom lärosätet för att säkerställa en ändamålsenlig användning. Dagens tilldelningssystem har i hög grad också använts för att styra den interna resursanvändningen på lärosätet och det finns en risk att det motverkar en effektiv resursanvändning. Genom att ta bort ersättningsbeloppen måste universitet och högskolor utveckla interna resursfördelningsmodeller som bygger på lärosätets egna förutsättningar och prioriteringar i stället för att luta sig emot hur lärosätet tilldelats resurser. Att uppnå hög kvalitet i utbildningen kommer därmed vara styrande för lärosätet. Något som inte minst understöds av

[39] SLU:s mål är för en treårsperiod och som vi redovisade i ett tidigare avsnitt finns det ingen direkt koppling mellan antalet studenter och tilldelade resurser. Det är inte vår utrednings uppdrag att föreslå att det ska förändras.

[40] Det behöver inte exakt vara samma antal helårsstudenter som lärosätet redovisar då lärosätet kan ha färre eller fler studenter än vad som kan ersättas inom anslaget. Se UKÄ (2013b) för en beskrivning av hur antalet helårsstudenter som ryms inom tillgängliga resurser kan beräknas.

granskningarna inom ramen för kvalitetssäkringssystemet och behovet av att tillhandahålla ett attraktivt utbildningsutbud för att attrahera tillräckligt många studenter.

För det andra ges regeringen ett verktyg för att styra det totala antalet helårsstudenter i högskolan. I dag styr regeringen omfattningen av utbildningen indirekt genom storleken på tilldelade resurser. Ökade resurser leder inte automatiskt till fler studenter då utfallet styrs av vilka utbildningsområden lärosätet väljer att använda de ökade resurserna inom. Vårt förslag innebär att regeringen ges möjlighet att styra den totala dimensioneringen av högskolan genom att målet om antalet helårsstudenter som vi föreslår i kapitel 6 kopplas direkt till resurstilldelningen.

För det tredje bibehålls en koppling till studenternas efterfrågan. Förslaget innebär att dagens koppling mellan studentantal och tilldelade resurser behålls genom att hälften av de beräknade resurserna för utbildning är rörliga. En sådan koppling innebär att studenternas efterfrågan kommer att få ett fortsatt genomslag i resurstilldelningen. Förslaget innebär att om antalet helårsstudenter under året understiger lärosätets mål, minskas lärosätets tilldelning för utbildning med ett belopp som motsvarar den genomsnittliga beräknade ersättningen per helårsstudent. Den genomsnittliga ersättningen beräknas som kvoten mellan målet och den beräknade rörliga ersättningen. Vi har också mer noggrant övervägt två alternativa lösningar. Den ena innebär att dagens ersättningsmodell med ämnesbaserade ersättningsbelopp vidareutvecklas. Den andra möjligheten vi övervägt är den modell med helårsstudentmål utan direkt koppling till resurstilldelningen som i dag gäller för SLU.

Vidareutveckling av de ämnesbaserade ersättningsbeloppen som en alternativ lösning

Ett alternativ till att helt överge modellen med ämnesbaserade ersättningsbelopp skulle kunna vara att beräkna nya ersättningsbelopp anpassade till dagens högskoleverklighet. Att olika kurser har olika kostnader beror i första hand på vilken undervisningsmetod som används, hur många studenter som deltar i utbildningen och hur många lärartimmar kursen omfattar. Utgångspunkten i dagens ersättningsbelopp är att utbildningar inom humaniora och samhällsvetenskap i långt högre grad kan vara föreläsningsbaserade med ett större inslag av

självstudier jämfört med utbildningar inom t.ex. teknik och medicin. Att fastställa ersättningsbeloppen var svårt 1993 och vi tror att en ny beräkning av ersättningsbeloppens storlek skulle möta motstånd oavsett hur den gjordes. Skälen är flera. Variationerna mellan olika lärosäten har ökat. Gränserna mellan ämnesområden har tunnats ut, och variationerna inom ämnesområdena har troligen ökat när det gäller hur man kan och vill utforma en utbildning. Ersättningsbeloppens olika grad av urholkning över tid är också något som inte minst studenternas och lärarnas fackliga organisationer lyfter fram som ett problem.[41]

En möjlighet skulle vara att i enlighet med RUT 1:s förslag minska antalet ersättningsbelopp. Det skulle förenkla modellen, men de svårigheter och risker som finns med kursklassificering skulle kvarstå då dessa uppstår i valet att klassificera en kurs mellan exempelvis den lägre ersatta samhällsvetenskapen och den högre ersatta naturvetenskapen. Även med färre ersättningsbelopp skulle de stora ersättningsskillnaderna finnas mellan humaniora/samhällsvetenskap och naturvetenskap/teknik eller vård/medicin.

Ett stort problem med dagens modell är den osäkerhet som finns för hur kursklassificeringen ska gå till. Osäkerheten har skapat skillnader i tillämpning mellan olika lärosäten och tydligare riktlinjer har efterlysts. Vår bedömning är att det dock är svårt för regeringen att ange tydligare riktlinjer. Regeringen har också konstaterat att den riktlinje som finns är att ämnesinnehållet ska styra klassificeringen. I budgetpropositionen för 2012 menar regeringen att klassificeringen av kurser måste ske på ett likartat sätt för att åstadkomma rättvisa villkor, men säger samtidigt att någon helt likriktad klassificering inte är möjlig att uppnå.[42]

UKÄ framför i rapporten *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning* att det är svårt att sätta upp tydliga regler för klassificeringen i och med att ämnesbegreppet är otydligt och har förändrats över tid.[43] UKÄ föreslår i rapporten att det behövs en förtydligande beskrivning av hur ämnesinnehåll ska tolkas i samband med kursklassificering, att en översiktlig beskrivning av samtliga utbildningsområden utarbetas och att myndigheten får i uppdrag att följa upp att det finns system för kursklassificering på lärosätena. UKÄ

[41] SULF (2018b).
[42] Prop. 2011/12:1, s. 46.
[43] UKÄ (2017c) s. 68.

föreslår också att lärosätena tillsammans arbetar för att öka likvärdigheten i kursklassificeringen.

I kapitel 6 bedömer vi att betydelsen av helårsprestationen bör minska bland annat för att underlätta utvecklingen av det livslånga lärandet. Att genomföra en sådan förändring är svår inom ramen för dagens ersättningssystem. Prestationsgraden (antalet helårsprestationer per helårsstudent) skiljer sig mellan olika lärosäten bland annat till följd av olikheter i utbildningsutbudet. Om ersättningsbeloppen förändras mot en högre ersättning per student och en mindre ersättning per prestation kommer det antal studenter som ett lärosäte behöver utbilda för att utnyttja sina tilldelade resurser, att förändras. Lärosäten med relativt hög prestationsgrad kommer att behöva öka antalet studenter och de med relativt låg prestationsgrad kan i stället minska antalet studenter. Till en del skulle detta kunna hanteras genom att resurser omfördelas mellan lärosäten.

Vår bedömning är att om regeringen väljer att fortsätta att bygga tilldelningen på olika ämnesområden finns det goda skäl att gå vidare med UKÄ:s förslag i rapporten *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning* för att på så sätt försöka förbättra tillämpningen och följa upp dess konsekvenser. Det skulle t.ex. kunna innebära att riktlinjer tas fram när det gäller vilket utbildningsområde olika ämnen ska klassificeras till och riktlinjer för hur de största utbildningsprogrammen ska klassificeras, t.ex. när det avvägningen mellan utbildningsområdena vård och medicin i sjuksköterskeutbildningen. Med sådana riktlinjer skulle kursklassificeringen förenklas, skillnaderna mellan olika lärosätens klassificering av samma utbildningar minska och klassificeringen gå att granska och följa upp på ett enklare sätt.

SLU-modellen som en alternativ lösning

Det andra alternativet vi har övervägt är att utgå från hur SLU styrs i dag. För SLU gäller att lärosätet har ett treårigt mål för antalet helårsstudenter.[44] Resurstilldelningen är inte är direkt kopplad till målet utan lärosätet tilldelas resurserna oavsett måluppfyllelse. (RUT 2 förordade en liknande modell för alla lärosäten för att på så

[44] Under perioden 2013–2015 överskred SLU regeringens mål med 129 helårsstudenter (1 procent). Nuvarande period sträcker sig till 2018 varför det den slutliga måluppfyllelsen ännu inte är tillgänglig.

sätt öka stabiliteten i resurstilldelningen. Till skillnad från SLU-modellen föreslog RUT 2 att mål och resurser automatiskt skulle justeras vart fjärde år bland annat utifrån den föregående periodens måluppfyllelse.)

SLU-modellen har flera fördelar. En är att den ger lärosätet goda planeringsförutsättningar och möjlighet att kunna utveckla sitt utbildningsutbud även om det på kort sikt skulle riskera att leda till ett minskat antal studenter eller en sänkt prestationsgrad. Modellen skapar därmed goda förutsättningar att möta det livslånga lärandets krav och utgöra en god grund för en kontinuerlig utveckling av utbildningsutbudet inte minst kopplat till den kunskapsuppbyggnad som forskningen skapar. En faktor som understryker det är att den är baserad på antalet helårsstudenter.

Modellen är också enkel och lättbegriplig och den behöver inte kompletteras med särskilda regler för anslagssparande för att kunna hantera variationer i studentefterfrågan. Det sista är också den största nackdelen med modellen då en minskad studentefterfrågan inte får någon omedelbar påverkan på medelstilldelningen och därmed statens utgifter. I avsnitt 10.2 visar vi att efterfrågan på högre studier varierat över tid. Dagens modell har trots lärosätenas möjligheter att spara upp till 10 procent av outnyttjade anslagsmedel inneburit att medel inte förbrukats och därmed kunnat dras in från anslagen till utbildning. Att tilldelade medel direkt påverkats av antalet studenter innebär också att studenternas efterfrågan får ett tydligt genomslag. Det var också en av grundtankarna med 1993 års reform.

Årlig avstämning och sparandemöjligheter

I dagens modell påverkar antalet studenter ett visst år lärosätets intäkter samma år genom att en avräkning görs vid årsskiftet. För att kunna hantera mindre variationer mellan åren finns en begränsad möjlighet att spara både anslag och icke ersatta studenter under kommande år. För att minska de årliga variationerna i lärosätenas intäkter föreslog RUT 2 att antalet studenter skulle påverka intäkterna först efter fyra år. Vi föreslår i stället att dagens modell med årlig avräkning behålls då den ger en tydlig koppling mellan studentefterfrågan och tilldelning av resurser. Så länge inte avräkningsmodellen är allt för komplicerad är det också praktiskt genomförbart.

Vårt förslag om en fast bas leder till en ökad ekonomisk stabilitet genom att antalet studerande i mindre grad påverkar resurstilldelningen. Vi bedömer dock att det finns goda skäl att ändå behålla dagens möjligheter att spara outnyttjade anslagsmedel eller rätten till ersättning för studenter som ännu inte kunnat avräknas för den rörliga delen av tilldelningen. Ett avgörande skäl är att sparandemöjligheten har visat sig skapa en flexibilitet i högskolan att möta variationer i studentefterfrågan. Se även avsnitt 10.2 där frågan behandlas med grundligt. Det ger en flexibilitet att hantera variationer i studenttillströmningen, något som visat sig vara ändamålsenligt och som bland annat innebär att anslagsnivåerna inte behöver justeras mellan åren för att hantera mindre variationer.

Ett annat skäl är att storleken på sparandemöjligheten varit oförändrad sedan modellen infördes. Det har inneburit att lärosätenas planering av utbildningsutbudet i hög grad har anpassats till den. Att ta bort eller avsevärt förändra möjligheten till sparande av både anslag och överproduktion bedömer vi därför kan leda till en mindre effektiv verksamhet.

Förändrade utbildningsuppdrag

I kapitel 6 föreslår vi att varje lärosäte tilldelas ett utbildningsuppdrag som ska omfatta en fyraårsperiod och att uppdraget fastställs i dialog med regeringen. Även om utbildningsuppdraget ska omfatta en fyraårsperiod behöver inte uppdraget och resurserna vara oförändrade under perioden. I de flesta fall kommer troligen utbildningsuppdraget att innebära en utbyggnad av högskolan, generellt eller riktat mot utpekade utbildningar vilket innebär både ökade resurser och ett utökat utbildningsuppdrag under fyraårsperioden.

När regeringen byggt ut högskolan har normalt resurserna ökat succesivt under ett antal år. Det leder till att de ökade resurserna tilldelas lärosätet i samma takt som antalet studenter på utbildningen ökar. Byggs t.ex. en treårig utbildning ut är det först efter tre år som ökningen av antalet studenter fullt ut slagit igenom. Vi bedömer att så bör ske även fortsättningsvis. Det innebär att om en högskola ska expandera kommer både resurserna som beräknas för utbildning i det samlade anslaget och målen i utbildningsuppdraget att öka år från år

under fyraårsperioden. Motsvarande gäller om ett lärosätes utbildningsuppdrag minskas. Det kan t.ex. vara fallet om de examensmål vi föreslår i avsnitt 6.2 minskas för ett lärosäte. Byggs utbildningar som är längre än fyra år ut så bör det framgå av utbildningsuppdraget att även kommande fyraårsperiod påverkas.

Att olika utbildningar kostar olika mycket att genomföra har vi redan resonerat kring. För att göra det möjligt att tillföra ökade resurser på ett rättvist sätt när en specifik utbildning ska byggas ut krävs därför att regeringen har en uppfattning om vad den ungefärliga kostnaden är för att bygga ut utbildningen. Då det är inom få områden en sådan utpekad utbyggnad antas ske är behovet av sådana beräkningar begränsat. Baserat på tidigare erfarenheter gäller det lärarutbildningar, hälso- och sjukvårdsutbildningar samt ingenjörsutbildningar. Regeringen bör ge uppdrag till UKÄ för att ta fram underlag till sådana beräkningar när det är aktuellt.

Vår utgångspunkt är att utbildningsuppdraget i princip ska ligga fast under fyraårsperioden. Enligt vårt förslag ska en mindre uppföljning av uppdraget göras efter två år. Om det då visar sig att lärosätets uppdrag av olika skäl är omöjligt att genomföra är det rimligt att regeringen i ett sådant fall kan justera både uppdrag och resurser.

Ändrat utbildningsutbud

En styrka i dagens modell som går förlorad i vårt förslag om mål om antalet helårsstudenter är den flexibilitet som uppstår till följd av att lärosätet själv påverkar hur många studenter som utbildas inom ramen för de tilldelade resurserna. Väljer lärosätet att förändra sitt utbildningsutbud mot utbildningar med högre ersättningsbelopp leder det till att färre studenter krävs för att kunna avräkna utbildningsanslaget och tvärtom. Samtidigt har vårt förslag en tydlig styrka i och med att det är regeringen som fastställer antalet studenter i högskolan. Regeringens vilja att kunna styra detta syns också tydligt när regeringen presenterat utbyggnad av högskolan uttryckt som antalet platser, studenter eller nybörjarplatser. Även andra politiska mål är och har varit kopplade till antalet studenter. Ett exempel är EU-målet för andelen 30–35-åringar med högre utbildning.

För de flesta lärosäten bör inte heller förändringen rent faktiskt spela någon roll då utbildningsutbudet i de flesta fall både är brett

och relativt stabilt. Vårt förslag innebär inte heller att införandet av en ny modell leder till minskade resurser eller krav på ett ökat antal studenter för något lärosäte.

Avsikten med vårt förslag är inte att ett förändrat utbildningsutbud vid ett lärosäte automatiskt ska leda till förändringar i målet om antalet helårsstudenter. Men det är rimligt att långsiktiga större förändringar i ett lärosätes utbildningsutbud ska kunna leda till ett förändrat mål om antalet helårsstudenter Den nationella studentstatistik som baseras på studieregistret gör det också enkelt för regeringen att fortsättningsvis följa denna och andra förändringar i utbildningsutbud och studentbeteende, t.ex. prestationsgrad.

Examensmål och resurser

Vi föreslår i avsnitt 6.2 att mål om antal examina införs för vissa utbildningar. En fråga som diskuterats under utredningens arbete är om det behövs en examenspremie för att förstärka examensmålens genomslag. Fram till 2008 fanns examensmål bland annat för lärarutbildningen, men inga resurser var kopplade till dem. RUT 1 behandlade frågan och kom fram till att målen var ändamålsenliga och hade fått ett stort genomslag trots att inga resurser var kopplade till dem. RUT 1 föreslog därför inte någon examenspremie, utan menade att insikten att låg måluppfyllelse på sikt kan leda till ett minskat utbildningsuppdrag för lärosätet har en tillräckligt styrande effekt. Vi instämmer i denna bedömning och menar särskilt att en mer ändamålsenlig process för att sätta realistiska mål som är förankrade med skol- och hälso- och sjukvårdshuvudmän, är den viktigaste åtgärden för att styra dimensioneringen av dessa utbildningar.

Validering

Tillgodoräknande av reell kompetens ingår i dag i lärosätenas ansvar men det finns ingen särskild ersättning kopplad till uppgiften. Valideringsdelegationen har i betänkandet *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande* (SOU 2018:29) föreslagit att ett lärosätes tillgodoräknande av reell kompetens bör ersättas med en schabloniserad ersättning. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Om regeringen gör bedömningen att tillgodoräknande av reell kompetens bör ersättas är detta tekniskt möjligt inom ramen för vårt förslag. I vår modell skulle då tilldelade medel påverkas både av antalet helårsstudenter och av antalet valideringar. Ersättningsmodellen skulle då bli mer komplicerad. Regeringen bör därför överväga om en sådan ersättning skulle motverka den ambition om att främja lärosätets helhetsansvar som förs fram i vårt direktiv. I bland annat avsnittet om Särskilda medel i detta kapitel betonar vi att regeringen bör undvika en för omfattande användning av öronmärkta medel för att motverka en situation där önskemål väcks om att varje uppgift ska ha en egen ersättning.

Sammantagna effekter av våra förslag om tilldelning för utbildning

Våra förslag innebär i huvudsak tre förändringar.

- Tilldelningen för utbildning görs mer stabil och förutsägbar genom att halva tilldelningen för utbildning tilldelas som en fast bas som tillfaller lärosätet oavsett det faktiska studentantalet. I dag är hela tilldelningen för utbildning fullt ut rörlig och utfallet styrs av studentantal och studenternas studieprestationer.
- Den del av resurstilldelningen som påverkas av innevarande års studentantal baseras enbart på antalet helårsstudenter. Det innebär att antalet helårsprestationer inte längre ska påverka tilldelningen.
- De ämnesbaserade ersättningsbeloppen tas bort och lärosätets rörliga tilldelning styrs i stället av hur väl man uppfyller den delen av sitt utbildningsmål som anger antalet helårsstudenter.

Den viktigaste effekten av den första punkten är att lärosätets ekonomi i mindre grad kommer att påverkas av variationer i studentefterfrågan. Påverkan på intäkterna till följd av färre antal studenter halveras jämfört med i dag då endast halva den beräknade tilldelningen påverkas av studentantalet. Den andra halvan av de beräknade medlen tilldelas lärosätet oberoende av antalet studenter.

Samtidigt minskar den ekonomiska betydelsen av möjligheten att kunna spara anslag och ej ersatta prestationer då sparandemöjligheten endast är aktuell för hälften av den beräknade tilldelningen för utbildning. Det betyder att om vårt förslag hade tillämpats vid mitten av förra decenniet när studentefterfrågan var svag hade lärosätenas intäkter blivit större och anslagssparandet hade inte blivit lika stort. De medel som drogs in från anslagen hade då också blivit mindre. I avsnitt 10.2 redovisas effekterna av anslagssparandet över tid mer i detalj.

Möjligheten för lärosätet att utveckla sitt utbildningsutbud påverkas positivt av de två första förslagen. Att inte fullt ut på kort sikt vara helt beroende av antalet studenter för att säkerställa sina intäkter gör det möjligt för ett lärosäte att vara mer risktagande när utbildningsutbudet utvecklas. De lärosäten som aktivt väljer att förändra sitt utbildningsutbud mot kurser som i genomsnitt har lägre prestationsgrad, t.ex. kurser riktade mot yrkesverksamma eller nya utbildningar vars attraktivitet kan vara svår att bedöma i förväg, kan med vårt förslag göra det utan att lärosätets intäkter påverkas negativt av en lägre prestationsgrad. Sammantaget bör det leda till både ett mer varierat utbildningsutbud och en snabbare utveckling av utbildningsutbudet.

Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att den önskade utvecklingen av ett flexiblare utbildningsutbud riktat mot yrkesverksamma kan komma att leda till en lägre genomsnittlig prestationsgrad. Det blir därför än mer angeläget att uppföljningen av prestationsgrad och genomströmning utvecklas så att olika utbildningar och utbildningsformer jämförs på ett ändamålsenligt sätt för att undvika att felaktiga slutsatser dras t.ex. genom att lärosäten jämförs utan att hänsyn tas till hur utbildningsutbudet är utformat. I avsnitt 6.2 förs ett mer ingående resonemang om utbildningsutbudsfrågor.

Den avslutande punkten ger lärosätet det fulla ansvaret för att bedöma hur tilldelade resurser på bästa sätt ska disponeras. Det ansvaret och den möjligheten finns redan i dag men dagens ersättningsbelopp har i många fall fått en allt för starkt styrande effekt på lärosätets interna resursfördelning. Det försvårar en effektiv intern resursfördelning inte minst när det gäller möjligheten att samarbeta mellan olika ämnesområden. Ersättningsbeloppen försvårar också

samarbeten mellan lärosäten då de sätter upp en indirekt norm för hur mycket olika kurser ska få kosta.

Samtidigt är det troligt att lärosätena inledningsvis kommer att fortsätta att fördela sina resurser som tidigare. Skälet till det är att alla förändringar som innebär interna omfördelningar av resurser kommer att ta tid att utveckla. Vår bedömning är dock att i ett längre tidsperspektiv kommer inte minst utveckling och förändring av utbildningsutbudet att dra nytta av att inte styras av historiska ämnesprislappar.

Förslaget innebär också att regeringen i högre grad kommer att kunna styra över antalet studenter i högskolan. Det innebär att dagens möjlighet för ett lärosäte att styra över antalet studenter genom att välja mellan lägre eller högre ersatta kurser och utbildningar minskar. Större förändringar i ett lärosätes utbildningsutbud genomförs dock i normalfallet både i små och långsamma steg. Ett eventuellt behov av ett förändrat utbildningsuppdrag bör därför kunna hanteras i dialog mellan regering och lärosäte.

9.4 Forskningsramen

I avsnittet beskriver vi våra förslag som rör den del av tilldelningen av det samlade anslaget som beräknas för forskning och forskarutbildning. Det gäller förslag om att ökade utbildningsuppdrag också bör följas av ett tillskott av medel för forskning, att omfördelning av lärosätesanslaget utifrån indikatorer inte bör ske till dess att balans mellan andelen lärosätesanslag och externa bidrag har uppnåtts, hur en balans mellan lärosätesanslag och externa bidrag kan uppnås genom en omfördelning av medel från de statliga forskningsfinansiärerna, och hur tilldelning av nya medel för forskning kan ske.

9.4.1 Förslag kopplade till dagens modell för tilldelning

Vi bedömer att

- En ändamålsenlig tilldelning av medel för forskning inte går att uppnå med ett fåtal indikatorer. I stället bör tilldelningen kontinuerligt anpassas till forskningspolitikens mål och bestå av flera olika delar.

Vi föreslår att

- Ett utökat utbildningsuppdrag leder till en ökning av lärosätets forskningsram.
- Nuvarande anslagstilldelning baserat på betygssättning av lärosätenas samlade samverkansarbete upphör.
- En omfördelning mellan olika lärosäten av anslagsmedlen som tilldelas för forskning kan övervägas när andelen direkta anslag av de totala forskningsintäkterna avsevärt ökat.

1993 års reform förändrade inte tilldelning av forskningsmedel på samma sätt tilldelningen av medel för utbildning. Regeringen såg inte samma behov av att göra tilldelningen av forskningsmedel prestationsbaserad.[45] Skälet var att regeringen ansåg att kvaliteten i verksamheten ändå var säkerställd bland annat genom den akademiska kulturen och kvalitetsgranskningen av de externa medlen. Samtidigt fortsatte dock regeringen att styra användningen genom att dela upp basanslaget i vetenskapsområden.

I och med *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50) förändrades tilldelningen på flera sätt. Uppdelningen av basanslaget i vetenskapsområden togs bort. Tilldelningen gjordes till en del prestationsbaserad genom att en viss omfördelning mellan lärosätena infördes baserad på två kvalitetsindikatorer. Dessa indikatorer, en bibliometrisk och en baserad på lärosätets externa medel, användes också för att fördela delar av de ökade forskningsanslagen. Regeringen ville med förändringen i högre grad styra fördelningen av basanslagen med kvalitetsindikatorer. Delar av de ökade forskningsanslagen började också fördelas mot utpekade områden – strategiska forskningsområden. De strategiska forskningsområdena hade identifierats av forskningsråden och medel fördelades i konkurrens mellan lärosätena genom utlysningar. År 2009 infördes också en basresurs för forskning och utbildning på forskarnivå om 8 000 kronor per helårsstudent för att säkerställa en minsta storlek på basanslaget. Syftet med basresursen var att ge förutsättningar för att bedriva forskning vid alla lärosäten och därmed stärka forskningsanknytningen i samtliga utbildningar på grundnivå och avancerad nivå. Det

[45] Prop. 1992/93:1, s. 68.

nya sättet att fördela och omfördela medel har omfattat universiteten och de flesta högskolorna. Försvarshögskolan, de konstnärliga högskolorna och de mindre enskilda utbildningsanordnarna har inte omfattats.

Den modell för resurstilldelning som infördes 2009 har successivt vidareutvecklats.[46] 2013 ökade storleken på omfördelningen för att sedan tas bort 2017. Ökningen av forskningsanslagen 2016 fördelades inte enbart utifrån de två indikatorerna utan lärosätena delades också upp i grupper för att säkerställa en jämnare fördelning mellan stora och mindre lärosäten. År 2018 ökades storleken på basresursen till 12 000 kronor per helårsstudent och även Försvarshögskolan och de konstnärliga högskolorna tillfördes ökade forskningsmedel. Samma år infördes också en tredje indikator, resurstilldelning utifrån samverkan, som grundas på den bedömning som Vinnova gjorde av lärosätenas strategier för samverkan 2015.[47] Frågan om samverkansindikator behandlas mer i detalj i avsnitt 7.6.

Den indikatorbaserade fördelningen av medel innebar att de ökade anslagen i första hand tilldelats lärosäten med stora och etablerade forskningsmiljöer. Samtidigt har regeringen sett ett behov av att öka basanslagen vid alla lärosäten bland annat för att stärka utbildningens forskningsanknytning. För få en mer jämn fördelning av medlen har regeringen vidtagit olika åtgärder. De viktigaste är basresursen och indelningen i grupper vid fördelningen av ökade anslagsmedel 2016. För många högskolor har också basanslagen ökat med mer än 50 procent sedan 2009. Den borttagna omfördelningen av de direkta medlen ska också ses i ljuset av den politiska viljan att stärka forskningen vid de minsta högskolorna. I budgetpropositionen för 2018 skriver regeringen att mot bakgrund av de principer som regeringen har infört för att stärka forskningsanknytningen i samtliga utbildningar och ge goda förutsättningar för att bedriva forskning vid alla lärosäten, kommer det inte att ske en omfördelning av befintliga anslag 2018.[48]

[46] I UKÄ (2015a) och UKÄ (2017a) beskrivs utformningen och utfallet av forskningsfinansieringen mer i detalj.
[47] Vinnova (2015).
[48] Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 16, s. 210.

Utgångspunkter för resurstilldelning

En ändamålsenlig tilldelning av medel för forskning går inte uppnå med ett fåtal indikatorer. I stället bör tilldelningen anpassas till forskningspolitikens mål och bestå av flera olika delar. I betänkandet lämnar vi förslag om några olika sätt för regeringen att utforma tilldelningen.

Vi föreslår i avsnitt 6.6 att en ökad andel basanslag för att stärka lärosätenas strategiska förmåga ska vara det viktigaste målet med resurstilldelningen. Det innebär också att resurstilldelningen bör utformas med detta som ledstjärna.

Våra förslag innebär att den indikatorbaserade tilldelningen överges i nuvarande form. Det gäller särskilt den valda indikatorn för att premiera samverkan. I utredningens direktiv anges att vi ska lämna förslag till hur samverkan och samhällspåverkan ska premieras ekonomiskt. I kapitel 7 redovisar vi ett antal förslag som syftar till att skapa tydliga drivkrafter för att långsiktigt stärka samverkansarbetet inom högskolan. Som konsekvens av dessa förslag och med anledning av att vi menar att nuvarande fördelningsmodellmodell inte skapar tydliga incitament för en utveckling av samverkansarbetet vid högskolan föreslås att medelstilldelningen baserat på betygsättning av lärosätenas samverkansuppgift upphör.

Basresurs grundad på utbildningens omfattning

Vi ser ingen anledning att ifrågasätta den basresurs i anslagstilldelningen som infördes 2009. Den garanterar alla lärosäten en minsta nivå på de direkta forskningsanslagen genom kopplingen till utbildningens storlek. Genom basresursen ges också resurser som skapar förutsättningar för ökad forskningsanknytning som gör det möjligt att stärka sambandet mellan utbildning och forskning.

För att göra kopplingen mellan utbildning och forskning ännu mer tydlig menar vi att det är angeläget att uppdrag om ökad utbildningsvolym även leder till ökad tilldelning för forskning. Vi föreslår att ett sådant tillskott inte bara ska tillfalla de lärosäten där ett ökat antal studenter skulle innebära att lärosätets medel för forskning inte är tillräckligt för att uppfylla basresursens 12 000 kronor per helårsstudent, utan alla lärosäten. På så sätt ges alla lärosäten förutsätt-

ningar att stärka sambandet mellan utbildning och forskning. Basresursen bidrar också till ökade möjligheter att stärka forskningen inom områden som traditionellt haft lite forskningsmedel men vars utbyggnad inom utbildningen har varit kraftfull, t.ex. lärarutbildningarna.

Det är också rimligt att medlen kopplade till basresursen minskar om ett lärosätes utbildningsuppdrag minskas. På samma sätt som för utbildningsuppdraget bör beräkningen av basresursen göras vart fjärde år.

När basresursen tidigare har utökats har det gjorts inom ramen för de ökade resurserna till forskning som högskolan tilldelats. Vi menar att de medel som krävs för att säkerställa basresursen även framöver finansieras på detta sätt. Om det uppstår en situation där utbildningsuppdragen ökar utan att forskningsresurserna ökar, är vår utgångspunkt att de medel som krävs för att öka basresursen finansieras genom omfördelning av de totala resurserna för forskning.

Omfördelning av direkta forskningsanslag genom indikatorer

Så länge som den externa finansieringen är dominerande ställer vi oss tveksamma till att dagens basanslag ska omfördelas i konkurrens med hjälp av någon eller några indikatorer, t.ex. ett bibliometriskt index eller erhållna externa medel. Vi bedömer att regeringens motiv till att inte införa en prestationsbaserad resurstilldelning till forskningen, som framfördes i propositionen *Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) fortfarande är giltiga. I propositionen beskriver regeringen det direkta anslagets betydelse för att upprätthålla en fast organisation med kvalificerade tjänster, utrustning och lokaler. Ett annat skäl som anfördes var att det inom forskningen redan finns en hög grad av kvalitetskontroll som säkerställer att medlen används på ett ändamålsenligt sätt.

Ett ytterligare skäl är att en förutsägbar nivå på basanslaget ger lärosätet möjlighet att långsiktigt utveckla verksamheten utan att behöva ta hänsyn till kortsiktiga resultat enligt ett fåtal nationella kvantitativa indikatorer. På så sätt finns det möjlighet att göra mer riskfyllda satsningar på forskning och satsningar inom angelägna områden där tillgången till externa medel är låg. Ett annat är att hög-

skolans mål är många och risken är stor att man genom valet av indikatorer missgynnar vissa angelägna mål eller områden. I budgetpropositionen för 2018 angav också regeringen att den inte genomför någon omfördelning med motivet att den motverkar ambitionen att ge goda förutsättningar för att bedriva forskning vid alla lärosäten.[49]

Vi föreslår i avsnitt 6.6 att regeringen bör sträva efter att nå balans mellan direkta anslag och externa medel i finansieringen av forskningen på nationell nivå. När det nåtts kan det finnas skäl att överväga om årliga medel ska omfördelas för att ge regeringen en möjlighet att fördela medel utifrån prestation och kvalitet eller rikta medel till områden som är politiskt prioriterade. Hur det ska genomföras bör beredas i nära samarbete med lärosäten och forskningsfinansiärer. Principen bör vara att omfördelningen inte får vara av sådan storlek att lärosätets förmåga att agera långsiktigt påverkas negativt. En annan är att en omfördelning inte får leda till att basresursens 12 000 kronor per helårsstudent underskrids för något lärosäte.

I en omfördelningsmodell innebär ofta förändringar i de indikatorer som används att det uppstår omfördelningseffekter mellan olika lärosäten. Ytterligare en princip är att sådana effekter som uppstår på grund av tekniska förändringar bör minimeras.

9.4.2 En ökad andel direkta anslag kan uppnås genom omfördelning av statliga medel för forskning

Vi föreslår att

- En ökad andel direkta anslag för forskning kan finansieras genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. Medel som omfördelas från statliga forskningsfinansiärer bör fördelas till lärosätena utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning av bidrag från de berörda finansiärerna.

I avsnitt 6.6 redogör vi för behovet av att öka andelen direkt anslagsfinansiering av forskningen och vi föreslår att andelen direkta anslag i förhållande till externa medel bör öka. Det mål som sätts upp i kapitlet kan bara ses som en strävan då delar av de externa medlen

[49] Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 16, s. 210.

kommer från ickestatliga aktörer. Vår utgångspunkt är dock att målet för andelen direkta anslag bör vara 50 procent av de totala forskningsintäkterna. Målet avser högskolan som helhet vilket betyder att målet inte gäller ett specifikt lärosäte utan är ett medelvärde. På samma sätt som graden av externfinansiering inom forskningen varierar mellan olika lärosäten varierar också andelen medel från statliga forskningsfinansiärer mellan olika lärosäten. De statliga forskningsbidragen betalas ut från ett antal myndigheter utifrån ett stort antal syften. Delar av bidragen avser grundforskning inom olika vetenskapliga områden, andra medel avser tillämpad forskning inom vitt skilda områden. Tilldelningen till respektive lärosäte är därför ett resultat av lärosätets inriktning och deras vetenskapliga kvalitet.

Om medel överförs från de statliga forskningsfinansiärerna ser vi det som rimligt att de fördelas utifrån lärosätets historiska tilldelning av statliga bidragsmedel för forskning. På så sätt kommer medlen även fortsättningsvis att tillfalla de lärosäten som har den inriktning och kvalitet som motiverade de statliga forskningsfinansiärerna fördelning, och varje lärosätes samlade resurser påverkas så lite som möjligt. Samtidigt är syftet med överföringen att den ska leda till förändringar i lärosätenas agerande inte minst när det gäller möjlighet att stärka jämställdhetsarbetet och ta ansvar för anställningar, karriärsystem och lokal forskningsinfrastruktur. Den uppföljning och styrning i övrigt som vi bedömer är nödvändig för att uppnå detta framgår i avsnitt 6.6.

9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning

Vi föreslår att

- Övrig ökning av direkta anslag för forskning fördelas som långsiktiga strategiska satsningar, i proportion till nuvarande tilldelning eller med en eller flera kvalitetsindikatorer.
- Om regeringen bedömer att medel ska fördelas med kvalitetsindikatorer ges en eller flera expertmyndigheter, t.ex. Vetenskapsrådet, Vinnova eller UKÄ, i uppgift att ta fram dessa i samverkan med universitet och högskolor.

Om regeringen vill öka tilldelningen för forskning är det angeläget att tilldelningen görs med tydliga kriterier som presenterats i den samlade propositionen. I de fall det rör sig om en ökning av de direkta anslagen för forskning som inte finansieras genom en omfördelning från statliga forskningsfinansiärer enligt föregående avsnitt ser vi tre lämpliga sätt att göra det på, som väljs utifrån de forskningspolitiska ambitionerna:

– Som långsiktiga strategiska satsningar.
– Utifrån historisk tilldelning.
– Med hjälp av en eller flera kvalitetsindikatorer.

Grundläggande för alla är att de ska ge lärosätena ökade förutsättningar att ta långsiktigt ansvar för utvecklingen av den svenska forskningen. Det gäller inte minst att kunna ta ett långsiktigt ansvar för anställningar, karriärvägar och infrastruktur. Det är också viktigt att ökade resurser tilldelas på ett sådant sätt att lärosätet får möjlighet att omsätta dem i verksamhet av hög kvalitet. De stora anslagsökningar som genomfördes 2009–2010 innebar som vi visar i avsnitt 10.2 en avsevärd ökning av de flesta lärosätens myndighetskapital. Ökningen av myndighetskapitalet beror på att det tar tid att expandera och bygga ut ny verksamhet. För att undvika att detta upprepas bör ökade resurser fördelas på ett förutsägbart och långsiktigt stabilt sätt så att lärosätena har möjlighet att utveckla verksamheten i samma takt.

För att skapa goda planeringsmöjligheter bör det av den samlade propositionen som vi föreslår både framgå hur mycket resurserna till högskolan kommer att öka under de kommande åren men också vilka kriterier regeringen kommer att använda för att fördela ökningen mellan lärosätena. Vilka kriterier som väljs och relationen dem emellan är ett politiskt ställningstagande styrt av vilka politiska mål man vill uppnå. Att mål och ställningstaganden kommer att variera över tid är därför naturligt, men en viktig förutsättning är att de ska ligga fast under fyraårsperioden.

Vill regeringen rikta resurser mot utpekade mål kan en modell liknande de strategiska forskningsområden som infördes i 2009 års forskningsproposition tillämpas. Då ges alla lärosäten möjlighet att konkurrera om medel som sakkunniggranskas av forskningsråden samtidigt som regeringen kan ställa upp villkor som är kopplade både till område och arbetssätt. Exempel på tänkbara krav kan röra

koppling till utbildningen, samverkan, jämställdhet eller samarbeten mellan lärosäten. Medlen ska ses som permanenta satsningar och från start bör det finnas beslut om utvärdering och en tidsgräns, exempelvis åtta år, när medlen inte längre kommer att följas specifikt av regeringen. Om flera lärosäten tilldelas medel för gemensamma satsningar bör medlen fördelas direkt till respektive lärosäte för att förenkla hantering och uppföljning.

Det är också tänkbart att fördela ökade medel i proportion till nuvarande anslag eller i proportion till forskningens totala omfattning vid lärosätet. Det innebär att alla lärosäten får samma procentuella ökning av anslagsmedlen för forskning, samtidigt som merparten av de ökade medlen tillfaller de största lärosätena. Väljer regeringen att fördela medel i proportion till forskningens totala omfattning koncentreras medlen än mer till de största lärosätena. Samtidigt leder en sådan fördelningsmodell till att alla lärosäten i procent ökar sina intäkter lika mycket. Det innebär därmed att andelen anslag av den totala forskningsfinansieringen ökar lika mycket vid alla lärosäten och de därmed ges likartade möjligheter att stärka lärosätets styrning av forskningens inriktning.

Även fortsättningsvis kan regeringen vilja fördela medel med olika kvalitetsindikatorer. I kapitel 4 redogör vi för de principer vi menar bör gälla i användningen av indikatorer. Att välja mått som verkligen speglar kvalitet är inte enkelt. Det framgår tydligt av den diskussion som funnits gällande utformningen av de två indikatorer som infördes 2009. Ska indikatorerna användas till att fördela medel räcker det inte med att de speglar kvaliteten i verksamheten. De ska också göra det möjligt att jämföra olika lärosäten och ta hänsyn till olika ämnesinriktning och storlek. I redovisningen av regeringsuppdraget om att utveckla uppföljningen av svensk forskning beskriver Vetenskapsrådet detta.[50]

Vi ser det inte som ändamålsenligt att i vårt betänkande slå fast vilka indikatorer som ska användas. I stället bör regeringen utifrån de mål den vill uppnå ge berörda expertmyndigheter, t.ex. Vetenskapsrådet, Vinnova eller UKÄ, i uppdrag att ta fram förslag till indikatorer. Det innebär att vi ser ett behov av att regelbundet byta ut och utveckla indikatorerna så att de tar hänsyn till de politiska målen samt samhällets och akademins utveckling. Ett exempel på det

[50] Vetenskapsrsådet (2018b).

senare är de förändringar som utvecklingen inom open access kan innebära.

9.5 Särskilda medel

Vi bedömer att

- Inom ramen för det samlade anslaget bör särskilda medel även fortsättningsvis ingå.

Vi föreslår att

- Medel på dagens anslag 2:65 *Särskilda medel till universitet och högskolor* överförs till respektive lärosätes samlade anslag.

Under anslaget 2:65 *Särskilda medel till universitet och högskolor* finns i dag ett antal poster med medel till olika utpekade åtaganden. Det rör sig i huvudsak om medel till utbildning som av olika skäl inte passar in under takbeloppen. I hög utsträckning är det ersättning till utbildning där kostnaderna inte täcks av ersättningsbeloppen eller där antalet studenter är osäkert. Vi ser ett behov av sådana medel även i framtiden. Vilka insatser som kräver särskilda medel kommer att variera över tid. Tre principer bör gälla:

- insatsen bör presenteras i den samlade propositionen så att frågan är väl beredd,
- samtliga tänkbara lärosäten bör få möjlighet att vara med i diskussionen om vilket lärosäte som ska tilldelas uppdrag och medel, och
- omfattningen av de särskilda medlen bör hållas begränsad så att inte styrningen blir för fragmentiserad och utan helhetsperspektiv.

Vårt förslag om särskilda medel innebär ingen större verksamhetsmässig förändring jämfört med i dag. Vi vill dock betona betydelsen av en öppen process när medel för olika uppdrag fördelas mellan olika lärosäten. Förslaget innebär att behovet av särskilda medel ska prövas inom ramen för arbetet med den samlade propositionen för högre utbildning och forskning som vi beskriver i kapitel 5.

Särskilda medel kan också användas, helst tillfälligt, för att hantera politiskt ovälkomna effekter när resurstilldelningssystemet förändras eller för att möjliggöra en nödvändig omställning om ett lärosäte ges i uppdrag att genomföra stora förändringar i utbildningsutbudet. En sådan användning behöver tydligt redovisas i den samlade propositionen. De konstnärliga högskolornas lokalkostnadstillägg är ett exempel på sådan användning i dag.

Även om de särskilda medlen ska vara långsiktiga och uppdragen många gånger avser mer än den kommande fyraårsperioden är det viktigt att de regelbundet utvärderas och omprövas.

Genom att varje lärosäte ges ett samlat anslag för forskning och utbildning är det rimligt att posterna flyttas från anslaget 2:65 till respektive lärosätes anslag för att tydliggöra att medlen är en del av högskolans resurstilldelning och inte direkt kopplade till det specifika ändamålet. Det förhindrar inte att regeringen regelbundet redovisar de särskilda medlen samlat för riksdagen. Genom det samlade anslaget blir det enklare med särskilda medel till satsningar som ligger i gränslandet mellan utbildning och forskning. Det kan t.ex. gälla infrastruktur eller satsningar inom innovationsområdet.

9.6 Ett lärosätesexempel

Exemplet visar hur anslagstilldelningen till Göteborgs universitet skulle ha sett ut 2018 om vår modell då hade använts.

Nuvarande anslag:

- Utbildning på grundnivå och avancerad nivå 2 123 478 000 kronor.
- Forskning och utbildning på forskarnivå 1 564 290 000 kronor.
- Särskilda medel 14 052 000 kronor.

Samlat anslag enligt vårt förslag:

- Samlat anslag till högre utbildning och forskning 3 701 820 000 kronor.
- *varav forskningsram 1 564 290 000 kronor.*
- *varav utbildningsram 2 123 478 000 kronor.*
- *varav särskilda medel 14 052 000 kronor.*

Av utbildningsramen utgör den fasta basen för utbildning 1 061 739 000 kronor och den rörliga delen för utbildning 1 061 739 000 kronor.[51]

Enligt vårt förslag tilldelas varje lärosäte ett utbildningsmål som består av ett mål för det totala antalet helårsstudenter och examensmål för vissa utbildningar. Att i detta exempel förutspå storleken på examensmålen vore en allt för grov förenkling. Målet för antalet helårsstudenter kan däremot på ett schablonmässigt sätt beräknas för 2018. Beräkningen bygger på att verksamhetens omfattning och tillgängliga resurser 2017 (med hänsyn taget till eventuell över- eller underproduktion) löper vidare med tillägg för det antal helårsstudenter som Göteborgs universitets ökade resurser 2018 motsvarar (om samma genomsnittliga tilldelning per helårsstudent används). I en verklig beräkning skulle ökningen 2018 beräknats utifrån det exakta antal helårsstudenter som Utbildningsdepartementet beräknat de ökade resurserna utifrån. Det är dock uppgifter som vi i utredningen saknar.

Helårsstudentmålet för Göteborgs universitet skulle då bli 26 162 för 2018 och för att tilldelas hela den rörliga delen av utbildningsramen skulle det krävas att Göteborgs universitet redovisar minst 26 162 helårsstudenter. Det kan vara helårsstudenter från 2018 eller eventuella tidigare helårsstudenter som ännu inte ersatts (överproduktion) inom ramen för reglerna för anslagssparande och överproduktion. För varje helårsstudent som understiger 26 162 helårsstudenter skulle Göteborgs universitet få återbetala 40 583 kronor till anslaget[52]. Eventuellt anslagssparande skulle få uppgå till högst 106 174 000 kronor (10 procent av den maximala rörliga delen). Maximalt sparad överproduktion skulle få uppgå till samma belopp.

En central tanke med våra förslag är att uppnå en ökad långsiktighet i högskolans styrning. Ställningstaganden om förändringar i högskolans resurser är tänkta att så långt som möjligt göras vart fjärde år som en del i arbetet med den samlade propositionen och de dialogbaserade överenskommelserna. Det gör det möjligt för regeringen, när en ny överenskommelseperiod inleds, att ange den beräknade storleken på lärosätets samlade anslag (uppdelat på de olika

[51] Om Göteborgs universitet hade haft ett anslagssparande hade universitetet både avräknat anslagssparandet (ingående överföringsbelopp) och dessa medel (årets tilldelning enligt regleringsbrev). För avräkning av anslagssparandet används samma ersättning per helårsstudent som för årets tilldelning av medel.
[52] Beräknas som den rörliga delen för utbildning delat med helårsstudentmålet.

delarna) för vart och ett av de kommande fyra åren i regleringsbrevet. Då budgetbesluten är årliga anger år 2–4 de planeringsförutsättningar som gäller för lärosätet. Respektive års anslag fastställs sedan efter förslag i budgetpropositionen där hänsyn tas till aktuell pris- och löneomräkning.

I budgetpropositionen för 2018 beräknar regeringen att anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå till Göteborgs universitet ska uppgå till 2 132 304 000 kronor år 2019 och 2 136 462 000 kronor år 2020 uttryckt i 2018 års prisnivå. Vårt förslag till modell innebär att den fasta basen för utbildning blir hälften av respektive års anslag. Vårt förslag innebär också att regeringen i regleringsbrevet även behöver redovisa anslagets storlek för 2021 för att täcka in hela fyraårsperioden. I de fall ett lärosäte har i uppdrag att bygga ut utbildningar som är längre än fyra år bör regeringen i regleringsbrevet även ange utbildningsmål och hur storleken på de beräknade resurserna i och med detta påverkas efter år fyra för att ge lärosätet tydliga planeringsförutsättningar.

Vårt förslag innebär ingen automatisk koppling mellan en fyraårsperiods måluppfyllelse och nästa periods utbildningsuppdrag. Detta ska i stället utformas i dialog mellan lärosäte och regering.

9.7 Vissa riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet

Vi bedömer att

- Riktade satsningar inom utbildningsområdet bör fördelas genom ett utlysningsförfarande.

Vi föreslår att

- UHR görs till förstahandsalternativ för att administrera riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet.

Även om det så långt som möjligt är önskvärt att lärosätena får sina uppdrag samlat för fyraårsperioder så kommer det säkerligen att finnas satsningar där det inte är möjligt. Satsningar som kompletterande utbildningar för personer med avslutad utländsk utbildning

och vidareutbildning av obehöriga lärare kommer säkert också fortsättningsvis helt eller delvis hanteras var för sig då det finns ett behov att succesivt justera innehåll, omfattning och vilka lärosäten som deltar. Det kan också löpande finnas behov för regeringen att i en begränsad omfattning lämna olika utvecklingsuppdrag bland annat för att få underlag till nästa proposition.

I dag hanterar regeringen själv vissa satsningar, t.ex. medel för kompletterande utbildningar för personer med avslutad utländsk utbildning. De insatser som regeringen direkt fattar beslut om finansieras från anslaget 2:64 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor* och anslaget 2:67 *Särskilda bidrag inom högskoleområdet.* Därutöver har UHR och Vinnova uppdrag att fördela medel till olika utvecklingsprojekt.

Att regeringen själv hanterar ett stort antal satsningar beror på att insatserna succesivt har utvecklats och att det därmed har behövts en administration som enkelt har kunnat väga samman de politiska målen med lärosätenas möjligheter. Samtidigt är det inte Regeringskansliets kärnuppgift att hantera bidragsgivning och det finns därför anledning att överväga om uppgiften inte kan ges till en myndighet i stället. En förutsättning är att man kan behålla den flexibilitet som i dag finns mellan olika insatser och fördelningen mellan olika lärosäten så att anvisade medel kan användas så effektivt som möjligt. Ytterligare en aspekt som måste kunna hanteras är den kontinuerliga vidareutvecklingen av insatserna.

Vårt förslag är att regeringens bidragshantering kopplad till utbildning, t.ex. inom ramen för anslagen 2:64 och 2:67, så långt som möjligt flyttas till en myndighet. UHR hanterar redan i dag vissa av de aktuella medlen. De borde därför kunna få ett större ansvar inom området. Det som bör beaktas är dock att bidragsgivningen inte får komma i konflikt med myndighetens uppgift att vara en servicemyndighet för universitet och högskolor bland annat när det gäller antagning. Uppdrag och finansiering behöver utformas så att flexibilitet och utvecklingskraft bibehålls. UHR måste också bygga en organisation som på ett ändamålsenligt sätt kan möta både lärosätenas och andra berörda myndigheters behov när det gäller insatsernas utformning. Det gäller t.ex. Skolverket, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen.

Om regeringen beslutar om andra liknade utbildningssatsningar som genomförs av högskolan i framtiden bör UHR vara förstahandsvalet som administrerande myndighet. Att samla uppgifterna

så långt som möjligt på en myndighet bör göra det möjligt att t.ex. förenkla administration och uppföljning. Att ge en myndighet med upparbetade kontaktytor mot lärosäten och andra myndigheter ansvaret för hantering och utveckling av utbildningssatsningarna bör också ge en god grund för ett långsiktigt och samordnat arbetssätt.

Vi har inte övervägt om de uppdrag till högskolan som är ett resultat av Arbetsförmedlingens insatser inom arbetsmarknadspolitiken, Skolverkets insatser för att vidareutbilda lärare eller Socialstyrelsens insatser inom hälso- och sjukvårdens område bör hanteras på något annat sätt. För dessa omfattande insatser är det snarare angeläget att försöka uppnå en ökad långsiktighet för att på sätt stärka högskolans möjligheter att genomföra sådana uppdrag på ett bra sätt.

På samma sätt som för de särskilda medlen är det angeläget att antalet uppdrag hålls begränsat. För många specificerade uppdrag gör att det enskilda uppdraget riskerar att försvinna i mängden. Lärosätets strategiska förmåga påverkas självklart också negativt. Det är också viktigt att inte skapa en kultur där varje fråga som bedöms vara viktig måste vara kopplad till särskilda pengar.

10 Det ekonomiadministrativa regelverket

För myndighetsstyrningen finns ett gemensamt regelverk som omfattar olika ekonomiska och administrativa frågor. Det brukar benämnas det ekonomiadministrativa regelverket (EA-regelverket). Regelverket består av ett antal lagar och förordningar som bland annat styr förvaltning, finansiering och redovisning. För att göra styrningen mer verksamhetsanpassad har olika myndigheter i större eller mindre utsträckning fått undantag och anpassningar från de generella reglerna. I detta kapital beskriver vi de anpassningar som gäller för universitet och högskolor i dag och lämnar förslag om hur nuvarande undantag bör hanteras. Sammanfattningsvis är vår bedömning att de anpassningar och undantag som gjorts för universitet och högskolor i EA-regelverket i huvudsak är ändamålsenliga och bör behållas.

10.1 Bakgrund

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om dagens anpassningar och undantag från EA-regelverket är ändamålsenliga.

Det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor[1] innehåller merparten av högskolans undantag från EA-regelverket. Det i särklass mest omfattande undantaget är att högskolans anslag[2] avräknas när de betalas ut till skillnad från när kostnaden uppstår vilket gäller övriga myndigheter. Nära kopplad till den frågan är det tio-

[1] SLU omfattas inte av det gemensamma regleringsbrevet. Där motsvarande reglering är aktuell finns den i SLU:s regleringsbrev. De regler som gäller för SLU beskrivs samlat i ett eget avsnitt i detta kapitel.
[2] I de få fall ett lärosäte erhåller anslagsmedel från andra utgiftsområden än UO 16 och UO 23 kan kostnadsmässig avräkning gälla för dessa medel. Det gäller t.ex. Försvarshögskolans medel från UO 6.

procentiga anslagssparande som tillåts för anslaget till högre utbildning. Det gängse anslagssparandet är 3 procent. Anslagsavräkning och anslagssparande beskrivs mer detaljerat i avsnitt 10.2.

Utöver undantagen som rör anslagsavräkning och anslagssparande finns det regler som bland annat gör att lärosäten på ett friare sätt kan finansiera anläggningstillgångar med bidrag, hyra ut lokaler i andra hand och hantera över- och underskott i den avgiftsfinansierade verksamheten. För några lärosäten finns möjligheten att själva förvalta donationsmedel. Därutöver finns det särskilda regler när är det gäller vilka avgifter man får ta ut och disponera och utformningen av olika dokument i budgetprocessen t.ex. prognoser och budgetunderlag. De övrig undantagen redovisas i avsnitt 10.3.

Det finns olika skäl till undantagen. Ett är att möjliggöra en effektiv verksamhet, ett annat är att minska det administrativa arbetet genom mindre omfattande återrapportering. I vissa fall handlar det i stället om att regeringen behöver ett mer omfattande underlag som bättre speglar verksamheten än vad standardreglerna möjliggör.

EA-regelverket kräver att regeringen uttryckligt fattar beslut om vilka verksamheter en myndighet får ta ut och disponera avgifter för.[3] Dessa frågor regleras i en särskild bilaga till det gemensamma regleringsbrevet. När det gäller rätten att ta ut och disponera avgifter är den en naturlig följd av högskolans uppdrag. Ska högskolan kunna bedriva t.ex. uppdragsforskning eller uppdragsutbildning behöver det regleras att högskolan får ta ut avgifter för den verksamheten. Motsvarande gäller delvis rätten att ta emot och disponera bidragsmedel.

Vissa av undantagen kan tyckas vara väldigt specifika och bara röra en liten del av ett lärosätes totala verksamhet. Trots det kan undantaget vara av stor betydelse för den berörda verksamheten och i vissa fall vara avgörande för att den ska kunna bedrivas.

Det är viktigt att komma ihåg att styrningen av högskolan syftar till att högskolans mål och uppdrag ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Då det ekonomiadministrativa regelverket är generellt utformat finns det en risk att det kan sätta upp hinder för att nå de mål som riksdag och regering satt upp i andra sammanhang. Ett exempel är den pågående diskussionen om vilka avgifter som kan tas ut för forskningsinfrastruktur. Det politiska målet är att den i

[3] Avgiftsförordning (1992:191) ger myndigheter ett generellt bemyndigande att ta ut och disponera vissa avgifter.

högre utsträckning ska göras tillgänglig i samhället samtidigt som det generella regelverket kring avgifter uppfattas som hindrande och oklart.

10.2 Anslagssparande och anslagsavräkning

Vi bedömer att

- Nuvarande system för högskolans anslagssparande och anslagsavräkning är ändamålsenligt.

EA-regelverket leder till att myndighetens kostnader och anslagsintäkter är direkt ihopkopplade i och med att myndigheten får sina anslagsmedel när kostnaden uppstår. För att skapa en viss flexibilitet mellan olika år är grundprincipen att en myndighet kan spara en mindre del av sitt förvaltningsanslag, ofta 3 procent, till kommande år. På samma sätt kan anslaget överskridas något, även här i normalfallet med 3 procent genom en anslagskredit.

För högskolan gäller en delvis annorlunda modell. Högskolan får sina anslagsintäkter månadsvis oberoende av storleken på kostnaderna. Det här gör att högskolan alltid fullt ut erhåller sitt forskningsanslag. Anslaget för högskoleutbildning stäms däremot av vid årets slut av mot antalet registrerade studenter och antalet bokförda prestationer. Om inte antalet studenter och prestationer är tillräckligt stort för att motsvara det utbetalade anslaget måste den överskjutande delen betalas tillbaka. Om inte utbildningsanslaget utnyttjas fullt ut kan upp till 10 procent av anslaget sparas till kommande år. Någon anslagskredit finns inte kopplad till varken utbildnings- eller forskningsanslaget.

Om ett lärosätes kostnader understiger intäkterna ett visst år uppstår ett ekonomiskt överskott som sedan kan användas kommande år. Är kostnaderna större än intäkterna uppstår ett underskott som antingen täcks med tidigare överskott eller med framtida överskott.

Regelverket är ett direkt resultat av 1993 års reform. Syftet var enligt propositionen *Om högre utbildning för ökad kompetens* (prop. 1992/93:169) att uppnå en önskvärd flexibilitet och ge förut-

sättningar för en effektiv resursanvändning. Reglerna kring anslagssparande syftar bland annat till att på längre sikt motverka effekterna av de variationer i årliga intäkter som ett studentbaserat ersättningssystem riskerar att leda till. Det ekonomiska över- eller underskott som modellen för anslagsavräkning leder till ger en möjlighet att överföra medel mellan budgetåren för att på så sätt hantera variationer i intäkter och kostnader mellan enskilda år.

10.2.1 Anslagssparande och överproduktion

I normalfallet tillåts myndigheter att spara 3 procent av sitt förvaltningsanslag. Om kostnaderna under året överstiger intäkterna kan motsvarande anslagskredit utnyttjas. För högskolan gäller en högre gräns för sparandet på utbildningsanslaget samtidigt som kreditutrymme saknas[4]. För forskningsanslaget saknas både sparande- och kreditmöjlighet. Något sparande uppstår heller inte då anslaget betalas ut i sin helhet till lärosätet.

Undantaget infördes som en del i den modell för resurstilldelning för högre utbildning som gäller sedan 1993. I modellen kopplas anslagsintäkterna direkt till antalet studenter och deras studieprestationer. Om inte antalet studenter och deras prestationer är tillräckligt många för att avräkna hela anslaget betalas överskjutande medel tillbaka, och upp till motsvarande 10 procent av anslaget får sparas till kommande år. Är i stället antalet studenter fler än vad som kan ersättas under anslaget ett år, så kallad överproduktion, kan de överskjutande studenterna utnyttjas för att fylla anslaget ett kommande år. Även här är sparandet begränsat till 10 procent.

Studentefterfrågan varierar från år till år av olika skäl. Intresset för högskolestudier varierar med konjunkturen men även storleken på ungdomskullarna påverkar efterfrågan. Tilldelningsmodellen leder till att förändringar i antalet studenter ett visst år påverkar anslagsintäkterna redan samma år. Lärosätets kostnader är däremot mer trögrörliga. En stor del av kostnaderna är kopplade till personal som är rekryterade för att säkerställa den kompetens som krävs för att kunna bedriva en utbildning. Genom möjligheten att spara både anslag och överproduktion kan lärosätet jämna ut intäkterna över tid och

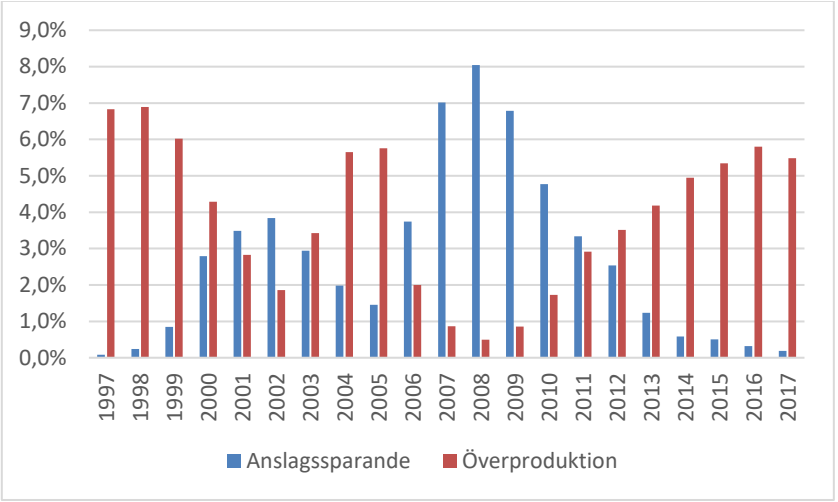
[4] För Försvarshögskolan gäller andra regler.

på så kan lärosätet erbjuda ett för både studenter och arbetsmarknad attraktivt utbildningsutbud trots variationer i studentantal.

Förutom att säkerställa stabila intäkter innebär möjligheten till sparande också att lärosätet inom ramen för tilldelningsmodellen övergångsvis kan hantera ett ökat intresse för högre studier utan att utbildningsanslaget omedelbart behöver öka. Lärosätet kan då öka antalet studenter med vetskapen om att den överproduktion som uppstår kan omvandlas till intäkter i framtiden. Ett exempel på det var under det förra decenniet då högskolan gick från starkt till svagt studentintresse vilket sedan åter byttes mot en ökad efterfrågan på högskoleutbildning till följd av finanskrisen i slutet av decenniet. Intäkterna stabiliserades då under svackan med intäkter från tidigare icke ersatt överproduktion och det anslagssparande som byggdes upp kunde sedan användas när studenterna återvände till högskolan.

Storleken på det maximala sparandet kan naturligtvis diskuteras. Dagens gränser innebär att alla lärosäten inte har kunnat utnyttja alla anslagsmedel det tilldelats då anslagssparande som överstiger 10 procent dras in till statskassan. Sedan 1998 har sammanlagt cirka 3,2 miljarder kronor dragits in. När det gäller överproduktionen har motsvarande cirka 2 miljarder kronor dragits in under perioden 1998–2017 enligt UKÄ:s statistikdatabas. Samlat för alla lärosäten har högskolan hållit sig inom gränserna sedan 1997 även om variationerna har varit stora under åren. Följande diagram visar det totala anslagssparandet och den totala överproduktionen i förhållande till de totala anslagen till högre utbildning. Förutom att variationerna har varit stora över tid visar också diagrammet att det varje år både finns lärosäten som redovisar anslagssparande och lärosäten som redovisar överproduktion.

Figur 10.1 Totalt anslagssparande och överproduktion i procent av anslagen till högre utbildning 1997–2017



Källa: UKÄ

En minskad möjlighet till sparande skulle innebära både en minskad flexibilitet men också att mer anslagssparande skulle dras in. Det är svårt att beräkna effekten då ett förändrat regelverk troligen också skulle förändra utbildningsutbudet genom ett minskat utbud av de utbildningar som är dyrast att upprätthålla och utbildningar där variationerna i efterfrågan är som störst. Detta riskerar att innebära ett mindre varierat utbildningsutbud och en minskad koppling till arbetsmarknadens behov. Frågor kring utbildningsutbudet beskrivs mer i detalj i kapitel 6.

Ett större tillåtet sparande skulle öka flexibiliteten än mer. Samtidigt finns en gräns där lärosätet inte kan vara säker på om det inom överskådlig tid kan utnyttja sitt sparande. Det gäller särskilt överproduktionen som först blir intäkter i ett läge där antalet studenter understiger vad som kan ersättas i anslaget.

Anslagssparandet är särskilt viktigt för de lärosäten som har störst variationer i studentantal. Förenklat gäller det lärosäten utanför storstäderna och i vissa fall de mer specialiserade lärosätena. Ett exempel på det var när intresset för ingenjörsutbildningar var lågt under 00-talet. Utan möjligheten till sparande skulle lärosäten haft

ännu svårare att klara de variationer i studentefterfrågan som uppstod under det förra decenniet. Nästan alla lärosäten har dock någon gång sedan 1998 redovisat ett sparande som uppgår till de maximala tio procenten. Sju lärosäten har redovisat ett sparande större än tio procent vid mer än fem tillfällen sedan 1998.[5]

Vi bedömer att de stora variationerna i studentefterfrågan och verksamhetens behov av långsiktighet motiverar att dagens möjlighet till sparande behålls. Vi bedömer också att den flexibilitet som uppstår ökar möjligheten för högskolan att enkelt möta en ökad studentefterfrågan vid exempelvis en lågkonjunktur. Den fasta bas som vi föreslår i avsnitt 9.3.1 förväntas minska sparandet i och med att ökad långsiktighet i finansieringen uppnås. Även om basen ger lärosätena mer stabila och förutsägbara intäkter menar vi att möjligheten till anslagssparande och sparande av överprestationer bör behållas för den del av finansieringen för utbildning som fortsatt är rörlig. Skälet till det är att vi bedömer att den flexibilitet att möta variationer i studentefterfrågan som sparandemöjligheten ger är ändamålsenlig.

Om stora anslagssparanden är återkommande finns det anledning för regeringen att överväga om lärosätets takbelopp bör justeras ned. Det har också skett historiskt.

10.2.2 Anslagsavräkning

Högskolans mest centrala undantag från EA-regelverket gäller hur anslagen avräknas. Ett lärosäte avräknar sina anslag (får tillgång till sina anslagsmedel) när det betalas ut (med 1/12 per månad).[6] Det innebär att anslaget inte är direkt kopplat till myndighetens kostnader utan att ett ekonomiskt under- eller överskott kan uppstå mellan olika år. Modellen infördes i och med 1993 års reform och är tydligt beskriven i propositionen *om högre utbildning för ökad kompetens.*[7]

Riksdagen har även tagit ställning för avräkningssättet när det gäller anslagen till forskning och utbildning på forskarnivå i och med regeringens förlag i propositionen *Ett lyft för forskning och innovation* (prop. 2008/09:50). I propositionen *En reformerad budgetlag* (prop. 2010/11:40) konstaterar regeringen att för universitet och

[5] Högskolan Dalarna, Högskolan i Skövde, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet och Mälardalens högskola.
[6] För Försvarshögskolan gäller till en del andra regler.
[7] Prop. 1992/93:169, s. 21–26.

högskolor tillämpas i dag en särskild ordning för redovisning mot anslag och att denna ordning bör tillämpas även i fortsättningen.

Som vi beskrev i föregående avsnitt är det inte givet att lärosätet tilldelas hela anslaget för högskoleutbildning då tilldelningen styrs av antalet studenter. Kopplat till anslaget finns en sparandemöjlighet. Någon möjlighet till anslagskredit finns inte utan en situation där kostnaderna överstiger intäkterna får i stället hanteras inom ramen för möjligheten att redovisa över- och underskott.

Bakgrunden till att riksdag och regering valt en särskild modell för högskolan är att utbildning och forskning behöver en större ekonomisk flexibilitet för att kunna möta variationer i kostnader och intäkter mellan åren. För utbildningens del är det viktigaste skälet variationerna i studentantal som gör att intäkterna varierar mellan åren. Utöver det krävs en ekonomisk flexibilitet för att kunna genomföra förändringar i utbildningsutbudet som inledningsvis inte leder till stabila intäkter och som kan kräva extra medel för att t.ex. hantera investeringar eller personalförändringar.

För forskningens del beror behovet av flexibilitet på att verksamheten genomförs i många projekt där en flexibilitet behövs för att kunna hantera förändringar i t.ex. tidsåtgång. Minst lika viktigt är dock att forskningen finansieras från både anslagsmedel och bidrag från olika finansiärer. Forskningsbidragen är ofta flexibla angående när i tiden de får användas samtidigt som varje bidrag vanligtvis bara täcker en del av projektets kostnader. Avsikten är därför att anslagsmedlen ska kunna hanteras med samma flexibilitet som är möjligt med bidragsmedlen för att på det sättet uppnå en effektiv resursanvändning. Bidragsfinansieringen varierar också över tid då bidragen är tidsbegränsade. Om den av något skäl förändras över tid är det också lärosätet som ansvarar för att, med anslagsmedel, täcka överenskomna kostnader, t.ex. löner.

Inte heller när det gäller utbildningsmedlen har regeringen sett det som tänkbart med en kostnadsmässig anslagsavräkning. I stället är en av grundprinciperna i 1993 års reform att intäkterna tilldelas utifrån antalet studenter och deras prestationer och att sedan lärosätet ska kunna använda dessa medel på ett ändamålsenligt sätt. Samma princip gäller normalt i en avgiftsfinansierad verksamhet – men här ersätter anslaget avgiftsintäkterna.

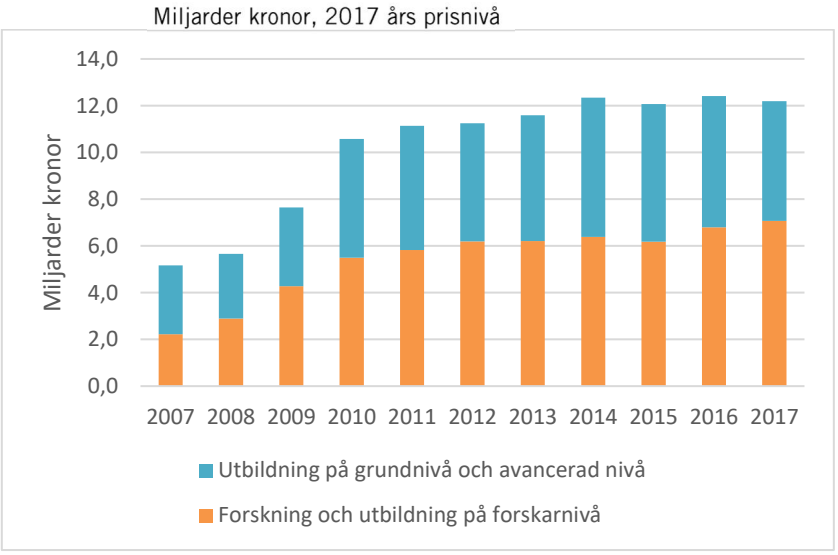
Lärosätets ansvar för att resurserna används effektivt blir tydligt genom sättet att anslagsavräkna. Resurserna är inte kopplade till specifika uppgifter utan finansierar forskning respektive utbildning i sin helhet. Det leder till att en högskola å ena sidan har svårt att hävda att pengarna inte räcker till specifika uppgifter, men att högskolan å andra sidan får en större ekonomisk flexibilitet än vad den vanliga myndigheten har.

Myndighetskapital

Det överskott som skapas då högskolans intäkter överstiger kostnaderna kallas myndighetskapital. Myndighetskapitalet består till huvuddelen av anslagsmedel, men även ett överskott i den avgiftsfinansierade delen leder till ett ökat myndighetskapital. Bidrag som lärosätet fått men som ännu inte förbrukats påverkar däremot inte myndighetskapitalet utan dessa medel bokförs som oförbrukade bidrag.

Myndighetskapitalet har ökat under de senaste tio åren. Figur 10.2 visar utvecklingen under perioden 2007 till 2017 i fasta priser uppdelat på verksamhetsgrenarna utbildning respektive forskning. Den största ökningen skedde 2009 och 2010 då det genomsnittliga myndighetskapitalet växte från cirka 10 procent till 20 procent av omsättningen. I kronor ökade myndighetskapitalet från 6 till cirka 10 miljarder kronor. De senaste åren har andelen myndighetskapital i förhållande till omsättningen i stort varit oförändrad på nationell nivå.

Figur 10.2 Myndighetskapitalets utveckling 2007–2017



Källa: UKÄ:s statistik.

Myndighetskapitalets utveckling har också diskuterats och beskrivits av bland annat Riksrevisionen. Ett aktuellt exempel är Riksrevisionens granskning av myndighetskapitalet vid universitet och högskolor som ger en detaljerad beskrivning av frågan.[8] Riksrevisionen menar att ökat myndighetskapital tyder på att verksamheten inte har bedrivits i den takt och omfattning som riksdag och regering gett resurser för. Riksrevisionens övergripande slutsats är att den uppbyggnad av myndighetskapital som skett den senaste tioårsperioden på totalnivå inte är förenlig med ett effektivt resursutnyttjande ur ett statsfinansiellt perspektiv. Riksrevisionens föreslår inte att regeringen ska ompröva modellen för anslagsavräkning i sig utan menar i stället att styrningen behöver förbättras för att på så sätt minska storleken på det totala myndighetskapitalet.

Att det förekommer en viss förskjutning av resurserna över tid är enligt Riksrevisionen rimlig med tanke på lärosätenas uppdrag och verksamhet. Samtidigt menar Riksrevisionen att det i första hand

[8] Riksrevisionen (2017).

gäller forskningen varför uppbyggnaden av myndighetskapital inom utbildningen är svårare att motivera.

Mekanismerna bakom ökningen 2009 och 2010 beskriver UKÄ i sitt remissvar på Riksrevisionens rapport.[9] Att myndighetskapitalet ökade var i första hand ett resultat av kraftigt ökade forskningsanslag som inte lika fort kunde omsättas i ökade kostnader för forskningen. För utbildningens del ökade antalet studenter igen efter en period med lägre intresse för högskolestudier. Det innebar att lärosätena kunde dra nytta av sparade anslagsmedel samtidigt som regeringen tillfälligt höjde utbildningsanslagen vilket i båda fall ökade intäkterna. Varken anslagssparandet eller de tillfälliga anslagshöjningarna innebar några bestående intäktsökningar som kunde använda till permanenta satsningar t.ex. för att anställa nya lärare. Det innebar att delar av de ökade intäkterna sparades.

I sitt svar till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport ifrågasatte inte heller regeringen dagens avräkningsmodell.[10] I stället lyfte man fram ett antal positiva effekter med modellen, bl.a. att den ger mer långsiktiga förutsättningar och drivkrafter för effektivitet och kvalitet. Samtidigt instämde regeringen i Riksrevisionens bedömning att det inte är effektivt om tilldelade resurser i stor utsträckning används som buffert eftersom tilldelade medel är avsedda för att förverkliga strategiska satsningar, kvalitetshöjningar av utbildningen och utbyggnad av samhällsviktiga utbildningar för att möta framtida behov på arbetsmarknaden. Riksrevisionen föreslog att regeringen skulle sätta upp mål för hur stort myndighetskapitalet får vara. Regeringen gjorde dock bedömningen att det inte vore lämpligt. Skälet till det var enligt regeringen att högskolelagens krav att resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten skulle motverkas. Ett lärosätesspecifikt mål fastställt av regeringen skulle då kunna bli ett hinder för lärosätena att uppfylla lagens krav.

Vi ser heller inga skäl till att ompröva de ställningstaganden från riksdag och regering som ligger bakom dagens modell för anslagsavräkning. Modellen är anpassad till verksamhetens krav och har positiva effekter både när det gäller att skapa flexibilitet för verksamheten och ge incitament för att begränsa kostnaderna. Inom ramen för dagens modell finns det möjligheter för högskolans ofta mer trögrörliga verksamhet att kunna ställa om utan att medel riskerar

[9] UKÄ (2017f).
[10] Skr. 2017/18:191.

att dras in. På samma sätt som Riksrevisionen menar vi att åtgärder bör inriktas på att minska storleken på det totala myndighetskapitalet och förbättra både lärosätenas och regeringens redovisning av myndighetskapitalet.

Sparandet är till allra största delen en förskjutning i tid mellan att medel tilldelas och att dessa medel används. Myndighetskapitalet motsvarar i genomsnitt cirka 20 procent av kostnaderna vilket är detsamma som ungefär två månaders kostnader. Samtidigt finns det relativt stora skillnader i andelen myndighetskapital vilket t.ex. framgår av Riksrevisionens granskning. Även om skillnaderna är stora så kan det konstateras att merparten av de största lärosäten visar en likartad bild med ett totalt myndighetskapital i intervallet 15–20 procent. För de mindre universiteten och högskolorna är variationerna större. En förklaring är att deras resurser inte på samma sätt ökat som de stora universitetens.

Det är viktigt att komma ihåg att myndighetskapitalet är en sparad summa pengar. Ett myndighetskapital på 20 procent innebär därför inte att lärosätet med hjälp av myndighetskapitalet stadigvarande kan öka sina kostnader med 20 procent. Vad myndighetskapitalet möjliggör är att engångsvis öka sina kostnader.

Vi bedömer att det finns två huvudsakliga skäl till att myndighetskapitalet har ökat över tid. Det viktigaste skälet är att snabbt ökande resurser eller en ryckighet i resurstilldelningen gör det svårt för lärosätet att hinna anpassa verksamhetens storlek till tillgängliga resurser. Granskar man utvecklingen mer i detalj kan man på aggregerad nivå se att när intäkterna ökar mycket ett år hinner inte det fullt ut leda till motsvarande ökade kostnader under samma år utan resterande anpassning av kostnaderna sker i stället året efter. Det första årets intäktsökning leder då till ett ökat myndighetskapital.

Det andra skälet är en önskan att bygga upp ekonomiska reserver. De behövs för att skapa långsiktig trygghet för läraren och för forskargruppen då högskolan i hög grad är en projekt- och externfinansierad verksamhet. Ekonomiska reserverna skapas också på lärosätesnivå för att kunna hantera framtida investerings- och medfinansieringsbehov. Våra förslag om en mer långsiktig och samordnad styrning kommer enligt vår bedömning både leda till att högskolan får bättre möjligheter att ta om hand regeringens satsningar på ett ändamålsenligt sätt och att den ekonomiska osäkerhet som många forskare upplever minskar. På så sätt minskar risken för

ökande myndighetskapital som en följd av framtida satsningar och behovet av reserver i verksamheten minskar. Detta bör leda till att myndighetskapitalet reduceras jämfört med i dag.

Precis som Riksrevisionen påpekar menar vi att sparandet av utbildningsmedel är mer problematiskt än sparandet av forskningsmedel. Sparade forskningsanslag leder till önskad verksamhet, om än med viss fördröjning. Sparade utbildningsmedel däremot kan vara ett resultat att de uppdrag lärosätet fått inte genomförts. Om så är fallet kan det vara rimligt att regeringen i dialogen om lärosätets utbildningsuppdrag diskuterar om uppdraget ska förändras eller att vissa medel i stället fördelas till andra lärosäten.

10.3 Övriga undantag och särskilda regler

Vi bedömer att

- De anpassningar och undantag som gjorts för universitet och högskolor i det ekonomiadministrativa regelverket är i huvudsak ändamålsenliga och bör behållas.

I avsnitt 10.3.1 redovisas vi högskolans övriga undantag från EA-regelverket.[11] Sammanfattningsvis bedömer vi att undantagen är motiverade och att de fyller en viktig funktion för verksamheten. Att undantagen också varit relativt oförändrade under lång tid talar för det.

Våra bedömningar grundar sig på tidigare utredningsarbeten och de samtal vi fört med lärosäten och tjänstemän i Regeringskansliet. I våra möten med högskolans intressenter har några frågor om de befintliga EA-undantagen särskilt tagits upp. När det gäller reglerna kring avgifter menar både lärosäten och andra att möjligheten att ta ut avgifter för forskningsinfrastruktur är oklar. Berörda lärosäten menar att om regeringens mål att göra de stora infrastrukturinvesteringarna tillgängliga för hela samhället ska kunna nås, krävs en större flexibilitet i hur avgifter får tas ut. Frågan om avgifter för infrastruktur är heller inte enbart en fråga för de allra största satsningarna utan har också bäring på många av mindre infrastrukturer som finns vid olika lärosäten och som kan ha stor betydelse i både

[11] Regler för SLU redovisas i ett eget avsnitt.

lokal och nationell samverkan. Frågan bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I avsnitt 10.3.1 bedömer vi bland annat att regeringen bör kunna samla avgiftsfrågor för verksamhetsmässigt mindre omfattande verksamheter under en samlad generell rubrik i stället som för i dag genom specifika bemyndiganden. Därigenom får i stället respektive lärosäte, inom ramen för det generella bemyndigandet, avgöra när det är lämpligt att ta ut avgifter. För SLU:s del finns ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter för verksamhet som är förenlig med universitetets uppgifter. SLU:s bemyndigande skulle dock inte fullt ut lösa detta problem då SLU:s bemyndigande avser verksamhet där full kostnadstäckning ska nås. De specifika bemyndigandena berör i stället verksamhet där avgiftsintäkterna endast finansierar en mindre del av verksamhetens kostnader då de i de flesta fall är en integrerad del i utbildningen.

10.3.1 Undantag i det gemensamma regleringsbrevet

Utgiftsprognoser

Enligt Finansdepartementets regleringsbrevshandledning ska utgiftsprognoser lämnas fem gånger per år.

Lärosäten lämnar utgiftsprognos två gånger per år. Prognosen avser både utgifter och antalet studenter per utbildningsområde. Att lärosäten lämnar färre prognoser motiveras med att utfallet är förutsebart långt i förväg och att precisionen inte ökar med fler prognoser. De prognoser som lämnas är däremot mer detaljerade än vad som är gängse. Antalet prognoser per år har minskat över tid utan någon egentlig förlust i ett försämrat beslutsunderlag för regeringen.

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt. Vårprognosen som lämnas i början av maj tillför inte mycket kunskap om kommande utgifter jämfört med de uppgifter som lämnas i budgetunderlaget, varför även den borde kunna strykas. Att prognoserna som lämnas innehåller både en prognos över kommande utgifter och det totala antalet studenter är rimligt. Men detalj-

uppgifterna om antalet studenter uppdelat per utbildningsområde används normalt inte av regeringen och borde kunna tas bort. Utfallsuppgifter för detta finns också i UKÄ:s statistik.

Rätt att ta emot och disponera bidrag

EA-regelverket reglerar inte möjligheten att emot bidrag från en annan statlig myndighet,

en stiftelse som bildats med medel som härrör från avvecklingen av löntagarfonderna, eller

en mellanstatlig organisation till vilken Sverige är anslutet.

För att möjliggöra för universitet och högskolor att ta emot bidrag framgår det av regleringsbrevet att ett lärosäte får ta emot och disponera bidrag från såväl statliga som icke-statliga finansiärer, inklusive medel från EU, FN eller Nordiska ministerrådet, samt avkastning från donationer. Inkomsterna ska tillföras lärosätets räntekonto.

Vår bedömning är att undantagen bör kvarstå och att de är en direkt följd av målen för högskolans verksamhet.

Rätt att ta ut avgifter

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) 3 § får en myndighet ta ut och disponera avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Enligt regleringsbrevet har lärosätena några mer generella bemyndiganden att med full kostnadstäckning ta ut och disponera avgifter för försäljning av beställd utbildning, utbildning inom yrkeshögskolan m.m., uppdragsutbildning, utbildning av studieavgiftsskyldiga studenter och uppdragsforskning.

Vår bedömning är att undantagen bör kvarstå och att de är en direkt följd av målen för högskolans verksamhet.

Enligt regleringsbrevet får lärosätena utan krav på full kostnadstäckning ta ut och disponera avgifter för högskoleprov och upplåtelse av bostadslägenhet.

Vår bedömning är att undantaget för högskoleprovet bör kvarstå då högskoleprovet är en del av regeringens tillträdessystem. När det gäller bostadsuthyrningen bereds för närvarande frågan inom Regeringskansliet varför vi har valt att inte behandla frågan.

Därutöver har några lärosäten mera specifika möjligheter att ta ut och disponera avgifter för museer och konstnärlig utbildning. Uppsala, Lunds, Stockholms och Umeå universitet har rätt att ta ut museiinträden. Lärosäten med konstnärlig utbildning har rätt att ta ut avgifter för biljetter eller program. Stockholms konstnärliga högskola har även rätt att ut avgifter från försäljning av visnings- och sändningsrättigheter för studentproduktioner och för dansundervisning i praktikkurser som genomförs av studenter vid danspedagogutbildningen. Linköpings universitet får ta ut avgifter för möbelkonservering och möbeltapetsering vid Carl Malmstens Centrum för träteknik & design.

Avgiftsintäkterna för dessa verksamheter är små. De har motiverats med att det är rimligt att få ta ut inträden och inte behöva skänka bort t.ex. tryckta program. Genom att sälja biljetter säkerställer man också att föreställningarnas publik faktiskt kommer till föreställningen. Produktionerna är en integrerad del i utbildningen varför det är rimligt att inträden m.m. endast täcker en liten del av deras kostnader. Undantaget fyller sitt syfte och bör kvarstå av två skäl. Även om intäkterna är små har de betydelse för att kunna genomföra verksamheten. Möjligheten att ta ut en avgift är också angelägen för att kunna säkerställa t.ex. ett publikunderlag. Lärosätenas museer har i de flesta fall en mycket lång historia och är av kulturhistoriskt värde. De omfattas inte av reformen om fri entré till statliga museer. Intäkterna ger ett betydelsefullt ekonomiskt bidrag till driften av museerna.

Vår bedömning är att undantagen bör kvarstå då de är ändamålsenliga då de ger betydelsefulla intäkter till verksamheterna.

Tandläkar-, tandhygienist- och optikerutbildningarna vid Karolinska institutet, Linnéuniversitet, Malmö universitet och Högskolan i Kristianstad får ta ut patientavgifter. Syftet med undantaget är både att få delar av kostnaderna täckta, men också att

genom avgifter säkerställa ett allsidigt patientunderlag. Även dessa intäkter är små.

Vår bedömning är att undantagen bör kvarstå då de är ändamålsenliga då de säkerställer ett allsidigt patientunderlag samtidigt som de ger vissa intäkter.

Regeringen har i propositionen *En akademi i tiden* framfört att universitet och högskolor utan regeringens beslut i varje särskilt fall bör kunna ta ut avgifter av andra än studenter för verksamhet som bedrivs inom ramen för lärosätenas kärnverksamheter utbildning och forskning. Möjligheten bör avse avgifter för frivilligt efterfrågade varor och tjänster. Det kan t.ex. avse genomförande av vissa praktiska utbildningsmoment vid tandvårdscentraler, möbeltapetserarverkstäder eller licensiering av immateriella anläggningstillgångar. Vi instämmer i denna bedömning. På samma sätt som inte regeringen reglerar vilka typer av uppdragsforskning som avgifter får tas ut för så skulle det vara fullt möjligt att samla de mindre avgiftsfrågorna under en samlad mer generell rubrik och i stället låta respektive lärosäte avgöra när det är lämpligt att ta ut avgifter.

Avgifter för tillhandahållande av lokaler som ursprungligen har hyrts för lärosätets egen verksamhet utan den begränsning som följer av 4 § andra stycket avgiftsförordningen

Avgiftsförordningen (1992:191) begränsar den långsiktiga totala omfattningen av avgiftsintäkter enligt 4 §. Det gäller bl.a. uthyrning av lokaler, rådgivning och tjänsteexport.

För ett lärosäte finns ingen begränsning i omfattning av avgiftsintäkter för den del som rör uthyrning av lokaler.

Motivet till undantaget är att ett lärosäte ska kunna hyra ut lokaler som inte längre behövs i verksamheten eller kunna samverka om lokaler med andra myndigheter. Möjligheten att hyra ut lokaler har stor betydelse, men omfattningen är, med något undantag, inte så stor att undantaget utnyttjas. SLU:s undantag skiljer sig från övriga lärosätens då SLU har rätt att ta ut ersättning för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket

avgiftsförordningen utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf.

Vår bedömning är att undantaget kan tas bort för de lärosäten som inte utnyttjar undantaget.

Om den avgiftsfinansierade verksamheten visar ett underskott eller ett överskott som är större än 10 procent räcker det med att redovisa i årsredovisningen hur över- respektive underskott ska disponeras

Enligt avgiftsförordningen (1992:191) 25a § ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponera om det ackumulerade överskottet uppgår till mer än tio procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret. Har det uppkommit ett underskott i avgiftsbelagd verksamhet som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

För högskolor gäller att om det ackumulerade överskottet överstiger 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten i årsredovisningen redovisa hur överskottet ska disponeras. Har det uppkommit ett underskott i en avgiftsbelagd verksamhet som inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår ska myndigheten i årsredovisningen lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

Några stora lärosäten har haft överskott i den avgiftsfinansierade verksamheten som överstiger 10 procent. Undantaget syftar till att undvika överflödiga regeringsbeslut då regeringens ställningstagande innan undantaget infördes var att lärosätet fick disponera överskottet i ny räkning i dess helhet. Genom att frågan redovisas i årsredovisningen har regeringen möjlighet att följa utvecklingen.

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt. Men resultaten varierar stort mellan lärosätena och flera av de större lärosätena har stora överskott. Även om överskotten i många fall

minskar är det tydligt att regeringen behöver följa överskottens utveckling så att de inte permanentas.

Regler om redovisning av väsentliga uppgifter i årsredovisningen

Enligt 2 kap. 4 § tredje stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska årsredovisningen innehålla redovisning av vissa väsentliga uppgifter.

För universitet och högskolor gäller särskilda anvisningar som innebär en mer detaljerad redovisning

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt då de väsentliga uppgifter som lämnas fyller en viktig funktion för Regeringskansliet.

Finansieringsanalys

Enligt 2 kap. 4 § andra stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter som omsätter mer än en miljard kronor upprätta och lämna en finansieringsanalys till regeringen.

Finansieringsanalysen syftar till att förklara förändringar i likvida medel. Lärosätena redovisar i stället särskilt vad som förklarar förändringen i myndighetskapitalet. Utvecklingen av likvida medel framgår av lärosätets finansiella redovisning.

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt då en särskild finansieringsanalys för lärosäten inte efterfrågas.

Finansiering av anläggningstillgångar

Enligt 2 kap. 1 § första stycket och 3 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210) får anläggningstillgångar helt eller delvis finansieras med bidrag som har mottagits från icke-statliga givare. För högskolor gäller det även bidrag från statliga bidragsgivare under förutsättning att bidraget har tilldelats för ändamålet.

Undantaget speglar att regeringen vill möjliggöra för sina forskningsfinansierande myndigheter, t.ex. forskningsråden, att

kunna finansiera anläggningstillgångar som forskningsinfrastruktur vid ett lärosäte.

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt då regeringen vill kunna ge forskningsfinansierade myndigheter möjligheten att finansiera anläggningstillgångar på detta sätt.

Rätt att förvalta donationsmedel

Enligt 12 § första stycket donationsförordningen (1998:140) får efter medgivande av regeringen en myndighet, om inte särskilda villkor knutna till en enskild donation hindrar detta, placera donationsmedel som inte ska förbrukas inom de närmaste två åren i svenska statsobligationer och statsskuldväxlar, värdepappersfonder enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder eller i aktier inregistrerade vid en reglerad marknad i Sverige.

Lunds universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Karolinska institutet och Kungl. Tekniska högskolan har denna möjlighet. Syftet med undantaget är att ge lärosätet möjlighet att långsiktigt förvalta en donation utan att t.ex. aktier behöver säljas. På så sätt kan exempelvis en donators önskan om förvaltning infrias. Resultatet av förvaltningen ska redovisas. Totalt förvaltas 830 mnkr varav 530 mnkr avser Karolinska institutet. Resultaten i förvaltningen mäter sig väl med jämförelseindex.

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt då det ger möjligheter att långsiktigt förvalta donationer.

Budgetunderlag

Enligt kap. 9 om budgetunderlag och fördjupad prövning i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheter lämna budgetunderlag till regeringen.

Ett lärosäte lämnar ett mer omfattande budgetunderlag än vad som normalt gäller.

Vår bedömning är att undantaget är ändamålsenligt då den verksamhetsanpassning av budgetunderlagens utformning fyller en viktig

funktion för Regeringskansliet. Vårt förslag till utvecklad styrning av högskolan innebär att budgetunderlagets utformning kommer att behöva förändras för att säkerställa att regeringen får det underlag den behöver för att kunna implementera den dialogbaserade styrning som vi föreslår. Det gäller bland annat att budgetunderlaget behöver anpassas till den fyraåriga planeringsperioden. Budgetunderlaget behöver då innehålla mer information inför att överenskommelser och utbildningsuppdrag ska fastställas och mindre information övriga år.

10.4 Undantag och särskilda regler för SLU

De undantag och särskilda regler i förhållande till EA-regelverket som gäller för SLU regleras i förordning (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet och i SLU:s regleringsbrev. I huvudsak gäller samma regler för SLU som för övriga lärosäten. I några fall är de undantag som gäller för SLU något mer omfattande och dessa undantag redovisas i detta avsnitt.

Till skillnad från övriga lärosäten har SLU ett anslag som finansierar all verksamhet. Som för övriga lärosäten avräknas anslaget när det betalas ut. Då tilldelningen för utbildning inte är direkt kopplad till antalet studenter kan inte något anslagssparande uppstå.

Den kanske viktigaste skillnaden är att SLU får förvalta fasta tillgångar. Enligt årsredovisningen var byggnader, mark och andra fasta tillgångar värda 731 miljoner kronor 2017.

SLU får till skillnad från andra lärosäten ingå som medlem i för verksamheten relevanta ekonomiska föreningar. För andra lärosäten och andra myndigheter gäller att de får vara medlem i en förening om inte medlemsavgiften överstiger ett prisbasbelopp.

SLU har enligt sin instruktion ett bemyndigande att ta ut avgifter för verksamhet som är förenlig med universitetets uppgifter. Övriga lärosäten saknar motsvarande breda bemyndigande utan de ges rätt att ta ut avgifter för mer specifik verksamhet.

10.5 Författningsreglering

Vi föreslår att

- Långsiktig styrning som i dag ingår i regleringsbrev i stället regleras i förordning.

Sedan 2010 års förvaltningspolitiska proposition (prop. 2009/10:175) har regeringens utgångspunkt varit att regleringsbreven i första hand ska innehålla styrning med ett kort tidsperspektiv. Den mer långsiktiga styrningen har i stället förordningsreglerats i myndighetens instruktion. Motsvarande förändring har inte gjorts för högskolan trots att stora delar av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor är styrning av långsiktig karaktär som inte förändras mellan åren.

Mycket av den styrning som ingår i det gemensamma regleringsbrevet borde därför förordningsregleras. Viktiga delar av högskolans verksamhet styrs redan i förordning genom exempelvis högskoleförordningen (1993:100). Vi föreslår därför att regeringen flyttar den långsiktiga styrningen i det gemensamma regleringsbrevet till exempelvis ett eget kapitel i högskoleförordningen. Baserat på 2018 års utformning av det gemensamma regleringsbrevet föreslår vi att följande frågor i stället författningsregleras:

- Regleringen under rubrikerna Ekonomisk redovisning m.m. och övrigt.
- Bilaga 1 Avräkning av hst och hpr.
- Bilaga 2 Riktlinjer för redovisning.
- Bilaga 3 Redovisning av takbelopp.
- Bilaga 4 Avgiftsfinansierad verksamhet.
- Bilaga 5 Undantag.
- Bilaga 6 Väsentliga uppgifter.
- Bilaga 8 Utgiftsprognos.

Våra förslag i övriga delar av betänkandet kommer på olika sätt att påverka utformningen av högskolans styrning. De förändringar som

berör utformningen av det som i dag styrs genom det gemensamma regleringsbrevet samt varje lärosätes egna regleringsbrev beskrivs i kapitel 5.

10.6 Önskemål om ytterligare undantag

Vi bedömer att

- Regeringen bör i syfte att bättre anpassa styrningen till lärosätenas särskilda behov och förutsättningar se över de återstående frågorna om lättnader i det ekonomiadministrativa regelverket som behandlas i prop. 2009/10:149.

Under lång tid har behovet av en ytterligare verksamhetsanpassning av styrningen diskuterats. Mycket av diskussionerna har handlat om huruvida myndighetsformen är den bäst lämpade för högskolan. Myndighetsformen har många fördelar, men flera av de hinder som högskolan och dess samarbetspartners vill hitta lösningar på är ett resultat av att myndighetsformen begränsar lärosätenas handlingsfrihet. Vi har inte till uppgift att föreslå några ytterligare undantag från EA-regelverket, men vi vill för fullständighetens skull ge en övergripande presentation av de frågor som i olika sammanhang lyfts fram som hinder.

Genom den så kallade Autonomipropositionen (prop. 2009/10:149) ökades lärosätenas frihet inom framför allt två områden, den interna organisationen av lärosätena och detaljstyrningen av lärarbefattningar. Regeringen aviserade vidare i propositionen att man, för att bättre anpassa EA-regelverket till lärosätenas särskilda behov och förutsättningar, avsåg att se över vissa frågor. Det gäller t.ex. möjligheterna för universitet och högskolor att bland annat delta i samarbeten genom medlemskap eller delägande i t.ex. aktiebolag som samordnar forskningssamarbeten och kunna ta emot donationsegendom. I *En reformerad budgetlag* (prop. 2010/11:40) konstaterar regeringen att de överväganden som görs i Autonomipropositionen i vissa delar skiljer sig från de föreslagna bestämmelserna i budgetlagen. Regeringen avsåg att närmare utreda vilka bemyndiganden och andra ställningstaganden från riksdagen som behövs för bland annat bildande

av bolag och andra associationsformer inom universitets- och högskolesektorn.

De enda förändringar som genomförts sedan propositionen presenterades gäller studentbostäder, överskott i avgiftsfinansierad verksamhet och finansiering av anläggningstillgångar med forskningsbidrag. Vår bedömning är att regeringen i syfte att bättre anpassa styrningen till lärosätenas särskilda behov och förutsättningar bör se över de återstående frågorna om lättnader i EA-regelverket som behandlas i Autonomipropositionen.

Universitet och högskolor har på olika sätt argumenterat för att se över EA-regelverket bland annat när det gäller de frågor som behandlades i Autonomipropositionen. Ett exempel är en rapport som författats av en arbetsgrupp med Sten Heckscher som ordförande 2015. I rapporten framhålls att:

> … om riksdag och regering ska kunna förvänta sig forskning och utbildning av internationell toppklass och om lärosätena ska kunna bidra till både svensk och global tillväxt och utveckling behöver de ges de verktyg som krävs en hög grad av en hög grad av autonomi och handlingsutrymme i akademiskt, ekonomiskt och administrativt hänseende.[12]

Enligt rapporten är en central del i detta att ge verktyg som gör det möjligt att samverka både på nationell och internationell nivå på ett ändamålsenligt sätt. I rapporten framhålls att staten naturligtvis har ett legitimt intresse att ha kontroll över hur skattebetalarnas medel används, men att styrningen inte får motverka de politiska målen för utbildning och forskning. Rapporten lyfter fram behovet av att kunna medverka i olika former av samarbeten och då särskilt i internationella samarbeten som bedrivs genom självständiga juridiska personer. Rapporten behandlar också behovet av att kunna verka genom sådana samarbeten utomlands, att kunna fatta beslut om längre hyreskontrakt, självständigt kunna ingå vissa avtal, skapa förutsättningarna för att kunna ta emot donerad fast egendom och öka förmågan hos lärosäten att göra strategiska satsningar. Ärendet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Även Internationaliseringsutredningen tar i sitt delbetänkande upp frågor som är kopplade till EA-regelverket. Betänkandet behandlar bland annat frågan om utlandsetableringar.[13] När det gäller utlandsetableringar föreslås i delbetänkandet att universitets och högskolors

[12] Heckscher (2015).
[13] SOU 2018:3, s. 147 ff och s. 250 ff.

möjligheter att etablera verksamhet utomlands analyseras, klargörs och stärks vid behov.

Områdena känns igen från diskussionerna i bland annat Autonomipropositionen och från många av de möten med lärosäten som vi haft. För några av frågorna har också regeringen fattat beslut eller inlett ett utredningsarbete. Det gäller t.ex. frågan rörande uthyrning av studentbostäder och om skyddet för forskningsresultat (U2017/01013/F). Vi menar sammantaget att det är angeläget att regeringen, i syfte att bättre anpassa styrningen till lärosätenas särskilda behov och förutsättningar, ser över de återstående frågorna om lättnader i det ekonomiadministrativa regelverket som behandlas i prop. 2009/10:149.

11 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel analyserar och redovisar vi konsekvenserna av våra förslag och de effekter som dessa bedöms få. I enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) ska samhällsekonomiska konsekvenser redogöras för, och om förslagen innebär kostnader eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska en finansiering föreslås. Därtill ska konsekvenser redovisas om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags villkor i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utöver de konsekvensanalyser som efterfrågas i kommittéförordningen ska vi enligt våra direktiv särskilt analysera och bedöma förslagens konsekvenser för universitet och högskolor, övriga berörda myndigheter samt andra berörda aktörer. Enligt direktiven ska vi också redovisa konsekvenserna för kvinnor och män som är studenter eller anställda vid universitet och högskolor samt klargöra hur den föreslagna styrningen kan bidra till en förbättrad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Eftersom vårt uppdrag behandlar styrning och resurstilldelning för högre utbildning och forskning är universitet och högskolor centrala i alla de förslag som vi har lagt. Det innebär att konsekvenser för universitet och högskolor redovisas i de resonemang vi för i anslutning till respektive förslag. I det här kapitlet görs en kortare genomgång. De myndigheter som berörs av våra förslag är UKÄ, UHR, Vinnova, Vetenskapsrådet, Formas, Forte och övriga myndigheter som finansierar forskning vid universitet och högskolor. Förslagen påverkar också Regeringskansliets arbete.

I detta kapitel redogör vi också för förslagens konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och vi för resonemang om

hur förslagen i övrigt påverkar studenter och anställda vid universitet och högskolor.

De samhällsekonomiska konsekvenser som vi bedömer att förslagen har, inklusive påverkan på sysselsättning, offentlig service i olika delar av landet och för de integrationspolitiska målen, beskrivs i nästa avsnitt.

Vi bedömer inte att våra förslag har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms inte heller ha några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags utöver att dessa områden påverkas positivt av en välfungerande högskola som skapar för samhället användbar kunskap och kompetens.

I våra direktiv framgår att om vi lägger fram förslag på författningsändringar, ska konsekvenserna för skyddet av den personliga integriteten vid personuppgiftsbehandling redovisas (integritetsanalys). Vi har föreslagit att regeringen ska ta initiativ till flera förändringar i högskolelagen och i högskoleförordningen. De förändringar vi föreslår avser framför allt högskolans mål och uppdrag. Vi föreslår också förändringar i författning med avseende på lärares inflytande och riktlinjer för vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter. Förslagen behöver dock utredas och beredas i särskild ordning, och inom ramen för en sådan utredning kan även en integritetsanalys göras. Vår bedömning är dock att författningsförändringarna inte bör påverka skyddet av den personliga integriteten.

11.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Sveriges universitet och högskolor är en av de största statliga verksamheterna. Den säkerställer att hög kompetens och kvalificerad kunskap tillförs samhället och den utför merparten av den offentligt finansierade forskningen. Med över 345 000 studenter och 75 500 anställda är detta en sektor som engagerar många. Tillsammans omsatte lärosätena nästan 71 miljarder kronor 2017, varav 56 miljarder var statliga medel. Det är därför en sektor som inte bara påverkar i samhället i stor omfattning utan också en sektor som samhället med all rätt också vill se resultat från.

Förslagen i betänkandet är en del av utredningens uppdrag att utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar Sverige står inför, både nationellt och globalt.

De förslag vi lämnar fastställer i första hand ramarna för styrningen av universitet och högskolor. Vilka konsekvenser förslagen får för verksamheten och samhället i stort bestäms i hög grad av regeringens implementering av styrningen och av hur universitet och högskolor agerar. Många av förslagen påverkar i första hand lärosätenas interna verksamhet, bl.a. genom mer stabila och långsiktiga förutsättningar och en ökad flexibilitet i resursanvändningen. Grundtanken är att detta på sikt ska leda till positiva effekter för samhället i stort genom högre kvalitet i utbildning och forskning och ett utbud av utbildning och forskning som förnyas utifrån kunskapsutvecklingen och samhällets behov. En del av förslagen – framför allt en samlad proposition för högre utbildning och forskning och en stärkt analysfunktion – syftar till att förbättra processerna för utformning och systematisk utvärdering av politiken och styrningen, vilket bör stärka förutsättningarna för att styrningen är väl avvägd och anpassad till samhällets behov. De förslag som tar sikte på själva styrningsrelationen mellan regering och lärosäten genom en mer dialogbaserad och lärosätesspecifik styrning bör kunna leda till en bättre arbetsfördelning i det samlade högskolelandskapet där olika lärosäten bidrar utifrån sina förutsättningar till att möta samhällets behov. Mer ändamålsenliga verktyg för regeringen att styra dimensioneringen av utbildningar inom vård och skola bör leda till en bättre fungerande kompetensförsörjning inom dessa områden.

11.2 Konsekvenser för staten

11.2.1 Riksdagens arbete

Förslaget om en samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år kommer att ge riksdagen en mer samlad bild av politiken inom högskoleområdet. En samlad proposition syftar till att tydligare koppla ihop utbildning och forskning och innebär

att förändringar av högskolans resurser och dimensionering behandlas samlat en gång per mandatperiod. Den samlade propositionen är inte tänkt att förändra innehållet i de årliga budgetbesluten.

Förslaget om ett samlat anslag för utbildning och forskning per lärosäte innebär att dagens anslag för forskning och för utbildning på grundnivå och avancerad nivå slås ihop till ett anslag med ett gemensamt ändamål. Även eventuella medel som i dag anvisas under anslaget 2:65 *Särskilda medel till universitet och högskolor* föreslår vi förs till det samlade anslaget. Ur riksdagens perspektiv innebär det att riksdagen inte längre anvisar medel uppdelat på forskning, utbildning respektive särskilda medel utan att det sker samlat.

Vårt förslag innebär att regeringen för riksdagen ska redovisa hur anslaget är beräknat uppdelat på forskning, utbildning och eventuella medel för särskilda medel som tilldelas högskolan. Det innebär att det även fortsättningsvis kommer att finnas information om vilka medel ett lärosäte kommer att tilldelas för olika verksamheter. Hur mycket resurser som används till forskning respektive utbildning bör i framtiden följas genom statistik som samlas in vart annat år. Sådan statistik finns redan i dag för forskning uppdelat på ämnesnivå.

11.2.2 Regeringens arbete

Förslaget om en samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år innebär att förändringar av högskolans resurser och dimensionering behandlas samlat en gång per mandatperiod.

Vårt förslag om en analysfunktion kommer att ge regeringen bättre underlag till arbetet med den samlade propositionen. Analysfunktionen ska bidra med utvärdering av tidigare insatser, andra samlade och tvärgående analyser samt fungera som en arena där politik, högskola och samhälle kan mötas och ta fram förlag till utveckling av högskolans styrning.

Förslaget om regleringsbrev med fyraårsperspektiv innebär att regeringen utifrån den samlade propositionen och i dialog med högskolan tar fram regleringsbrev som så långt som möjligt ger planeringsförutsättningar för fyraårsperioden. Den finansiella styrningen med årliga budgetbeslut och årliga regleringsbrev påverkas inte men utgångspunkten är att budgetbesluten så långt som möjligt ska följa

det som redovisats i den samlade propositionen och i de fyraåriga planeringsförutsättningarna.

Förslaget om lärosätesspecifika utbildningsuppdrag som en del av de fyraåriga planeringsförutsättningarna kommer att ge regeringen möjlighet att sätta mål för det totala antalet studenter i högskolan och antalet examina inom vissa utbildningar. När målen fördelas till respektive högskola är det viktigt att det görs i dialog för att så långt som möjligt kunna säkerställa att målen är realistiska och genomförbara.

Förslaget om dialogbaserade överenskommelser med varje högskola ger regeringen ett nytt instrument för lärosätesspecifik styrning där konkreta mål och uppföljningskriterier formuleras i dialog med varje lärosäte inom vissa prioriterade områden. Exempel på sådana områden som nämns i våra direktiv och som vi menar kan adresseras i överenskommelser är samverkan, jämställdhet och breddad rekrytering. Regeringen föreslås inte fatta beslut om varje lärosätes konkreta mål och uppföljningskriterier. Överenskommelserna innebär ändå en styrning genom de områden som pekas ut och den dialog som sker kring mål och uppföljningskriterier, och utfallet förväntas bli bättre genom att mål och uppföljningskriterier blir bättre förankrade på varje lärosäte. Antalet områden bör hållas begränsade och inriktningen på dem bör framgå av den samlade propositionen för att säkerställa långsiktighet och samordning i utformningen. Utformningen av överenskommelserna behöver också ta hänsyn till de frågor som regeringen behandlar i andra delar av styrningen t.ex. kvalitetssäkringssystemet för att undvika dubblering och otydlighet.

Förslaget om ett samlat anslag och en samlad verksamhetsgren påverkar regeringens styrning av verksamheten. I stället för som i dag tilldela högskolan ett anslag för forskning och utbildning på forskarnivå och ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå slås ändamålen ihop till ett. Men förslaget innebär att det ska finnas tydligt redovisade beräkningsgrunder för det samlade anslaget uppdelat på forskning respektive utbildning samt eventuella särskilda medel som grund för regeringens budgetförslag. På så sätt går det även i framtiden att följa hur mycket medel som beräknas för de olika områdena.

Förslaget om en samlad verksamhetsgren innebär att lärosätet inte längre delar upp sin redovisning i utbildning och forskning utan att verksamheten ses som en samlad verksamhetsgren. På så sätt nås ett helhetsperspektiv på verksamheten. Kostnader för personal, lokaler

m.m. kommer liksom tidigare att kunna följas i årsredovisningen, men inte längre uppdelat mellan utbildning och forskning. För att fortsatt kunna följa fördelningen av medel mellan utbildning och forskning bör kvaliteten i den ekonomiska statistik som redan i dag samlas in för forskningen vartannat år ses över, och motsvarande statistik samlas in även inom utbildningen.

Att följa forskningens och utbildningens kvalitet är inte enbart en fråga om att följa resursförbrukningen. Prestationer och kvalitet i utbildningen och forskningen, och dess effekter i samhället, är minst lika angeläget att följa. Den statistik och de uppföljningar, utvärderingar, nyckeltal och indikatorer som bl.a. UKÄ och Vetenskapsrådet svarar för är därför viktiga delar i detta arbete.

Särskilt Vetenskapsrådet har även framöver en viktig uppgift i att utvärdera forskning och bedöma forskningen och dess vetenskapliga kvalitet och betydelse. På det sättet kan regeringen erhålla underlag rörande den forskningspolitiska utvecklingen. Även andra myndigheter t.ex. de övriga forskningsråden, UKÄ och Vinnova har här en viktig uppgift att fylla.

Genom vårt förslag att införa dialogbaserade överenskommelser får också regeringen ett verktyg där den kan följa upp hur ett lärosätes verksamhet och kvalitetskultur utvecklas.

Vikten av att säkerställa verksamhetens kvalitet finns oavsett våra förslag; det är ständigt aktuella frågor som hela tiden måste följas och hanteras. Ökade resurser, oavsett hur de fördelas, eller förändringar i styrningen i övrigt behöver därför alltid kombineras med diskussion om hur verksamheten ska följas upp för att säkerställa kvaliteten.

Förslaget om att ta bort de ämnesbaserade ersättningsbeloppen innebär att regeringen inte längre kan höja ett visst ersättningsbelopp i syfte att öka resurserna till utbildningar inom ett utpekat ämnesområde. Redan i dag har dock högskolan full frihet att styra över hur anslaget används inom utbildningen, dvs. en sådan styrning har ingen automatisk påverkan på hur medel fördelas mellan olika ämnesområden inom lärosätet. Om regeringen vill följa upp specifika kvalitetsförstärkningar ger vårt förslag om dialogbaserade överenskommelser en möjlighet till detta.

11.2.3 Regeringskansliets arbete

Vårt förslag om att regeringen ska lämna en samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år ökar troligen inte Regeringskansliets sammanlagda arbetsinsats. Däremot innebär förslaget att insatser som tidigare presenterats vid olika tillfällen samlas i en proposition vilket kräver ett större arbete inför att propositionen tas fram, samtidigt som arbetsinsatsen minskar övriga år. Ett förbättrade underlag och analyser av genomförd politik bör också ge bättre verktyg för Regeringskansliet att göra prioriteringar och därmed underlätta arbetet med den samlade propositionen.

Våra förslag om en mer dialogbaserad och långsiktig styrning ställer högre krav på Regeringskansliets arbetsinsats. De faktorer som påverkar är både att styrningen ska utformas på ett mer lärosätesanpassat sätt och att en dialog behöver föras med respektive lärosäte både när det gäller utformning och uppföljning av styrningen. Samtidigt innebär vårt förslag att styrningen ska ligga fast under en fyraårsperiod och att den årliga uppföljningen kan minska. Detta minskar belastningen på Regeringskansliet. Det bör finnas goda förutsättningar för Regeringskansliet att lära av de övriga nordiska ländernas erfarenheter när man utformar arbetssättet.

11.2.4 Konsekvenser för universitet och högskolor

I avsnittet redovisas översiktligt de mest genomgripande effekterna för universitet och högskolor av våra förslag. För en mer detaljerad beskrivning av förslagen hänvisar vi till de kapitel där de presenteras.

Lärosätenas resurser

Våra förslag är utformade så att de initialt inte ska leda till några automatiska förändringar i vare sig resurser eller utbildningsuppdrag. De utbildningsuppdrag vi föreslår tänker vi oss inledningsvis sätts så att de speglar dagens utbildningsutbud.

Förslagen leder till ökad stabilitet och långsiktighet (fyråriga planeringsperioder, ökad andel anslagsmedel i finansieringen av forskning och en fast bas i tilldelningen för utbildning) och till ökad flexi-

bilitet i resursanvändningen (genom det samlade anslaget). Förslagen om att ta bort de ämnesbaserade ersättningsbeloppen och minska betydelsen av indikatorer i tilldelningen för forskning leder bland annat till en minskning av regeringens indirekta styrning över den interna resursanvändningen.

Genom ökad långsiktighet och en friare resursanvändning förväntar vi oss att varje lärosäte kan utforma sin verksamhet på ett mer ändamålsenligt sätt. För att den ökade flexibiliteten ska kunna leda till verkliga förändringar i verksamheten krävs att lärosätet aktivt omprövar den interna styrningen. Genomgående innebär det ökade krav på att varje lärosäte mer självständigt bedömer hur tillgängliga resurser bäst används för att nå högsta möjliga kvalitet i den egna verksamheten. För att säkerställa detta krävs att lärosätena ser över och utvecklar både sin uppföljning och sina interna resursfördelningsmodeller.

En ökad förutsägbarhet i styrningen och en mer flexibel resursanvändning bör särskilt kunna minska behovet av sparande för att hantera framtida osäkerhet. Det bör innebära att lärosätenas myndighetskapital kan minska.

Vi bedömer att förslagen långsiktigt ska leda till en effektivare verksamhet som ett resultat av ökade krav på att varje lärosäte självständigt behöver bedöma hur tillgängliga resurser bäst används för att nå högsta möjliga kvalitet i verksamheten.

Administrativa kostnader/ökad arbetsinsats

De förslag som vi lämnar i kapitel 5 som har till avsikt att göra styrningen mer långsiktig, t.ex. den samlade propositionen och regleringsbrev med fyraåriga planeringsförutsättningar, syftar till att både öka förutsägbarheten i styrningen och göra styrningen mer anpassad till verksamhetens behov och förutsättningar.

Arbetet med överenskommelser och regleringsbrev med fyraåriga planeringsförutsättningar kommer att kräva en ökad arbetsinsats för universitet och högskolor när underlag till den samlade propositionen och underlag inför arbetet med överenskommelser och regleringsbrev tas fram vart fjärde år. Samtidigt kan annan återrapportering i framför allt budgetunderlag och årsredovisning minska. Det underlag lärosätena får i uppgift att lämna bör också i högre

grad än dagens årliga rapportering vara till nytta för lärosätenas eget strategiarbete.

Vår bedömning är att den dialogbaserade styrningen kan komma att öka den totala administrativa arbetsinsatsen för universitet och högskolor, men att det vägs upp av att den ökade långsiktigheten i styrningen förenklar lärosätets egna interna planering.

Kvalitet i utbildning och forskning

Möjligheten till en flexiblare resursanvändning genom samlat anslag och en ökad andel direkta anslag i forskningsfinansieringen förväntas stärka lärosätenas möjligheter att skapa långsiktiga förutsättningar för forskningens och utbildningens kvalitet. Kvalitet drivs och följs upp genom kvalitetssäkringssystemet, något som kan förstärkas genom utvecklingen av ett nationellt ramverk för utvärdering av forskningens kvalitet.

Vårt förslag om att öka andelen direkta anslag syftar bland annat till att stärka lärosätenas förutsättningar att ta ansvar för ökad jämställdhet och lärares karriärvägar. För att säkerställa att så blir fallet kan lärosätenas insatser med anledning av ökade basanslag ingå i överenskommelserna. Effekterna på nationell nivå kan också följas upp av UKÄ eller Vetenskapsrådet. Forskningens kvalitetssäkring sker i dag dels på lärosätesnivå, dels i de forskningsfinansierande myndigheternas prövning i samband med beviljande av forskningsbidrag. En ändrad balans till förmån för de direkta anslagen lägger ett ökat ansvar på lärosätenas kvalitetsarbete. Det säkerställs förutom av lärarnas och lärosätenas egen vilja att bedriva forskning av hög kvalitet, av den kvalitetsgranskning UKÄ har i uppgift att genomföra.

Frågan om ett samlat anslag har diskuterats inte minst i högskolesektorn under lång tid. I kapitel 9 redogör vi för de farhågor som finns om att ett samlat anslag ska leda till så stora omfördelningar av medel mellan forskning och utbildning att kvaliteten i den ena eller andra verksamheten blir lidande. Vår bedömning är att högskolans styrning i övrigt balanserar de risker med ett samlat anslag som förs fram.

Utbildningens och forskningens relevans och samhällspåverkan

Förslaget till ny formulering av 1 kap. 2 § högskolelagen tydliggör bredden i lärosätenas uppgift om samverkan och samhällspåverkan, och i de dialogbaserade överenskommelserna kan lärosätesspecifika mål och uppföljningskriterier sättas för hur lärosätena stärker samverkan och samhällspåverkan utifrån sina respektive förutsättningar. En tydlig integrering till kvalitetssäkringssystemet, tillsammans med riktade utlysningar, förväntas stärka lärosätenas samverkansarbete.

Utbildningsutbudets utformning

Möjligheten att utveckla högskolans utbildningsutbud påverkas positivt av förslaget om en fast bas för utbildning och av förslaget att endast basera den rörliga ersättningen på antalet studenter och inte som nu också på studenternas prestationer. Att inte fullt ut på kort sikt vara helt beroende av antalet studenter för att säkerställa sina intäkter gör det möjligt för ett lärosäte att vara mer risktagande när utbildningsutbudet utvecklas. De lärosäten som aktivt väljer att förändra sitt utbildningsutbud mot kurser som i genomsnitt har lägre prestationsgrad, t.ex. kurser riktade mot yrkesverksamma eller nya utbildningar vars attraktivitet kan vara svår att bedöma i förväg, kan med vårt förslag göra det utan att lärosätets intäkter påverkas negativt av den lägre prestationsgraden.

Förslaget om examensmål för vissa utbildningar ersätter dagens styrning med nybörjarplatser. Genom att rikta in styrningen mot resultatet, antalet examinerade, ges lärosätet incitament att öka genomströmningen och utveckla ett mer flexibelt utbildningsutbud som bland annat i högre grad tillgodoräknar tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet inom dessa områden.

Sammantaget bör det leda till både ett mer varierat utbildningsutbud och en snabbare utveckling av utbildningsutbudet.

Utvecklingen av ett flexiblare utbildningsutbud riktat mot yrkesverksamma kan komma att leda till en lägre genomsnittlig prestationsgrad, vilket bör ses som acceptabelt om utbildningarna ändå är till nytta för den enskildes kompetensutveckling och möjligheter att bidra i arbetsliv och samhälle. För att bedöma detta behövs mer ingående analyser än en uppföljning av den genomsnittliga prestationsgraden.

Förslaget innebär också att regeringen i högre grad kommer att kunna styra över antalet studenter i högskolan. Det innebär att dagens möjlighet för ett lärosäte att styra över antalet studenter genom att i högre eller lägre grad välja mellan lägre eller högre ersatta kurser och utbildningar minskar. Större förändringar i ett lärosätes utbildningsutbud genomförs dock i normalfallet i både små och långsamma steg.

Förslaget om att regleringsbreven tas fram i en dialogbaserad process ger lärosätet ett större inflytande över hur det på bästa sätt kan bidra i en planerad utbyggnad av högre utbildning. En viktig del i det arbetet är att ge lärosätet möjlighet att säkerställa tillgången till verksamhetsförlagd utbildning med huvudmännen för skolan och vården när det är aktuellt.

11.2.5 Konsekvenser för SLU

Enligt vårt direktiv ska utredaren när det gäller SLU endast lämna förslag som rör styrningen av forskning och utbildning på forskarnivå vid lärosätet.

När det gäller den finansiella styrningen av SLU skiljer den sig till en del från övriga lärosätens. Den viktigast delen är att SLU redan i dag har ett samlat anslag. Samtidigt är SLU:s verksamhet uppdelad i tre verksamhetsgrenar: utbildning på grundnivå och avancerad nivå, forskning och utbildning på forskarnivå samt fortlöpande miljöanalys. När det gäller tilldelningen av resurser för utbildning på grundnivå och avancerad nivå styrs SLU med ett treårigt mål för antalet helårsstudenter där utfallet inte direkt påverkar tilldelade resurser.

När det gäller våra principiella utgångspunkter för styrning av högskolan och våra förslag om förändringar i högskolelagen och om en mer långsiktig och dialogbaserad styrning bedömer vi att de fullt ut också är giltiga för utformningen av styrning av SLU. När det gäller den finansiella styrningen är vår tanke att våra förslag om ökade anslag för forskning och hur dessa ska fördelas, även ska tillämpas för SLU. Om våra förslag om att slå ihop verksamhetsgrenarna för forskning och utbildning samt att införa fyraåriga planeringsperioder genomförs är det rimligt att de genomförs även för SLU.

11.2.6 Konsekvenser för Försvarshögskolan

Försvarshögskolan skiljer sig från övriga statliga lärosäten genom att merparten av verksamheten finansieras från utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap*. Vi har inte övervägt ändamålsenligheten i detta och lämnar inga förslag som förändrar nuvarande finansieringsformer. Däremot bör våra förslag påverka utformningen av finansieringen från utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning* och den styrning i övrigt som sker i Utbildningsdepartementets regi.

I dag avräknar inte Försvarshögskolan sitt utbildningsanslag utan det tilldelas högskolan oberoende av antalet studenter och tagna högskolepoäng. Genom att vårt förslag om en fast bas för utbildning ger en tydlig stabilitet i finansieringen för utbildningen bör även Försvarshögskolan kunna omfattas av samma regler som övriga lärosäten under utgiftsområde 16 utan att det skapar en allt för stor ekonomisk osäkerhet i verksamheten. En alternativ lösning är att Försvarshögskolan på samma sätt som SLU får ett mål för antalet helårsstudenter utan att det direkt kopplas till resurstilldelningen.

11.2.7 Konsekvenser för UKÄ

UKÄ föreslås ges i uppgift att utarbeta underlag inför regeringens arbete med propositionen. Uppgiften innebär en vidareutveckling av UKÄ:s befintliga uppdrag, men också att nya uppdrag tillkommer. Vi föreslår att UKÄ får i uppdrag att ta fram underlag om hur den högre utbildningens dimensionering långsiktigt utvecklas och vilka åtgärder som krävs för att nå politiskt uppsatta mål. På en mer detaljerad nivå ska UKÄ beskriva situationen inom de områden där regeringen valt att styra utbildningsutbudet med examensmål. UKÄ ska också lämna förslag på utbildningar som av olika skäl behöver styras med hjälp av särskilda åtaganden eller medel till utpekade lärosäten. Detta ansluter till UKÄ:s befintliga uppdrag om utbildning och arbetsmarknad, men behöver antagligen utvecklas. UKÄ behöver ta stöd av bland annat Tillväxtverket, Skolverket och Socialstyrelsen för att utarbeta ett samlat underlag.

Vår bedömning är att uppgiften att lämna inspel till den samlade propositionen ingår i myndigheternas uppgifter, och därmed ryms inom myndigheternas befintliga anslagsram.

UKÄ är i dag värdmyndighet för Överklagandenämnden för högskolan och nämnden har sitt kansli hos UKÄ. Vår bedömning är att även den analysfunktion vi föreslår bör ha sitt kansli hos UKÄ. På så sätt kan analysfunktionen bland annat dra nytta av UKÄ:s servicefunktioner. De kostnader som uppstår till följd av att UKÄ görs till värdmyndighet för analysfunktionen bör finansieras inom ramen för analysfunktionens budget.

Förslaget att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete bedömer vi kunna genomföras inom ramen för UKÄ:s uppdrag.

11.2.8 Konsekvenser för UHR

Även UHR bör få i uppdrag att ta fram underlag inför den samlade propositionen. UHR:s uppdrag bör framför allt behandla frågor som ligger inom myndighetens uppdrag, exempelvis rekrytering till högskolan, bedömning av utländsk utbildning m.m.

Vår bedömning är att uppgiften att lämna inspel till den samlade propositionen ingår i myndighetens uppgifter, och därmed ryms inom myndighetens befintliga anslagsram.

Vi föreslår i kapitel 9 att UHR får ett huvudansvar för att administrera regeringens riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet. Förslaget innebär bland annat att UHR helt eller delvis övertar arbetet med att fördela bidrag för utbildningssatsningar inom ramen för anslaget 2:64 *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor* från regeringen. Förslaget innebär ökade arbetsuppgifter för UHR och myndigheten bör därför tilldelas ökade medel för detta. Storleken av de ökade medlen är beroende på vilka bidrag regeringen för över ansvaret för, och bör beredas inom ramen för denna diskussion. De medel som krävs bör finansieras inom ramen för de bidrag som UHR i framtiden ska administrera.

11.2.9 Konsekvenser för övriga myndigheter

De direkta konsekvenserna av våra förslag för övriga myndigheter är små. Socialstyrelsen och Skolverket kommer fortsatt att ha en viktig roll som samarbetspartner med UKÄ i dess arbete med att ta fram

underlag kring utbildningsdimensionering inför den samlade propositionen. Det är dock inga nya uppgifter som ska göras utan det som krävs är en anpassning till propositionens tidplan.

De forskningsfinansierade myndigheterna påverkas av vårt förlag i avsnitt 6.6.5 om att se över den statliga forskningsfinansieringen.

Väljer regeringen att finansiera vårt förslag om att öka andelen direkt anslagsfinansiering för lärosätenas forskning genom att föra över medel från de forskningsfinansierande myndigheterna kommer det att leda till dessa myndigheter i sin helhet tilldelas mindre resurser. Vi lämnar inget förslag om hur en sådan överföring ska fördelas mellan de olika forskningsfinansierande myndigheterna utan överlåter ett sådant ställningstagande till regeringen.

11.2.10 Analysfunktionen

Våra förslag innebär till viss del en omfördelning av uppdrag mellan myndigheter. Statens samlade kostnader bör dock inte påverkas av detta då den totala ramen inte förändras. Ett undantag är vårt förslag om att inrätta en analysfunktion, Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning. En jämförelse med liknande analysfunktioner inom andra områden indikerar ett årligt anslag till analysfunktionen om cirka 10–12 miljoner kronor. Detta inkluderar kostnaden för det kanslistöd som behövs.

Finansieringen av analysfunktionen föreslås ske genom omfördelning av befintliga medel.

11.3 Konsekvenser för jämställdheten

Våra förslag ger universitet och högskolor större möjligheter än idag att vara ansvarsfulla arbetsgivare. Ett samlat anslag och en ökad andel direkta statsanslag ger lärosätena större utrymme och förmåga att fatta strategiska beslut om verksamheten, också utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Detta ser vi kan ske genom att våra förslag ger förutsättningar för lärosätet att skapa bättre arbetsvillkor för den enskilda läraren och dess karriärsutveckling. Om universitet och högskolor ges större möjlighet att vara ansvarsfulla arbetsgivare kan också större krav ställas på dem i arbetet för en mer jämställd högskola. Vi menar att den dialogbaserade styrning som vi föreslår kan vara ett

verktyg för att följa upp att lärosätena tar sitt arbetsgivaransvar, liksom ansvaret att främja ökad jämställdhet i studieval.

De förslag vi lämnar i kapitel 8 syftar i första hand till att uppföljningen av och arbetet för ökad jämställdhet bör ske så decentraliserat som möjligt för att spegla jämställdheten i de faktiska forskningsoch utbildningsmiljöerna. Med detta följer, i likhet med andra tvärgående mål, att formerna för bedömning behöver ske inom ramen för ordinarie kvalitetssäkringssystem. Jämställdhetsaspekter finns redan med som ett bedömningsområde i det nationella kvalitetssäkringssystem för utbildning som nu implementeras. På samma sätt har UKÄ i sitt förslag till kvalitetssäkringsarbete av forskning föreslagit att jämställdhet bör inkluderas i granskningen av forskningens kvalitet. Att se jämställdhet som en aspekt av kvalitet i utbildning och forskning ligger också i linje med vad regeringen har betonat i en rad sammanhang.

Vi föreslår att de lärosätespecifika målen för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra och att de i stället kan ersättas med lärosätesspecifika mål inom ramen för de dialogbaserade överenskommelser som vi föreslår. Genom en sådan förändring bedömer vi att fokus i högre grad kan riktas mot arbetet för ökad jämställdhet i de faktiska forsknings- och utbildningsmiljöerna och inte bara på lärosätesnivå. Därmed förväntas arbetet med en ökad jämställdhet i högskolan att kunna förstärkas.

11.4 Konsekvenser för högskolans studenter och lärare

Utredningen innehåller inga förslag som på kort sikt påverkar studenterna i högskolan. På längre sikt syftar förslagen i kapitel 6 och 9 till en ökad kvalitet i utbildningen genom ett starkare samband mellan utbildning och forskning och en mer långsiktigt stabil finansiering. En mer långsiktigt stabil resurstilldelning syftar också till att skapa möjligheter för ett mer varierat kursutbud då lärosätet ges förutsättningar att pröva nya vägar utan att det fullt ut riskerar att påverka intäkterna negativt. Förslaget att inte längre koppla intäkterna till studenternas prestationer gör det möjligt att öka andelen kurser inom ramen för det livslånga lärandet trots att de ofta har en lägre prestationsgrad.

Samtidigt innebär ett vidgat uppdrag för högskolan för att möta efterfrågan på det livslånga lärandet att konkurrensen om högskolans begränsade platser ökar. Med oförändrade resurser innebär fler studenter som återvänder till högskolan inom ramen för det livslånga lärandet att färre nybörjarstudenter kan antas. Avgörande blir därför riksdagens och regeringens beslut om högskolans totala resurser och styrningen av den totala dimensioneringen.

För högskolans lärare innebär utredningens förslag flera förändringar. Våra förslag om ökad basfinansiering och en minskad prestationsersättning menar vi kommer skapar bättre förutsättningar för lärosätet att skapa bättre arbetsvillkor för den enskilda läraren och dess karriärsutveckling.

Vårt förslag om att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter regleras att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter bör innebära att dessa lärare i mindre utsträckning enbart ägnar sig åt forskning eller utbildning. Ett samlat anslag bör minska den administrativa arbetsinsatsen det i dag innebär att dela upp arbetstiden i utbildning och forskning.

En fortsatt integrering av samverkan i kvalitetssäkringssystemen i kombination med dialogbaserad styrning i överenskommelser och riktade ekonomiska satsningar bör bland annat bidra till att höja meritvärdet på samverkansarbetet. Detta förväntas innebära ökade förutsättningar för en ökad mobilitet där den enskilda läraren under en karriär i ökad utsträckning kan verka i näringsliv och övrig arbetsmarknad.

Slutord från utredaren

Jag vill med dessa slutord dels ge mina egna reflektioner kring uppdraget och det förslag vi lägger fram och dels lyfta frågor som inte legat i uppdraget men som är angelägna att uppmärksamma för att nå den positiva utveckling av högre utbildning och forskning som vi alla eftersträvar.

Uppdraget har varit att ”göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning” och att ”lämna förslag för styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt”.

Det breda uppdraget har också avspeglats i att det finns många frågor rörande högskolepolitik och högskolans roll som har förväntats bli omhändertagna i denna utredning och ”Det löser Struten!”, har sagts till oss många gånger. Detta är förstås inte genomförbart. Vi har utgått från ett helhetsperspektiv och tagit fram ett ramverk som ska hålla över tid och där detaljer kommer att behöva utvecklas och omprövas över tid. Det ska också poängteras att direktivet innehöll också begränsningar som inte alltid beaktats i förslag från olika intressenter.

Att ha varit rektor under 11 år och dessutom ordförande för sektorns medlemsorganisation, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) under sex år har varit betydelsefullt för uppdraget. Det handlar dels om erfarenhet från att leda och vara ytterst ansvarig för ett lärosätes verksamhet och dels från universitets- och högskolesektorns gemensamma arbete som speglar den bredd som finns i det svenska högskolelandskapet med olika verksamhetsfokus och förutsättningar. Det diversifierade högskolelandskapet innebär att

det givetvis finns olika intressen och ståndpunkter som har diskuterats men som ändå har kunnat leda fram till gemensamma ställningstagande uttryckts i manifest, rapporter, remissvar etc. inte minst kopplat till styrning och resurstilldelning. Jag har också varit del i att framföra önskemål om att se över dagens modell för styr- och resurstilldelning Det är självklart att denna bakgrund färgat de förslag som lämnas i detta betänkande.

I direktivet ligger stort fokus på att vi ska föreslå en modell som ger bättre måluppfyllelse vad avser främst nationella/regionala behov i samhället men det undantar inte det internationella och globala sammanhanget. Kunskap har inga gränser och mobilitet och samarbeten mellan länder har av tradition varit en självklar del av universitetens sätt att verka. De av FN fastslagna hållbarhetsmålen (SDGs) för att förverkliga Agenda 2030 nås inte utan kunskap och kunskapsutveckling och utbildning som präglas av ett globalt ansvar. Jag vill speciellt nämna det brev, från april 2017, som Peter Thomson, den dåvarande presidenten i FN:s generalförsamling, skrev till alla ledare för högre utbildningsinstitutioner runt om i världen. Budskapet var tydligt: ”Det är självklart att unga människor är de mest kapabla i den omvandling som krävs, och som har mest att vinna eller förlora, från framgång eller misslyckande av agendan. Jag gör därför denna uppriktiga begäran till dig att göra dessa mål en integrerad del av forskning, undervisning och studier på dina institutioner.” I sitt brev vädjade Thomson om kunskap, utbildning, forskning och ansvarstagande och engagemang från universitetsledningar för en hållbar utveckling. Det ligger, med rätta, inte i utredningens uppdrag att beröra innehåll i utbildning och forskning men ”Styrning och resurstilldelning” måste stödja högskolans roll i detta internationella, globala perspektiv. Det är min personliga övertygelse att högre utbildning och forskning har och måste ha en framträdande roll för att samhället ska kunna klara de utmaningar vi står inför. Min förhoppning är att våra förslag ska bidra till att förstärka högskolans roll i den samhällsomvandling vi står inför.

En viktig utgångspunkt för styrning och resurstilldelning är universitet och högskolors unika roll i samhället. Vi har lagt stor vikt vid att skriva fram och betona den akademiska friheten i forskning och utbildning och akademins roll som självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Ambitionen har varit att politiken och olika intressenter i samhället ska vara medvetna om och aktivt medverka

till att denna grundläggande och unika roll bejakas. Detta känns än mer viktigt i dag då den akademiska friheten att bedriva forskning och utbildning utan politisk, ideologisk eller ekonomisk påtryckning utmanas i många länder såväl inom som utanför EU. Det går förstås aldrig att garantera den akademiska friheten men jag hoppas att de förslag vi lagt om förändringar i lag och förordning är ett steg för att skydda den. Ifrågasättande av den akademiska friheten har i ett internationellt perspektiv eskalerat bara under utredningens gång och därmed utmanas också demokratin. Redan idag finns också signaler om krav på inflytande på utbildningsinnehåll och eventuella begränsningar i publiceringsfriheten. Kunskap har inte några gränser, och forskningen och den högre utbildningen är och ska vara global. Med omfattande samarbete kan den internationella utvecklingen också komma att påverka den akademiska friheten på svenska lärosäten. Det gäller även eventuell påverkan av regler och normer i samarbetsländerna som inte överensstämmer med de svenska. Jag hoppas att Sverige, gärna i ett nordiskt samarbete, kan ta ett politiskt ansvar för att värna den akademiska friheten globalt.

Det är lätt att fastna i ett lärosätesperspektiv och det har under utredningens gång varit viktigt att också få med utifrånperspektiv på högre utbildning och forskning och lärosätenas roll i samhället och för en demokratisk hållbar samhällsutveckling. Samhällets syn på och tilltro till högskolans verksamhet liksom lärosätenas engagemang i samhället är viktig för statens styrning och resurstilldelning och vi har mötts av stort intresse och engagemang under arbetet. Inte minst i Almedalen blev det uppenbart att ”Struten” nämndes i olika aktörers arrangemang vilket innebar att högskolepolitiken uppmärksammades, vilket jag ser som en viktig och positiv effekt av själva utredningsarbetet.

I förslagen tydliggör vi samhällsansvaret som en av universitets och högskolors givna roll, som inte är ny och som lärosäten på olika sätt och över tid tagit ansvar för, men som ständigt måste uppmärksammas och utvecklas. Globalt har universitets och högskolors samhällsansvar, ”social responsibility and social engagement” under senare år fått en ökad uppmärksamhet och är ett tema som förekommer i många internationella konferenser. Sverige har jämfört med många länder en lång tradition av samverkan med samhället men det pågår idag många intressanta och framgångsrika projekt världen över där akademi, med lärare och studenter, och samhällets olika aktörer

går samman för att lösa samhällsutmaningar. Även om projekten ofta har ett globalt perspektiv drivs de av lokala samhällsutmaningar och under lokala förutsättningar. Det lagda förslaget rörande samverkan som del av överenskommelserna där lärosätenas egna initiativ i samverkan med ofta lokala externa aktörer ligger i linje med detta men jag vill uppmärksamma vikten av att ta del av och dela med sig av erfarenheter internationellt.

Lärosätenas roll att ta samhällsansvar är förenat med vissa utmaningar, som är gemensamma globalt. Det kan gälla svårigheter i att finna finansiering, inte minst av mer långsiktig karaktär, för dessa oftast flerdisciplinära projekt, i meritvärdet för den enskilde forskaren/läraren och studenten, utvärderingar och uppföljningar av forskning och utbildning som inkluderar samverkan samt lärosätets ranking i det rådande systemet. Dessa frågor, som inte är nya, behöver lösas men kräver aktivitet för att nå samsyn inte bara inom den akademiska sektorn och dess finansiärer utan också från samhällets aktörer, inte minst politiken, såväl nationellt som internationellt.

Under vårt arbete står det, inte oväntat, klart att enskilda aktörer till viss del har haft olika fokus och förväntningar på utredningen. Det är därför viktigt att mottagare och intressenter av denna utredning kan respektera och bejaka olika aktörers intressen och roller i kunskapssamhället och i första hand fokusera på helheten i våra förslag. Att se över dagens modell för statens styrning och resurstilldelning har av olika aktörer efterfrågats under många år och det är min förhoppning att denna utredning, till skillnad från flera andra utredningar som behandlat liknande frågor, nu leder till förändring. Om inte ser jag det som otänkbart att en ny utredning kommer till stånd inom överskådlig tid.

Det förslag till ramverk för styrning och resurstilldelning som vi föreslår, grundar sig på tillit, samordning och långsiktighet i högskolepolitiken och är tänkt att kunna verka över lång tid och därmed hantera förändringar i omvärlden samt olika politiska prioriteringar. Dialogen och överenskommelser utgör en viktig grund i det föreslagna ramverket men det har av olika skäl höjts röster om tveksamhet till detta. Jag vill dock understryka att lagda förslag till modell bygger på tillit och då måste utgångspunkten vara att respektive part med öppet sinne medverkar till en positiv utveckling med bättre måluppfyllelse som resultat och som ger politiken och lärosätena möjligheter att öka förståelsen för varandras roller. Detta med målet att

utveckla Sverige till en ledande kunskapsnation, som också medverkar på den internationella arenan och bidrar till demokratisk och hållbar samhällsutveckling.

En invändning mot överenskommelser har varit att regeringen i formell mening kommer att ”förhandla” med sig själv eftersom det är regeringen som utser rektor och styrelsens ordförande och externa ledamöter. I praktiken menar jag att detta inte behöver vara ett problem då min erfarenhet är att rektorer och styrelser står upp för lärosätets intressen. Detta utesluter inte, enligt mig, att man framgent behöver se över utseendeprocessen av styrelse och förordnande av rektor, när en ny modell väl etablerats.

Som grund för de dialogbaserade överenskommelserna ligger från regeringens sida den föreslagna positionen med samlade politiska mål och satsningar under den kommande fyraårsperioden. Från lärosätets sida ska också dess mål och strategier utgöra underlag för dialogen och därmed får den interna processen med att ta fram dessa ett värde. Som vi skriver i förslaget måste processen involvera lärare och studenter samt universitetets styrelse, vars uppdrag är att tillse att lärosätet genomför uppdraget från regeringen. Själva processen har, enligt min erfarenhet, ett stort värde för ett gemensamt ansvarstagande för lärosätets verksamhetsutveckling.

I våra möten med högskolan och högskolans intressenter lyfts kopplingen av forskning och utbildning och inte minst behovet av kompetens kopplat till kunskapsutvecklingen. Sverige skiljer sig från omvärlden med denna starka uppdelning och det noteras med förvåning från inte minst våra grannländer. Jag har också mött detta från unga akademiker i karriären, inte minst de som har rekryterats internationellt, som också framhåller att avsaknaden av pedagogisk kompetens kan missgynna dem i konkurrensen om akademiska anställningar internationellt. Att närmare koppla utbildning och forskning ligger i vårt direktiv och förhoppningen är att förslag om ”ett samlat anslag”, en ökad andel basanslag, och ett förtydligande i högskolelagen (HL) att det i lärarens roll normalt ingår både forskning och utbildning ska bidra till en sådan utveckling. Men jag vill förtydliga att det ligger på lärosätet, dess lärare och studenter att ta ansvar för och medverka till att utbildning och forskning i realiteten knyts samman.

En förändring som måste till är att kopplingen mellan forskning och utbildning avspeglas i meriteringssystemet och primärt är det

lärosätet som vid rekrytering, bedömning av kompetens och karriärutveckling, tilldelning av resurser etc. äger frågan. Utgångspunkten är förstås inte att göra avkall på kvalitet. Trots goda initiativ på lärosätesnivå att höja meritvärdet av utbildningskomptens går det enligt min mening alldeles för långsamt. Vad gäller meritvärdet av samverkan är detta än mer problematiskt och denna problembild är dessutom internationell. Det är viktigt att våga kliva ur det som är invant och välbekant och våga ta stegen mot det som så länge efterfrågats. Professionen själva bör vara drivande. Men för att behovet och betydelsen av utbildning och samverkan ska återspeglas i meritsystemet räcker det inte med att lärosätena tar sitt ansvar. Samhällets olika aktörer, inklusive politiken, måste uppmärksamma det samlade meritvärdet och det gäller inte minst offentliga och privata finansiärer. För de senare handlar det om att vid bedömning av ansökningar värdera den/de sökandes medverkan och kompetens inom utbildning och samverkan. Glädjande har det under utredningen framförts från många håll, inklusive såväl statliga som privata forskningsfinansiärer, en positiv syn på kopplingen av forskning och utbildning men också av att meritvärdet av samverkan uppgraderas. Även här behövs såväl nationell som internationell samsyn som inte kommer utan aktivt engagemang och det är viktigt att såväl lärosätenas lärare och studenter som forskningsfinansiärerna möts och tar frågan framåt.

För att utkräva ansvar från lärosätena, vad gäller att se till hela verksamhetens behov av rekryteringar, att verka för jämställdhet, ge goda anställningsförhållanden, bra kunskapsmiljöer och inte minst bra karriär- och utvecklingsmöjligheter måste de ges finansiella förutsättningar. Som vi beskrivit i vårt förslag har en allt ökande andel externfinansiering, som oftast är områdesriktad, gjort det allt svårare för lärosätet att ta detta ansvar. Den ökade externfinansieringen lägger också ett ökat tryck på läraren att ständigt söka bidrag och detta redan tidigt i karriären med för många en stress och en oönskat dålig arbetsmiljö som följd. Personligen har jag med oro sett denna utveckling, och utan vetenskapliga eller statistiska belägg, ställt mig frågan om detta innebär att vi förlorar många högt kvalificerade framtida lärare och därmed riskerar Sveriges roll som ledande kunskapsnation. Lärosätena måste inte bara kunna göra bra rekryteringar utan också kunna behålla den bästa kompetensen genom att erbjuda en attraktiv arbetsmiljö och skapa och vara tydlig med förutsättningar för en bra karriär. Externfinansieringen har en viktig

roll att fylla men behovet av en statligt ökad andel direktfinansiering av forskning och forskarutbildning, ”basanslag”, har framförts från sektorn under många år och ligger nu i vårt förslag. Detta leder förstås inte till full effekt över en natt men det är viktigt att lärosätena kan visa på en förändring i rätt riktning, då det finns viss skepticism till att lärosätena klarar detta. Här har den kollegiala professionen en given roll.

Frågan om kollegialitet och linjestyrning har inte oväntat kommit upp under vårt utredningsarbete och också debatterats i media. Det ligger inte i vårt uppdrag se på lärosätenas interna styrning och organisation. Det föreslagna fyraåriga ramverket bygger på professionens liksom studenternas medverkan och delaktighet i lärosätets interna strategi- och prioriteringsarbete men också ett ansvar för dess genomförande. Vi har därför föreslagit att lärarens roll skrivs in i HL på samma sätt som för studenterna med avsikten att säkerställa kollegiets medverkan och ansvar för lärosätets verksamhet. Min förhoppning är att detta tillsammans med andra förslag i betänkandet kan bidra till att linjestyrning och kollegialitet går hand i hand och medverkar till verksamhetens kvalitet och dess utveckling

I detta sammanhang vill jag personligen lyfta frågan om studentkårernas finansiering. Vi har beskrivit utvecklingen i kapitel 2.9. Kårobligatoriets avskaffande 2010 och dess betydelse för studenternas representativitet och förutsättningar att aktivt kunna medverka i beredande och beslutande organ, enligt HL, är en fråga som lyfts sedan dess införande. 2017 gjorde UKÄ en kartläggning av studentinflytandets förutsättningar efter det att kårobligatoriet avskaffades. I denna framkom flera brister kopplat till studenternas förutsättningar att medverka i studierelaterade frågor och det är viktigt att gå vidare med detta. Studenternas medverkan i den svenska högskolans verksamhet är internationellt unik och ett föredöme i många länder. Sverige bör enligt min mening, inte minst på politisk nivå, fortsatt aktivt medverka till att betydelsen av studentmedverkan uppmärksammas internationellt.

I direktiven framgår att framlagda förslag ska vara kostnadsneutralt men jag vill utanför utredningens uppdrag lyfta fram ett par frågor som varit aktuella och lyfts fram från högskolesektorn samt från arbetstagarorganisationerna SULF och TCO under många år. Jag menar att dessa är centrala för att högskolan ska kunna utvecklas positivt. Den första gäller den urholkning av lärosätestillgängliga

resurser för forskning och utbildning. Häri ligger det s.k. produktivitetsavdraget som har kritiserats utifrån att utbildning och forskning inte kan effektiviseras på samma sätt som andra sektorer. Fler studenter per lärare, färre lärarledda timmar, eller fler publicerade artiklar per satsad krona ger ökad produktivitet i finansiella mått men knappast förenligt med mål och därtill gjorda satsningar som syftar till ökad kvalitet i utbildning och forskning. Den andra gäller ifrågasättandet av Akademiska hus direktiv att vara marknadsanpassade varvid hyresökningar sker kontinuerligt. Jag menar att resurserna, primärt till den högre utbildningen, behöver behandlas av regering och riksdag för att Sverige fortsatt ska vara en ledande kunskapsnation.

Avslutningsvis vill jag reflektera över processen. Vi har under utredningens gång försökt vara öppna med våra förslag och har så långt det har varit möjligt försökt vara med på så många diskussioner som det funnits tid till. Det finns förstås avigsidor med en öppen process då det ställt krav på såväl oss i utredningen som på intressentsidan att förhålla sig till att långt ifrån alla delar finns på plats under processen. Med utgångspunkt från dialoger, möten och rapporter, lade vi i januari 2018 fram en skiss till övergripande modellförslag på utredningens hemsida för att detta skulle visa på våra tankar men också ge intressenter mer underlag för fördjupande dialoger under våren 2018. Inför presentation av och diskussion om ”Struten” i Almedalen lade vi på hemsidan upp kompletterande och utvecklade texter. Det framfördes då i vissa sammanhang att man inte tyckte sig kunna ta ställning till förslaget då det saknades mycket detaljer, vilket är förståeligt, men tanken har hela tiden varit att vidareutveckla framlagda underlag till det slutgiltiga förslaget. Jag tror dock att processen har inneburit att det övergripande ramverket är känt liksom förslag om samlat anslag, ökade basanslag, resurstilldelning som stödjer nyutveckling av kurser och program och livslångt lärande. Min förhoppning är att processen på detta sätt bidragit till en diskussion om högskolans roll, styrning och resurstilldelning – en diskussion som kan gå vidare när vi nu lagt fram vårt samlade förslag.

Jag vill sist men inte minst framföra ett tack till de mycket kunniga, inspirerande, engagerade men också, i sann akademisk anda, kritiska medarbetare. Att kunna arbeta som ett team med öppenhet och tillit har för mig varit en viktig förutsättning för ett arbete som detta. Tack Lars Olof, Ingeborg, Anders och Magnus.

Referenser

Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (red) (2016), *Det hotade universitetet*.

Ahlbäck Öberg, S. (2018), ”Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället” i Dahlström, C. (red) *Politik som organisation*.

Aktas, V. m.fl. (2018), ”Social scientist under threat: Resistance and self-censorship in Turkish academia”. *British Journal of Educational Studies*, 1–18.

Andrén, C-G. (2013), *Visioner, vägval och verkligheter*.

Auranen, O. (2014), *University research performance: Influence of funding competition, policy steering and micro-level factors.* Doktorsavhandling, Tampere universitet.

Barrling Hermansson, K. (2005), *Akademisk frihet i praktiken: En rapport om tillståndet i den högre utbildningen*. Högskoleverkets rapportserie 2005:43 R.

Benner, M. (2008), *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*, Swedish Institute for Studies in Education and Research, Skrifter 13.

Benner, M. (2018), *Kunskapsunderlag för högskolepolitiken*. Underlagsrapport till Styr- och resursutredningen 2018-05-28.

Benner, M & Sörlin, S. (2015), *Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv*, Vinnova Analys VA 2015:02.

Bennich-Björkman, L. (2004), *Överlever den akademiska friheten? En intervjustudie av svenska forskares villkor i universitetens brytningstid*. Högskoleverkets rapportserie 2004:1 R

Bennich-Björkman, L. (2016), ”Långt före sin tid: Forskningsuniversitetet som kreativ miljö” i Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (red) (2016), *Det hotade universitetet*.

Berggren, H. (2012), *Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:3.

Bexell, G. m.fl. (2007), *Det framtida högskolelandskapet*. Rapport till SUHF:s förbundsförsamling den 8 november 2007.

Bexell, G. (2013), *Akademiska värden visar vägen.*

Björnsson, A. (2015), *Universitetsreform! Så kan vi rädda och lyfta den högre utbildningen.*

Bornmann, L. (2017), "Measuring impact in research evaluations: a thorough discussion of methods for, effects of and problems with impact measurements", *Higher Education.* 73:775.

Boulton, G. & Lucas, C. (2008), *What are universities for?* League of European Research Universities (LERU) positioning paper.

Broström, A. m.fl. (2015), *Strategisk samverkan. Möjligheter och modeller som stärker lärosätet som utbildningsinstitution, forskningsmiljö och samhällsaktör. Sammanfattande rapportering från KLOSS-projektet.*

Brunsson, K. (2000), "Det går inte att styra med resultat," *Statsvetenskaplig Tidskrift* 103:3.

Casson, A. (2018), *Några frågor om akademins autonomi*, Rapport till SUHF.

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd (2016), *Links between research policy and national academic performance. A comparative study of Denmark, Sweden and the Netherlands.*

Damvad Analytics (2016). *Forskningsperformance vid Sveriges universitet och högskolor*.

Debackere, K. m.fl. (2018), *Mutual Learning Exercise: Performance-Based Funding of University Research*, European Commission.

Dir. 1989:7, *Utredning om vissa undervisningsfrågor i högskolan.*

Dir. 2004:49, *Resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning.*

Dir. 2006:29, *Tilläggsdirektiv till Resursutredningen (U 2004:03).*

Dir. 2007:46, *Expertgrupp för studier i offentlig ekonomi.*

Dir. 2007:158, *Ökad frihet för universitet och högskolor.*

Dir 2009:7, *Delegation för jämställdhet i högskolan*.

Dir. 2013:102, *Delegation för migrationsstudier.*

Dir. 2016:51, *Tillit i styrningen.*

Dir. 2016:71, *Tilläggsdirektiv till Expertgruppen för biståndsanalys (UD 2013:01).*

Dir. 2017:79, *Utredning om regeringens analys- och utvärderingsresurser.*

Dougherty, K.J. & Reddy, V. (red) (2013), *Performance Funding for Higher Education: What Are the Mechanisms What Are the Impacts*.

Dougherty, K.J. m.fl. (2016), ”Looking Inside the Black Box of Performance Funding for Higher Education: Policy Instruments, Organizational Obstacles, and Intended and Unintended Impacts,” *Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, vol. 2, no. 1.

Ds. 1992:1, *Fria universitet och högskolor.*

Eklund, J. & Pettersson, L. (2017), *Högskola i otakt*.

Elken, M., Frølich, N., Reymert, I. (2016), *Steering approaches in higher education: Comparing Norway, Sweden, Finland, the Netherlands and UK (England)*. NIFU Report 2016:35.

Engwall, L. (2016), *Universitet under uppsikt.*

Eriksson, L. & Heyman, U. (2014), *Resurser för utbildning och forskning*. SUHF. Dnr 14/014.

ESBRI & Vinnova (2013), *Det innovativa Sverige. Sverige som kunskapsnation i en internationell kontext*.

ESV (2007), *Resultatindikatorer – en idéskrift*. Rapport 2007:32.

ESV (2012), *Resultatindikatore*r. Rapport 2012:41.

ESV (2016), *Att synliggöra myndigheters resultat*. Rapport 2016:51.

EUA (2008), *European Universities' Charter on Lifelong Learning*.

EUA (2015), *Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe.*

EUA (2017), *Public Funding Observatory Report*.

Europarådet (2012), *Recommendation CM/Rec (2012)7 of the Committee of Ministers to member States on the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy*.

Europarådets parlamentariska församling (2006), *Recommendation 1762(2006) on Academic freedom and university autonomy*.

Flodström, A. (2011), *Prestationsbaserad resurstilldelning för universitet och högskolor.* (Utbildningsdepartementet, dnr U2010/4151/SAM.)

Fredriksson, M. & Pallas, J. (2013), *Med synlighet som ledstjärna: en analys av vilka principer som styr kommunikationsarbetet i nationella förvaltningsmyndigheter*.

Frey, B. & Jegen, R. (2001), ”Motivation crowding theory: A survey of empirical evidence,” *Journal of Economic Surveys* 15 (5).

Frey, B. & Osterloh, M. (2006), “Evaluations: Hidden Costs, Questionable Benefits, and Superior Alternatives,” *University of Zurich IEW Working Paper* No. 302.

Gustavsson, S. (1989), ”Den sista forskningspropositionen?” i Nybom, T. (red) *Universitet och samhälle. Om forskningspolitik och vetenskapens samhälleliga roll*.

Gustavsson, S. (2016a), ”Universitetens uppgift”, i Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (red), *Det hotade universitetet*.

Gustavsson, S. (2016b), ”Systemfelet i universitetspolitiken” i Jacobsson, R. (red) *Thule – Kungl. Skytteanska samfundets i Umeå årsbok 2016*.

Hagström, (1997), ”Att granska för att främja” i *Granskning och bedömning av kvalitetsarbete vid universitet och högskolor: Utgångspunkter samt angrepps- och tillvägagångssätt för Högskoleverkets bedömningsarbete*. Högskoleverkets rapportserie 1997:33 R

Hallberg, A. (2018), *Elitism som nytta. Om humaniora och bildning i den svenska akademin.* Svenskt näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen.

Hasselberg, Y. (2012), ”Demand or discretion? The market model applied to science and its core values and institutions.” *Ethics in Science and Environmental Politics* 12.

Hazelkorn, E. (2018), ”The Accountability and Transparency Agenda: Emerging Issues in the Global Era,” i Curaj, A. mfl. (red.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*.

Heckscher, S. (2015), *Ökad handlingsfrihet för statliga lärosäten. En rapport till Stockholm – Uppsala universitetsnätverk.*

Heyman, U. (2018), *Är externfinansieringsgraden för stor?* Rapport till SUHF 2018-09-27.

Hicks, D. (2012), "Performance-based university research funding systems." *Research Policy* 41, 251-261.

Hicks, D., Wouters, P., Waltman, L., de Rijcke, S. & Rafols, I. (2015), "The Leiden Manifesto for research metrics." *Nature* 22 april 2015.

Hirschfeldt, J. (2016), "Universitetet som varumärke", i Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (red), *Det hotade universitetet.*

Holgersson, S. (2014), *Polisens trafiksäkerhetsarbete.* Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion. Rapport 2014:1

Holmström, B. & Milgrom, P. (1991), "Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design," *Journal of Law, Economics and Organization* 7.

Honeth, P. (2018), *Öka autonomin – minska den politiska styrningen. Tankar om inriktningen för ett nytt styr- och resurstilldelningssystem för högskolan.* Svenskt näringslivs skuggutredning till den statliga Styr- och resursutredningen.

Humtank (2017), *På jakt efter framtidens kompetenser. Om humanioras potential på arbetsmarknaden.* Rapport #2 2017.

Hwang, S. (2018). *Forskningskvalitet, effektivitet och extern finansiering*. Rapport till SUHF 2018-09-04.

Högskoleverket (1997), *Uppföljning av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning – ett regeringsuppdrag*. Rapport 1997:27 R.

Högskoleverket (1998a), *De första 20 åren. Utvecklingen vid de mindre och medelstora högskolorna sedan 1977*. Rapport 1998:2 R.

Högskoleverket (1998b) *Högskola i dynamisk utveckling – fyra högskolors förutsättningar att bli universitet*. Rapport 1998:11 R.

Högskoleverket (1999), *Högskolans samverkan med det övriga samhället – en kortfattad historisk tillbakablick. Utvärdering av högskolans arbete med sin samverkansuppgift – delrapport 1.* Arbetsrapport nr. 6.

Högskoleverket (2001), *Utvecklingen av högskolans samverkans-uppdrag*. Rapport 2001:24 R.

Högskoleverket (2004), *Högskolan samverkar.* Rapport 2004:38 R.

Högskoleverket (2005), *Högskolan samverkar – goda exempel.* Rapport 2005:9 R.

Högskoleverket (2006a), *Högre utbildning och forskning 1945–2005 – en översikt.* Rapport 2006:3 R.

Högskoleverket (2006b), *Vidgade uppgifter för universitet och högskolor? Utvecklingen de senaste åren och rektorernas synpunkter*. Rapport 2006:32 R.

Högskoleverket (2006c), *Utbildning på vetenskaplig grund – röster från fältet.* Rapport 2006:46 R.

Högskoleverket (2008a), *Rankning av universitet och högskolor som studentinformation?* Rapport 2008:04 R.

Högskoleverket (2008b), *Högskolan samverkar vidare*. Rapport 2008:10 R.

Högskoleverket (2009), *Uppföljning av lärosätenas arbete med breddad rekrytering 2006–2008.* Rapport 2009:18 R.

Högskoleverket (2011). *Tio procent av forskningstiden ägnas åt att ansöka om forskningsmedel.* Statistisk analys 2011/11.

Högskoleverket (2012a), *Studenternas studiemönster och totala studietider*. Rapport 2012:2 R.

Högskoleverket (2012b), *Rekryteringsmål för kvinnliga professorer – ett regeringsuppdrag anno 2012*. Rapport 2012:13 R.

Högskoleverket (2012c), *Högskoleverkets uppföljning av kursklassificering vid universitet och högskolor.* Rapport 2012:25: R.

IVA (2014), *Mot en kunskapsbaserad forskningspolitik? En jämförande studie av några länder i Europa*.

IVA (2017a), *Utvecklingskontrakt mellan stat och lärosäte: Underlagsrapport till Fyra lärosäten, fyra roller?*

IVA (2017b), *Utmaningar, roller och villkor för svensk forskning – Slutrapport IVA-projektet Utsiktsplats forskning*.

Jacobsen & Andersen (2014), ”Performance Management for Academic Researchers: How Publication Command Systems

Affect Individual Behavior," i *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 34(2).

Jongbloed, B., Kaiser, F., van Vught, F. & Westerheijden, D.F. (2018), "Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding" i Curaj m.fl. (red.) *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*.

Jonkers, K. & Zacharewicz, T. (2016), *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment*.

Jämställdhetsmyndigheten (2018a), *Myndigheters och lärosätens beskrivning av åtgärder år 2017 för att nå de jämställdhetspolitiska målen*.

Jämställdhetsmyndigheten (2018b), *System för uppföljning och analys av jämställdhetspolitiken.* 2018:5.

Kettis, Å. (2016), "Kvalitet i högre utbildning och forskning – en fråga om både och?" i Elmgren, M. m.fl. (red.), *Att ta utbildningens komplexitet på allvar: En vänskrift till Eva Forsberg*.

Kim, L. (1996), "Var finns hindren för förnyelsen?" i *1993 års högskolereform. Vad blev det av den? Sju vittnesmål efter tre år*. Högskoleverkets skriftserie 1996:6 S.

Kirsebom, B. (2012) "Reflexioner över frånvaron av en sammanhållen högskolepolitik", i *Vänbok till Ann Fritzell. En envis arkitekt i högskolelandskapet*, SULF.

Kivistö, J. & Kohtamäki, V. (2016), "Does Performance-Based Funding Work?" i Pritchard R. m.fl. (red) *Positioning Higher Education Institutions*.

Kunnskapsdepartementet (2015), *Finansiering for kvalitet, mangfold och samspill. Nytt finansieringssystem for universiteter og høyskoler. Forslag fra ekspertgruppe oppnevnt av Kunnskapsdepartementet 8. april 2014.*

Lidhard, J. & Petrusson, U. (2012), *Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande.* Underlagsrapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2012:8.

Lövkrona, I. (2016), "Värdegrunden och det akademiska ledarskapet" i Brage, T. & Lövkrona, I. (red.) *Värdegrundsarbete i akademin – med erfarenheter från Lunds universitet*.

Merton, R. K. (1973 [1942]), "The Normative Structure of Science", i Merton, Robert K., *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*.

Mitroff, I. (1974), ”Norms and Counter-Norms in a Select Group of the Apollo Moon Scientists: A Case Study of the Ambivalence of Scientists”, *American Sociological Review* (39:4).

Molander, P. (2017), *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.

Mälardalsrådet (2018), *En bättre matchning – Storregional systembild.*

Nationella sekretariatet för genusforskning (2015), *Fördelning eller förfördelning? Forskningsfinansiering, jämställdhet och genus – en forskningsöversikt.*

Nelhans, G. (2013), *Citeringens praktiker*.

NIFU (2018), *Etter- och vidareutdanning innen digitalisering – tillbud og behov*. Arbeitsnotat 2018:6.

Nistotskaya, M. (2018), ”Hur incitamentstrukturer påverkar den offentliga sektorn: empiriska belägg och kvarvarande frågor” i Dahlström, C. (red) *Politik som organisation.*

NOU 2016:19, *Akademisk frihet – Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov.*

Näringslivets forskningsberedning (2017), *Levererar akademin vad näringslivet behöver?*

OCW [Nederländska ministeriet för högre utbildning, forskning och kultur] m.fl. (2018), *Investing in the quality of education – Quality agreements 2019-2024.* Amsterdam, 9 april 2018.

OECD (2017), *Education at a Glance*.

Petrusson, U. (2015), *Forskning och nytta.*

Power, M. (1997), *The Audit Society*.

Prop. 1975:9, *Reformering av högskoleutbildning m.m.*

Prop. 1981/82:106, *om forskning m.m.*

Prop. 1989/90:90, *om forskning.*

Prop. 1992/93:1, *Frihet för kvalitet.*

Prop. 1992/93:169, *om högre utbildning för ökad kompetens.*

Prop. 1993/94:147, *Jämställdhetspolitiken: Delad makt – delat ansvar.*

Prop. 1993/94:177, *Utbildning och forskning. Kvalitet och konkurrenskraft.*

Prop. 1994/95:164, *Jämställdhet mellan kvinnor och män inom utbildningsområdet*.

Prop. 1996/97:1, *Budgetproposition.*

Prop. 1996/97:5, *Forskning och samhälle.*

Prop. 1996/97:141, *Högskolans ledning, lärare och organisation*

Prop. 1998/99:94, *Vissa forskningsfrågor.*

Prop. 1999/2000:28, *Studentinflytande och kvalitetsutveckling i högskolan.*

Prop. 2000/01:3, *Forskning och förnyelse.*

Prop. 2000/01:71, *Nytt huvudmannaskap för vårdutbildningar*.

Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan.*

Prop. 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv.*

Prop. 2004/05:162, *Ny värld – ny högskola*.

Prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation.*

Prop. 2008/09:134, *Forskarutbildning med profilering och kvalitet.*

Prop. 2009/10: 149, *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2010/11:1, *Budgetproposition.*

Prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag.*

Prop. 2011/12:1, *Budgetproposition*

Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation.*

Prop. 2015/16:1, *Budgetproposition*.

Prop. 2016/17:1, *Budgetproposition*.

Prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft.*

Prop. 2017/18:179, *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop.*

Regeringskansliet (2015), *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.* N2015.31.

Rejmer, A. (2016), ”Värdegrunden för statsanställda och den akademiska friheten” i Brage, T. & Lövkrona, I. (red.) *Värdegrundsarbete i akademin – med erfarenheter från Lunds universitet*.

Riksrevisionen (2010), *Klassificering av kurser vid universitet och högskolor.* RiR 2010:4.

Riksrevisionen (2011), *Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning*. RiR 2011:21.

Riksrevisionen (2012), *Att styra självständiga lärosäten*. RiR 2012:4.

Riksrevisionen (2016), *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*. RiR 2016:15.

Riksrevisionen (2017), *Varför sparar lärosätena? – En granskning av myndighetskapital vid universitet och högskolor*. RiR 2017:28.

Rutherford, A. & Rabovsky, T. (2014), ”Evaluating Impacts of Performance Funding Policies on Student Outcomes in Higher Education”, *Annals of the American Academy 655.*

Röding, K. (2015), *Ett otuktat utvärderingslandskap inom högre utbildning och forskning inom högre utbildning och forskning växer fram – kan det leda till bättre kvalitet*. Bilaga 3 i SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågors slutrapport 2014–2015.

Saco Studentråd (2015), *Avgiftsfritt är inte gratis. Vikten av informerade studieval – En rapportserie om utbildningens alternativkostnader.*

Sandström, U. & van den Besselaar, P. (2017) “Vicious circles of gender bias, lower position, and lower performance: Gender differences in scholarly productivity and impact” i *PLoS ONE* 12(8): e0183301.

Sandström, U. & van den Besselaar, P. (2018), ”Funding, evaluation and the performance of national research systems”, *Journal of Informetrics* 12.

SCB (2016), *Gymnasieungdomars studieintresse läsåret 2015/16.*

SCB (2017a), *Arbetskraftsbarometern 2017. Vilka utbildningar ger jobb?*

SCB (2017b), *Inträdet på arbetsmarknaden för universitets- och högskolestuderande som har avslutat universitets- eller högskoleutbildning 2013/14*. Temarapport 2017:8.

SCB (2018a), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*.

SCB (2018b), *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*. Temarapport 2018:1.

Skarsgård, K. (2018) ”Ungerns regering stärker greppet om forskningen”, *Universitetsläraren* nr. 6 2018.

Skr. 2015/16:76, *Kvalitetssäkring av högre utbildning.*

Skr. 2016/17:10, *Makt mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

Skr. 2016/17:67, *Riksrevisionens rapport om det livslånga lärandet inom högre utbildning*.

Skr. 2017/18:191 *Riksrevisionens rapport om myndighetskapital vid universitet och högskolor.*

SOU 1973:2, *Högskolan.*

SOU 1992:1, *Frihet, ansvar, kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan.*

SOU 1992:44, *Resurser för högskolans grundutbildning.*

SOU 1993:3, *Ersättning för kvalitet och effektivitet – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning.*

SOU 1994:80, *Iakttagelser under en reform. Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning.*

SOU 1996:21, *Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform.*

SOU 1998:128, *Forskningspolitik.*

SOU 2000:82, *Högskolans styrning.*

SOU 2004:27, *En ny doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt.*

SOU 2005:48, *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*.

SOU 2005:95, *Nyttiggörande av högskoleuppfinningar*.

SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*

SOU 2007:81, *Resurser för kvalitet.*

SOU 2007:98, *Karriär för kvalitet.*

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

SOU 2008:104, *Självständiga lärosäten.*

SOU 2011:1, *Svart på vitt – om jämställdhet.*

SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år.*

SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor.*

SOU 2017:1, *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*.

SOU 2017:56, *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*

SOU 2018:3, *En strategisk agenda för internationalisering.*

SOU 2018:17, *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2018:29, *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*

SOU 2018:38, *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*.

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*

SOU 2018:77, *Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter.*

SOU 2018:78, *Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige.*

SOU 2018:79, *Analyser och utvärderingar för effektiv styrning.*

Statskontoret (2011), *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?*

Statskontoret (2012), *Olika men ändå lika. En uppföljning av stiftelseformens betydelse inom högskolan.* Rapport 2012:37.

Statskontoret (2014a), *Utvärdering på olika områden – en analys av sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter.* Rapport 2014:7.

Statskontoret (2014b) *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.* Rapport 2014:27.

Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. Rapport 2016:26.

Statskontoret (2017), *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.*

Statskontoret (2018a), *Översyn av Expertgruppen för biståndsanalys.* Rapport 2018:16.

Statskontoret (2018b), *Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Delrapport.* Rapport 2018:17.

Strathern, M. (1997), "Improving Ratings: Audit in the British University System", *European Review 5*.

Strömholm, S. (1994), *Den svenska högskolan*.

SUHF (2013a), *Framtiden börjar nu – Utbildning och forskning i ett framtidsperspektiv, en antologi för dialog om den svenska högskolan 2030*.

SUHF (2013b), *Slutrapport från SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor 2012–2013*.

SUHF (2017), *Tillitsbaserad styrning & reformerad resurstilldelning.*

SUHF (2018a), *Lärosätenas samverkan med det omgivande samhället – utgångspunkter och principer 2018.* Underlag från SUHF:s expertgrupp för samverkan.

SUHF (2018b), *Förslag till gemensamt ramverk för lärosätenas kvalitetssäkring av forskning. Diskussionsunderlag för samrådsseminarier 27, 28 och 30 november 2018.* SUHF:s expertgrupp för kvalitetsfrågor 2018-11-06.

SULF (2018a) *Ett spel för galleriet? Om anställningsprocesserna i akademin*.

SULF (2018b), *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning.*

SULF (2018c), *Ingen tid för forskning – om professorers arbetsvillkor 2018*.

Sundquist, B. (2010), *Svenska universitet – lärdomsborgar eller politiska instrument?*

Svenskt näringsliv (2018), *Rekryteringsenkäten.*

TCO (2015), *Ny kunskap för nya jobb. Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma*. TCO granskar 4/15.

Tåhlin, M. (2016), ”Kunskap, frihet och lärande: Social rang och det goda arbetet” i Ahlbäck Öberg, S. m.fl. (red), *Det hotade universitetet*.

Uddannelses- og Forskningsministeriet (2018), *Evaluering af den ledighetsbaserede dimensioneringsmodel*.

UHR (2014), *Jämställdhet i högskolan – ska den nu ordnas en gång för alla?*

UHR (2017), *Utbildning går i arv*. *Inställning till högre utbildning bland svenska folket*. Rapport 2017:3.

UKÄ (2013a), *Kursklassificering av sjuksköterskeutbildningar.* Effektivitetsanalys 2013/3.

UKÄ (2013b), *Hur många ”platser” finns det i högskolan?* Statistisk analys 2013-12-10.

UKÄ (2014a), *Att utvärdera resultat i högre utbildning. Reflektioner kring det svenska utvärderingssystemet*. Rapport 2014:11.

UKÄ (2014b), *Kursklassificering av ingenjörsutbildningar.* Effektivitetsanalys 2014/4.

UKÄ (2015a), *Forskningsresurser baserade på prestation. Tilldelning och omfördelning av direkta anslag till forskning och utbildning på forskarnivå baserat på indikatorer.* Rapport 2015:15.

UKÄ (2015b), *Utbildningsutvärderingarnas effekter. En genomgång av det nationella utvärderingssystemet 2011–2014.* Rapport 2015:21.

UKÄ (2015c), *Etableringen på arbetsmarknaden för högskoleutbildade 2013. Examinerade läsåren 2011/12, 2009/10, 2007/08*. Rapport 2015:26.

UKÄ (2015d), *Standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG)*. *Översättning av Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), antagna vid ministerkonferensen i Jerevan, maj 2015*.

UKÄ (2016a), *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Redovisning av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2016:8.

UKÄ (2016b), *Kvinnor och män i högskolan.* Rapport 2016:16.

UKÄ (2016c), *Vägledning för granskning av lärosätenas kvalitetssäkringsarbete.* Reviderad 2018.

UKÄ (2017a), *Forskningsfinansiering vid svenska universitet och högskolor. Intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2005–2015.* Rapport 2017:1.

UKÄ (2017b), *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*. Rapport 2017:4.

UKÄ (2017c), *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning.* Rapport 2017:6.

UKÄ (2017d), *Universitets och högskolors arbete med att främja en hållbar utveckling.* Tematiska utvärderingar. Rapport 2017:12.

UKÄ (2017e), *Tidiga avhopp från högskolan – Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*. Rapport 2017:17.

UKÄ (2017f), *Yttrande över Riksrevisionens granskning Varför sparar lärosätena? (U2017/04749/UH).* 2017-12-19.

UKÄ (2018a), *Årsredovisning för Universitetskanslersämbetet 2017.*

UKÄ (2018b), *Kvalitetssäkring av forskning – rapportering av ett regeringsuppdrag*. Rapport 2018:2.

UKÄ (2018c), *Samordning av uppföljning och utvärdering,* Rapport 2018:3.

UKÄ (2018d), *Samverkan av dimensionering av utbildning, en kartläggning – Rapportering av ett regeringsuppdrag.* Rapport 2018:4.

UKÄ (2018e), *Universitet och högskolor. Årsrapport 2018.* Rapport 2018:5.

UKÄ (2018f), *Tidsbegränsade anställningar bland högskolan forskande och undervisande personal*. Rapport 2018:11.

UKÄ (2018g), *Rekrytering till högre utbildning från Sveriges län och kommuner – Fortsatt minskning av 19-åringar som påbörjar högskolestudier.* Statistisk analys, 2018-09-19/6.

UKÄ (2018h), *Lärarledd tid i den svenska högskolan.* Rapport 2018:15.

UKÄ & SCB (2017), *Universitet och högskolor. Genomströmning på grundnivå och avancerad nivå till och med 2015/16*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1702.

UKÄ & SCB (2018), *Universitet och högskolor. Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå 2016/17*. Statistiskt meddelande UF 20 SM 1801.

Unesco (1997), *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*.

Utbildningsdepartementet (2013), *Rekryteringsmål för en jämnare könsfördelning bland professorer – förslag om dialog mellan regeringen och lärosätet*. Promemoria 2013-05-28, U2012/2998/UH.

Utbildningsutskottet (2014a), *Autonomi och kvalitet: ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige – Huvudrapport*. Rapporter från riksdagen 2014/15:RFR5.

Utbildningsutskottet (2014b), *Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige – Delredovisning 2: Intervjuundersökning med rektorer.* Rapporter från riksdagen 2013/14:RFR22.

Utbildningsutskottets betänkande 2017/18, UbU17.

Vetenskapsrådet (2014), *Forskningskvalitetsutvärdering i Sverige – FOKUS.*

Vetenskapsrådet (2015), *Analys och förslag till regeringens forsknings- och innovationsproposition. Redovisning av regeringsuppdrag (U2015/1362/F) – gemensam analys från Energimyndigheten, Formas, Forte, Rymdstyrelsen, Vetenskapsrådet och Vinnova.*

Vetenskapsrådet (2016), *Regeringsuppdrag att justera indikatorerna vetenskaplig produktion och citeringar i modellen för resursfördelning* (U2016/01350/F).

Vetenskapsrådet (2017a), *Forskningsbarometern 2017*.

Vetenskapsrådet (2017b), *God forskningssed*.

Vetenskapsrådet (2018a), *Vetenskaplig produktion: Analys av det vetenskapliga forskningssystemet*.

Vetenskapsrådet (2018b), *Redovisning av regeringsuppdrag att utveckla uppföljning av svensk forskning.*

Vinnova (2014), *Universitets och högskolors samverkansmönster och dess effekter.* Rapport VA 2014:09.

Vinnova (2015a), *Samverkansuppgiften i ett historiskt och institutionellt perspektiv.* VA 2015:02.

Vinnova (2015b), *Långsiktig utveckling av svenska lärosätens samverkan med det omgivande samhället. Effekter av forsknings- och innovationsfinansiärers insatser.* VA 2015:03.

Vinnova (2016), *Metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med omgivande samhälle.* Slutrapport. Dnr. 2013-03216.

Wedlin, L. (2011), ”Going global: Rankings as rhetorical devices to construct an international field of management education” i *Management Learning*, 42(2).

Wedlin, L. & Pallas, J. (red) (2017), *Det ostyrda universitetet? Perspektiv på styrning, autonomi och reform av svenska lärosäten.*

Welpe, I. m.fl. (red) (2015). *Incentives and Performance: Governance of Research Organizations*.

Wetterberg, G. (1996), ”Tankar kring en reform”, i *1993 års högskolereform. Vad blev det av den? Sju vittnesmål efter tre år*. Högskoleverkets skriftserie 1996:6 S.

Wetterberg, G. (2010), *Perspektiv på forskningspolitiken*, SSF-rapport nr 11.

Öquist, G. & Benner, M. (2012), *Fostering breakthrough research. A comparative study.* Kungl. Vetenskapsakademien, Akademirapport.

Författningar

Svensk författningssamling

1974:152, *Regeringsformen.*

1977:218, *Högskolelag.*

1986:223, *Förvaltningslag.*

1992:191, *Avgiftsförordning.*

1992:1434, *Högskolelag*.

1993:100, *Högskoleförordning*.

1993:221, *Förordning för Sveriges lantbruksuniversitet*.

1993:792, *Lag om tillstånd att utfärda vissa examina*.

1993:1153, *Förordning om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

1998:140, *Donationsförordning.*

1998:1474, *Kommittéförordning.*

2000:605, *Förordning om årsredovisning och budgetunderlag.*

2001:99, *Lag om den officiella statistiken.*

2001:100, *Förordning om den officiella statistiken.*

2002:760, *Förordning om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor*.

2004:46, *Lag om värdepappersfonder eller i aktier inregistrerade vid en reglerad marknad i Sverige.*

2007:515, *Myndighetsförordning.*

2007:1164, *Förordning för Försvarshögskolan.*

2009:769, *Studentkårsförordning.*

2011:210, *Kapitalförsörjningsförordning*.

2012:810, *Förordning med instruktion för Universitetskanslers-ämbetet.*

EU

Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2010/C 83/02.

Kommittédirektiv 2017:46

Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning. Utredaren ska lämna förslag för styrningen enbart för statliga lärosäten. Syftet är att utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

Styrningen behöver utvecklas för att ge universitet och högskolor goda förutsättningar att kunna bedriva långsiktig verksamhet.

Utredaren ska bl.a. föreslå ett styr- och resurstilldelningssystem som stöder universitet och högskolor och ger dem incitament att utveckla verksamheten i enlighet med kraven i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) samt de mål i övrigt som riksdag och regering har fastställt för högre utbildning och forskning.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 december 2018.

Regeringens styrning av universitet och högskolor

De statliga universiteten och högskolorna styrs företrädesvis genom de mål och krav som anges i högskolelagen och de förordningar som ansluter till den, främst högskoleförordningen. Vissa centrala mål och krav framgår också av det gemensamma regleringsbrevet för universitet och högskolor. Forskningens frihet regleras både i regeringsformen och i högskolelagen.

Nuvarande styrningsprinciper infördes 1993 genom en reform som utgick från förslag och bedömningar i propositionerna Universitet och högskolor – frihet för kvalitet (prop. 1992/93:1) och Högre utbildning för ökad kompetens (prop. 1992/93:169). De statliga universiteten och högskolorna har sedan dess långtgående möjligheter att själva bestämma hur resurserna ska användas. Ett utmärkande drag är att lärosätena ges två anslag, ett för utbildning på grundnivå och avancerad nivå och ett för forskning och utbildning på forskarnivå. I princip alla uppgifter som lärosätena har från regering och riksdag finansieras via dessa två anslag med undantag för vissa särskilda uppdrag. Forskningsresurserna kan sparas över åren, liksom en viss andel av utbildningsresurserna. Utbildningsresurserna är beroende av antalet studenter och studenternas prestationer. Utöver de direkta anslagen finansieras en stor del av verksamheten, framför allt forskning, med statliga och privata s.k. externa medel.

1993 års reform innebar också en kraftig decentralisering av ansvaret för beslut om bl.a. studieorganisation och utbildningsutbud till respektive lärosäte. Det är studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov som ska styra dimensioneringen av utbildningarna. Lärosätena kan dock bara ge utbildningar som leder fram till de examina som de har tillstånd för eller rätt enligt lag att utfärda.

En del av tilldelningen av anslaget för forskning och utbildning på forskarnivå har sedan 2009 fördelats baserat på vilket resultat ett lärosäte har uppnått för kvalitetsindikatorerna publiceringar och citeringar samt externa medel inom forskning.

Uttryck som används i direktiven

I direktiven används begreppet ”lärosäten” synonymt med ”universitet och högskolor”. Med begreppet ”högskolan” åsyftas alla universitet och högskolor om det inte framgår av sammanhanget att det är en enstaka högskola som åsyftas.

En samlad översyn behövs

Systemet för styrning av högskolan, inklusive resurstilldelning, har nu verkat under snart 25 år. Regeringen har under den tiden vid två tillfällen låtit utreda högskolans resurstilldelning. I betänkandet Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning (SOU 2005:48) behandlades tilldelningen av resurser för grundutbildning och forskarutbildning. I betänkandet Resurser för kvalitet (SOU 2007:81) behandlades även tilldelningen av resurser till forskning. Delar av de förslag som lämnades i det sistnämnda betänkandet har använts för fördelning av anslag för forskning och utbildning på forskarnivå. I övrigt har förslagen i betänkandena inte genomförts.

Behovet av en översyn av högskolans styrning och resurstilldelning har påtalats vid flera tillfällen, senast i betänkandet Utvecklad ledning av universitet och högskolor (SOU 2015:92). Under de senaste åren har det genomförts ytterligare några utredningar som har behandlat olika styrningsaspekter inom högskolan. Utredningarna har lämnat betänkandena Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70), Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden (SOU 2016:29) och Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning (SOU 2017:20). Regeringen har också behandlat några styrningsaspekter i skrivelsen Kvalitetssäkring av högre utbildning (skr. 2015/16:76) och i propositionen Styrelser för universitet och högskolor – ledamöternas tillsättning och ansvar (prop. 2015/16:131).

Någon samlad utredning av högskolans styrning har inte gjorts sedan dagens styrsystem infördes. Under perioden som systemet har verkat har omvärlden förändrats, inte minst genom den snabba tekniska och globala utvecklingen. Kraven på universitets och högskolors verksamhet från det omgivande samhället har förändrats och lärosätena förväntas i dag spela en allt mer aktiv roll för att hitta lösningar på olika samhällsutmaningar. Det finns därför anledning att

göra en samlad översyn av styrningen av högskolan, inklusive resurstilldelningen.

Uppdraget att utveckla styrningen för starka och ansvarsfulla lärosäten

Av den forskningspolitiska propositionen Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft (prop. 2016/17:50) framgår att regeringen avser att utreda högskolans styrning och resurstilldelning för att säkerställa att styrningen ger universitet och högskolor incitament och förutsättningar att utforma verksamheten i enlighet med kraven i högskolelagen och högskoleförordningen samt de mål i övrigt som riksdag och regering har fastställt för högre utbildning och forskning. Detta inkluderar lärosätenas integrerade uppgift att samverka med det omgivande samhället. Styr- och resurstilldelningen ska utformas så att den stöder lärosätenas möjligheter att möta de stora samhällsutmaningar som Sverige står inför. Styrningen bör utformas så att den effektivt och ändamålsenligt stöder det i den forskningspolitiska propositionen angivna målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt. Regeringen betonar att det är viktigt att Sverige satsar på kvalitet och framstående forskningsmiljöer oavsett var i landet och vid vilka lärosäten som dessa miljöer finns. Såväl de äldre som de nyare universiteten och alla högskolor måste ha rimliga förutsättningar att bedriva högre utbildning på vetenskaplig grund och bygga upp starka och profilerade forskningsmiljöer, särskilt inom vissa specifika områden.

All högskoleutbildning ska hålla hög kvalitet. Otillräcklig kvalitet riskerar att medföra att färre fullföljer sina studier och att utbildningarna inte ger den kunskap som de är menade att ge. Universitet och högskolor har en viktig uppgift att utbilda både för dagens och för morgondagens arbetsmarknad. Lärosätena har därför ett stort ansvar att se till att utbildningarna förnyas, är långsiktigt hållbara, arbetsmarknadsanknutna, tillgängliga för många samt vilar på vetenskaplig grund. För att möjliggöra detta måste den statliga styrningen vara långsiktig och förutsebar så att lärosätena ges möjlighet att agera

strategiskt och göra prioriteringar inom ramen för sin verksamhet. För detta krävs också en effektiv användning av de resurser som finns i systemet samt att lärosätenas profilering, samverkan och samarbeten underlättas.

I högskolelagen anges att det i lärosätenas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta (1 kap. 2 § andra stycket). Samverkan ska vara en naturlig och integrerad del av lärosätenas uppgift att anordna utbildning och bedriva forskning och bör kunna bidra till att stärka kvaliteten och relevansen i utbildning och forskning. Samverkan kan omfatta en rad olika aktiviteter med många olika aktörer, allt från näringsliv och offentlig sektor på olika samhällsnivåer till civilsamhället. Regeringen anser att det är angeläget att främja mobilitet mellan lärosäten men även mellan lärosäten och andra samhällssektorer, t.ex. näringsliv och offentlig verksamhet. Sådan mobilitet berikar forskningen och bidrar till att skapa mer dynamiska forskningsmiljöer samt stärker arbetslivets kompetensförsörjning. Varje lärosäte bör stärka samverkan utifrån sina specifika förutsättningar. Det är särskilt viktigt att stärka samverkan inom de områden där respektive lärosäte kan bidra till att möta samhällsutmaningarna.

Den sociala snedrekryteringen till högskolan kvarstår, trots att det framgår av högskolelagen att lärosätena ska bredda rekryteringen för att ge fler tillgång till högskolan. Det är dubbelt så vanligt att en student påbörjar en högskoleutbildning om föräldrarna har en högskoleutbildning än om föräldrarna saknar en sådan. Alla ska ges möjlighet att gå vidare till högskoleutbildning oavsett bakgrund och en utvecklad styrning måste underlätta detta.

Även när det gäller jämställdheten vid universitet och högskolor finns det brister som påverkar verksamheten negativt på flera sätt. Exempel på detta är att fler kvinnor än män studerar i högskolan. Vidare är könsbundna utbildningsval fortfarande ett problem. Dessutom har kvinnor och män i dag inte samma möjligheter att göra karriär inom universitet och högskolor, meritera sig till de högsta tjänsterna eller tilldelas forskningsmedel. Detta går emot de jämställdhetspolitiska mål som Sverige har satt upp och innebär att människors kompetens inte fullt ut tas till vara. Det är därför väsentligt att styrningen utvecklas så att jämställdheten stärks.

Vilka nya principer och former behövs för högskolans styrning?

En ändamålsenlig styrning av universitetet och högskolor ska leda till att kraven i högskolelagen och högskoleförordningen samt de mål som regering och riksdag har satt upp för lärosätenas verksamhet kan nås. Styrningen av universitet och högskolor ska ge förutsättningar för utbildning och forskning av högsta kvalitet. En framtida styrning behöver också kunna hantera bredden i politikens målsättningar och eventuella målkonflikter.

Styrningen av universitet och högskolor skiljer sig i vissa delar från styrningen av flertalet statliga myndigheter. Lärosätena har en högre grad av självständighet både när det gäller hur verksamheten utformas och hur ekonomiska resurser kan användas. Skälen till detta är flera. Universitets och högskolors verksamhet har mer långsiktiga mål och deras organisation skiljer sig från andra myndigheters. Lärosätena har också en särskild roll i att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Utbildning är en avgörande förutsättning för att befästa demokratin och lika tillgång till utbildning är en demokratisk rättighet. Lärosätena har flera uppgifter som ger mervärde för medborgarna, såsom att i sin verksamhet främja en hållbar utveckling. Regeringen har i olika sammanhang uttryckt att frihet främjar kvalitet och att det faktum att lärosätena verkar i en global konkurrensutsatt miljö ställer krav på handlingsfrihet.

En utvecklad styrning ska ta hänsyn till universitets och högskolors särart och understödja deras långsiktiga uppdrag att ta ansvar såväl för kunskapsutvecklingen som för att bidra till att möta samhällsutmaningar. Den ska vara förståelig, transparent och förutsebar för riksdag och regering, för lärosätena och för omvärlden. Styrningen ska klara omvärldsförändringar, t.ex. variationer i studenters efterfrågan eller förändringar i nivån på resurserna. Eftersom lärosätenas verksamhet blir allt mer internationell behöver en utvecklad styrning av högskolan kunna hantera de krav som en ökad internationalisering ställer på universitet och högskolor. De krav och nya möjligheter som en ökad digitalisering av högre utbildning och forskning kan leda till måste också beaktas.

Finansiell styrning är en betydelsefull komponent i den statliga styrningen. Det måste noggrant övervägas när det är mest ändamålsenligt att välja finansiell styrning och när andra styrformer i stället

är mer lämpliga för att nå högsta möjliga kvalitet i utbildning och forskning. Då universitet och högskolor har ett stort ansvar att prioritera inom sin verksamhet är det viktigt att överväga vilken styrningsform som passar bäst när regeringen vill påverka lärosätenas prioriteringar och utveckling. Finansiell styrning skapar ofta starka incitament. Dessa kan leda till både positiva och negativa effekter som kan vara svåra att förutse, särskilt i en verksamhet där resultaten blir synliga först efter lång tid. Detta behöver beaktas i utformningen av styrningen.

En prioriterad fråga för regeringen är att förbättra styrningen i den offentliga sektorn i syfte att skapa mer effektiva verksamheter, den s.k. tillitsreformen. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) anför regeringen att det behövs utvecklade former för styrning och uppföljning som balanserar behovet av kontroll med förtroende för den verksamhetsnära kunskapen. Dagens styrning av universitet och högskolor ligger på många sätt nära tillitsreformens syften. Även när det gäller styrningen av universitet och högskolor finns det dock anledning att överväga om balansen mellan kontroll och förtroende är ändamålsenlig. Styrningen ska utformas så att det tydligt framgår vad som är universitets och högskolors ansvar och vad som är regeringens ansvar. Inom vissa delar av lärosätenas verksamhet kan det finnas skäl för regeringen att ta ett större ansvar, men det kan också finnas delar av verksamheten där det är lämpligt att beslutsfattandet i stället flyttas till lärosätena. Det måste också finnas en tydlig struktur för uppföljning av lärosätenas resultat så att regeringen kan bedöma måluppfyllelsen. I dag görs en omfattande uppföljning och utvärdering av lärosätenas verksamhet. Det finns dock anledning att se över om denna uppföljning och utvärdering görs av relevanta delar av verksamheten och om regering och riksdag har tillräckligt underlag för att kunna fatta väl avvägda beslut.

Styrningen av universitet och högskolor följer i många delar den årliga process som gäller för övriga statliga myndigheter. Det ekonomiadministrativa regelverket är till stor del också lika även om det finns vissa avgörande skillnader. Det bör prövas om de undantag som beviljats är ändamålsenliga för att säkerställa behovet av långsiktig styrning eller om detta behov kan uppfyllas på andra sätt. Lärosätenas verksamhet, såväl utbildning som forskning, är till sin natur långsiktig och förändringar i utbildningar och nya forskningsprojekt ger ofta effekter långt fram i tiden. Det krävs därför att

regeringens styrning, inklusive uppföljning, tar hänsyn till detta då lärosätenas verksamhet tar tid att ställa om.

Dagens styrning av lärosätena är generell såtillvida att den är i huvudsak lika för alla lärosäten. Det finns flera fördelar med en generell styrning eftersom styrningen då är tydlig och ger alla lärosäten samma grundförutsättningar. I en föränderlig omvärld finns det dock anledning att överväga om lärosätena i högre grad ska ha delvis olika roller och om styrningen i vissa avseenden ska vara mer lärosätesspecifik. I direktiven till 2007 års resursutredning (dir. 2006:29) betonades behovet av att i styrningen underlätta för olika former av profilering, samarbeten och arbetsfördelning. Behovet av detta har inte minskat. För att varje lärosäte ska kunna skapa framstående miljöer inom forskning och utbildning måste profilering vara möjlig samtidigt som samarbeten mellan lärosäten underlättas. Det måste också finnas strukturer som säkerställer att samhällets behov av viktig kunskap kan tillgodoses, exempelvis inom ämnesområden där antalet kvinnor och män som studerar eller forskar är litet.

Vid utformningen av en förändrad styrning av lärosätena kan det finnas anledning att hämta inspiration t.ex. från andra länders sätt att styra högskolan eller styrningen av annan offentlig verksamhet i Sverige eller i andra länder.

Utredaren ska därför föreslå

- hur styrningen bör utformas för att säkerställa att riksdagens och regeringens mål får genomslag i verksamheten på ett ändamålsenligt sätt,
- en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan regeringen och lärosätena,
- hur principer för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat bör utformas,
- principer för att avgöra när styrningen ska vara fortsatt generell och när den ska vara lärosätespecifik, och
- principer för att avgöra när finansiell eller annan styrning bör väljas.

Utbildning för långsiktig kompetensförsörjning

Dagens långtgående decentraliserade och flexibla dimensionering med stort ansvar för universitet och högskolor ersatte en tidigare nästan totalt centralstyrd dimensionering. Den centralstyrda dimensionering som gällde fram till 1993 visade sig inte fungera ändamålsenligt. Nuvarande ordning för dimensionering har varit mer framgångsrik, men det har under hela perioden funnits obalanser i dimensioneringen för vissa samhällsviktiga utbildningar, vilket konstaterades i betänkandet Högre utbildning under tjugo år. Regeringen har på olika sätt försökt påverka utbildningsutbudet för att komma till rätta med detta. Dimensioneringen av läkarutbildningarna påverkas till stor del av tillgången på platser i den verksamhetsförlagda utbildningen, vilket regleras i avtal mellan staten och landstingen. Under perioden 1995–2008 fanns mål för antalet examinerade från vissa utbildningar, bl.a. lärarutbildningen. Målen avskaffades då deras styrande funktion var begränsad, bl.a. eftersom det var svårt att rekrytera studenter till de aktuella utbildningarna (prop. 2009/10:149). Sedan 2012 har dimensioneringen till viss del styrts genom att utpekade lärosäten tilldelats resurser för att bygga ut utpekade samhällsviktiga utbildningar. Det gäller såväl ingenjörsutbildningar som hälso- och sjukvårdsutbildningar och lärarutbildningar. Att dessa åtgärder vidtagits visar på regeringens behov av att i vissa fall kunna påverka dimensioneringen. Utredningen behöver därför överväga hur styrningen av dimensioneringen bör utformas i de fall där regeringen har ett behov att påverka utbildningsutbudet.

Högskolans utbildningar ska möta arbetsmarknadens och samhällets behov på längre sikt. Styrningen behöver säkerställa att lärosätena kan klara denna uppgift. För att trygga kompetensförsörjningen konstateras bl.a. i betänkandet Högre utbildning under tjugo år att det krävs en ökad samverkan mellan lärosäten och berörda arbetslivsorganisationer kring gemensamma lösningar inom framför allt bristyrkesutbildningar. På så sätt ökar möjligheterna att fler utbildas inom dessa områden.

Högskoleutbildning bidrar till bildning och till enskilda individers utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande. Den bidrar till att människor på ett bättre sätt klarar omställningar och förändringar i arbetslivet. Universitet och högskolor har en avgör-

ande roll för kompetensförsörjningen och utvecklingen av kunskapssamhället. Lärosätena har en unik förmåga att genom sin forskning och tillgång till ny kunskap utveckla utbildningar som påverkar och förnyar den framtida arbetsmarknaden på såväl nationell som regional nivå. Dimensioneringen och utformningen av utbildningarna i högskolan ska kunna möta inte bara unga kvinnors och mäns utbildningsbehov utan det ska också vara möjligt att påbörja högskolestudier senare i livet. För att möjligheten till livslångt lärande ska vara reell krävs flexibilitet i både utbildningsutbud och utbildningsformer, t.ex. genom utbildning på distans och på deltid samt genom validering av tidigare kunskaper och erfarenheter.

Den snabba digitaliseringen i samhället kommer att leda till ett förändrat utbildningsutbud och utveckling av nya utbildningsformer. Den ger också bättre möjligheter att säkerställa kompetensförsörjningen och öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet. Genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter bör högskolan kunna öka sina möjligheter att både spela en aktiv roll inom det livslånga lärandet och möta privata och offentliga arbetsgivares behov av fort- och vidareutbildning, genom t.ex. uppdragsutbildning. Vid sidan av det ordinarie utbildningsutbudet görs i dag omfattande riktade satsningar på t.ex. vidareutbildning av obehöriga lärare och kompletterande utbildningar för personer med utländsk utbildning inom t.ex. hälso- och sjukvårdsområdet. Dessa utbildningar finansieras och styrs på annat sätt än ordinarie högskoleutbildning. Det behöver övervägas hur styrningen av denna typ av insatser på lämpligaste sätt bör ske.

Utredaren ska därför föreslå

- hur ansvaret för dimensioneringen av utbildningsutbudet ska fördelas mellan regeringen och lärosätena för att säkerställa kompetensförsörjningen och andra samhällsbehov,
- hur en ändamålsenlig styrning bör utformas i de fall regeringen behöver påverka dimensioneringen för att minska tydliga obalanser i utbildningsutbudet, och
- hur styrningen bör utvecklas för att säkerställa att olika gruppers utbildningsbehov kan tillgodoses, särskilt när det gäller möjligheten till ett livslångt lärande.

En långsiktigt hållbar resurstilldelning

Regeringen konstaterade i skrivelsen Riksrevisionens rapport om att styra självständiga lärosäten (skr. 2011/12:170) att nuvarande resurstilldelningssystem i stort fungerar väl, men att det kan behöva förändras i vissa delar. Sedan systemet infördes har emellertid högskoleutbildningarna utvecklats på ett sätt som gör att den ursprungliga kursklassificeringen blivit svårare att tillämpa. Graden av prestationsbaserad resurstilldelning kan behöva ses över, både i fråga om kvalitet och i fråga om lärosätenas behov av långsiktighet. En av fördelarna med nuvarande system är att det har varit hållbart över tid. Lärosätena behöver ha förutsättningar att göra långsiktiga investeringar i t.ex. forskningsinfrastruktur och att göra resursprioriteringar över tid. Ett resurstilldelningssystem för högskolan måste ge möjligheter till detta.

Nuvarande tilldelning av anslag för forskning och utbildning på forskarnivå har kritiserats för att ha lett till att resurser har samlats hos ett fåtal lärosäten. Regeringen konstaterade i 2016 års forskningspolitiska proposition att tilldelningen inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till olika ämnesområdens förutsättningar och att den har medfört att angelägna aspekter av högskolans verksamhet inte har främjats i tillräcklig utsträckning, t.ex. jämställdhet bland forskande personal, samverkan med det omgivande samhället och utbildning på forskarnivå. Av propositionen framgår att regeringen anser att en andel av anslagen för forskning och utbildning på forskarnivå även i fortsättningen ska tilldelas efter kvalitetsindikatorer. De två kvalitetsindikatorer – publiceringar och citeringar samt externa medel – som har använts sedan tidigare bör utvecklas och förbättras så att de bättre speglar forskningens mångfald och olika ämnesområdens egenart. Av budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) framgår att regeringen avser att låta samverkan med det omgivande samhället i högre grad påverka fördelningen av medlen.

Forskningen finansieras i dag med både direkta anslag och externa medel. Finansieringsformerna kompletterar varandra och kan många gånger användas för samma ändamål. Om detta är ett ändamålsenligt system eller om det finns anledning att tydligare peka ut vad respektive resurs får användas till bör undersökas närmare. Det kan t.ex. gälla finansieringen av anställningar av lärare eller forskare. Det är angeläget att de forskningssatsningar som görs ger långsiktiga resultat och leder till ett effektivt resursutnyttjande. Det är därför viktigt

med en väl fungerande samverkan dels mellan lärosäten och forskningsfinansiärer, dels forskningsfinansiärer sinsemellan.

Det är angeläget att styrningen och resurstilldelningen är effektiv och inte motverkar högskolelagens krav på ett nära samband mellan forskning och utbildning. Om dagens strikta uppdelning i skilda anslag är skälet till ett eventuellt bristande samband eller om den framför allt beror på andra orsaker bör undersökas närmare. Det måste vara möjligt för universitet och högskolor att skapa sammanhållna kunskapsmiljöer i vilka utbildning, forskning och samverkan med det omgivande samhället ingår. Förslag i tidigare utredningar som rört resurstilldelningen har varit svåra att genomföra då de antingen krävt stora resurstillskott eller förutsatt att antalet studenter i högskolan minskas. En utgångspunkt för utredningens arbete ska därför vara att dess förslag inte får vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser eller minskat antal studenter för att kunna genomföras.

Utredaren ska därför

- föreslå på vilket sätt anslag för utbildning och forskning bör tilldelas så att lärosätena får förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet, kan nå målen för utbildning och forskning samt uppnå högsta möjliga kvalitet,
- bedöma om användningsområdena i dag för direkta forskningsanslag respektive externa forskningsmedel är ändamålsenliga, och
- föreslå hur samverkan med det omgivande samhället kan premieras ekonomiskt.

Avgränsningar av utredarens uppdrag

Utredaren ska lämna förslag för styrningen, inklusive resurstilldelningen, enbart för statliga lärosäten. Hur regeringens bidrag till enskilda utbildningsanordnares verksamhet fördelas ska inte beröras annat än som en del av hela styrsystemet. Utredaren ska när det gäller Sveriges lantbruksuniversitet endast lämna förslag som rör styrningen av forskning och utbildning på forskarnivå vid lärosätet.

Utredaren ska inte lämna förslag som berör den examensstruktur inom högskolan som beslutades med anledning av förslagen i propositionen Ny värld – ny högskola (prop. 2004/05:162). Utredaren

ska inte heller lämna förslag som rör innehåll eller genomförande av universitets och högskolors utbildning eller forskning.

I avsnittet En samlad översyn behövs anges ett antal betänkanden, en proposition och en skrivelse som behandlar olika styrningsaspekter. Förslag ska i första hand inte lämnas inom de områden som berörs av dessa.

Konsekvenser

Utredaren ska redovisa konsekvenser av förslagen. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för konsekvenserna för universitet och högskolor, övriga berörda myndigheter samt andra berörda aktörer. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna för kvinnor och män som är studenter eller anställda vid universitet och högskolor samt klargöra hur den föreslagna styrningen kan bidra till en förbättrad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredarens arbete ska bedrivas öppet och utåtriktat. Utredaren ska samråda med statliga universitet och högskolor, Chalmers tekniska högskola AB och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Utredaren ska också samråda med Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Ekonomistyrningsverket och andra berörda myndigheter. Utredaren ska under arbetets gång föra en dialog med Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och andra berörda organisationer, inklusive arbetsmarknadsorganisationer. En referensgrupp med företrädare för riksdagens partier ska också knytas till utredningen. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar som det finns anledning till. Om utredaren lägger fram sådana förslag ska utredaren analysera konsekvenserna för skyddet av den personliga integriteten vid personuppgiftsbehandling (integritetsanalys).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 december 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:108

Tilläggsdirektiv till Styr- och resursutredningen (Strut) (U 2017:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 november 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning (dir. 2017:46). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 3 december 2018.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 februari 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kontakter och samrådsaktiviteter

Parlamentarisk grupp

Utredningen har enligt direktiv haft en parlamentarisk referensgrupp knuten till sig, med ledamöter utsedda av samtliga riksdagspartier. Gruppen har sammanträtt fem gånger. Följande ledamöter har ingått i referensgruppen:

Erik Bengtzboe, Moderaterna (fr.o.m. 2018-02-23)
Fredrik Christensson, Centerpartiet
Annika Eclund, Kristdemokraterna (t.o.m. 2018-11-21)
Roger Haddad, Liberalerna (fr.o.m. 2018-10-30)
Elisabet Knutsson, Miljöpartiet
Hanna Victoria Mörck, Vänsterpartiet
Christer Nylander, Liberalerna (t.o.m. 2018-10-29)
Pia Steensland, Kristdemokraterna (fr.o.m. 2018-11-22)
Robert Stenkvist, Sverigedemokraterna
Thomas Strand, Socialdemokraterna (t.o.m. 2018-11-12)
Gunilla Svantorp, Socialdemokraterna (fr.o.m. 2018-11-13)
Camilla Waltersson Grönvall, Moderaterna (t.o.m. 2018-02-22)

Samråd

Lärosäten

Åtta möten med olika grupper av lärosäten anordnades under hösten 2017 samt under våren 2018. Därtill har vi i utredningen besökt SUHF:s förbundsförsamling vid två tillfällen. Ett särskilt möte har anordnats för styrelseordförande i universitet och högskolor samt forskningsråd. Vi har också vid några tillfällen deltagit vid lärosätens styrelsemöten och möten för lärosätesledningar.

Vi har även deltagit vid ett flertal olika dekankonferenser. Vi har vid flera tillfällen besökt universitetens respektive högskolornas nätverk för planeringschefer samt universitetens nätverk för jurister, och även högskolornas nätverk för redovisningsfrågor (HfR). Vi har också medverkat vid nordiskt nätverk för internrevisorer vid universitet och högskolor.

Därtill har vi deltagit vid två öppna möten arrangerade av Uppsala universitet respektive Lunds universitet.

Studentorganisationer

Saco studentråd
SFS

Vi har även vid två tillfällen besökt SFS:s årliga medlemsmöte.

Forskningsråd och forskningsstiftelser

Formas
Forte
KK-stiftelsen
Mistra
Ragnar Söderbergs stiftelse
Torsten Söderbergs stiftelse
Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond
Stiftelsen Strategisk forskning
Vetenskapsrådet
Wallenbergsstiftelserna

Myndigheter m.m.

Akademiska hus
ESV
Jämställdhetsmyndigheten
Kungliga biblioteket
Riksrevisionen
Statskontoret

UHR
UKÄ
Vinnova

Akademier, nätverk och organisationer

Akademi Norr
Humtank
Include
IVA
IQ Samhällsbyggnad
KLOSS-nets
Konstex
KVA
Landsorganisationen (LO)
Mälardalsrådet
Naturvetarna
Professionsförbundet, Uppsala
Saco
Sekretariatet för genusforskning, Göteborg
SKL
SULF
Statstjänstemannaförbundet (ST)
Svenskt näringsliv
Sveriges ingenjörer
Sveriges unga akademi
TCO
Teknikföretagen
Vetenskap & Allmänhet

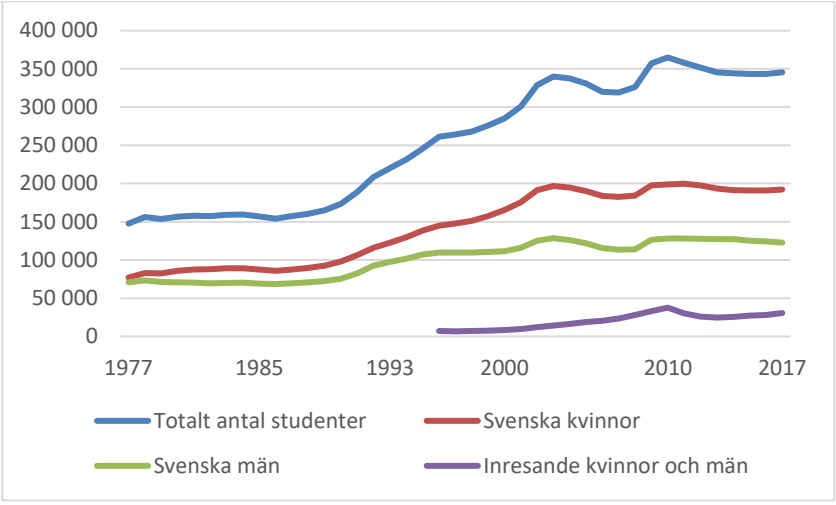
Konferensmedverkan

– Styr- och resursseminarium i riksdagen 27 september 2017.
– Resursfördelning och ojämställdhet (Nationella sekretariatet för genusforskning) 26 oktober 2017.
– Nationella lika villkorskonferensen (Södertörns högskola) 23 november 2017.

- Högskoleforum (UKÄ)4–5 december 2017.
- Dialogseminarium, högskoleledningar och forskningsfinansiärer (SUHF) 13 januari 2018.
- Kompetensförsörjningsdagarna, 26 april 2018.
- Lärarutbildningskonventet (SUHF) 31 januari 2018.
- Vart är högskolan på väg (Saco) 18 april 2018.
- Nya Vägar-konferensen (TCO och Campus Västervik) 17 maj 2018.
- Linking Education and Reseach (STINT) 22 maj 2018.
- Konsekvenser av styr- och resursutredningen – vad tror studenterna? (SFS), Almedalen, 3 juli 2018.
- Utbildar vi för jobb? – Om styrning av högre utbildning och forskning (Teknikföretagen), Almedalen, 3 juli 2018.
- Går det att utbilda studenter fortare i dag än på 90-talet? (SULF), Almedalen 3 juli 2018.
- Behövs regionala perspektiv i högskolornas utbildningsplanering? (Mälardalsrådet), Almedalen 4 juli 2018.
- Äntligen ny styrning av högskolan? (SUHF), Almedalen 4 juli 2018.
- Utan kompetensutveckling stannar Sverige (TCO), Almedalen, 5 juli 2018.
- Innovation by Collaboration (Snitts) 17 september 2018.

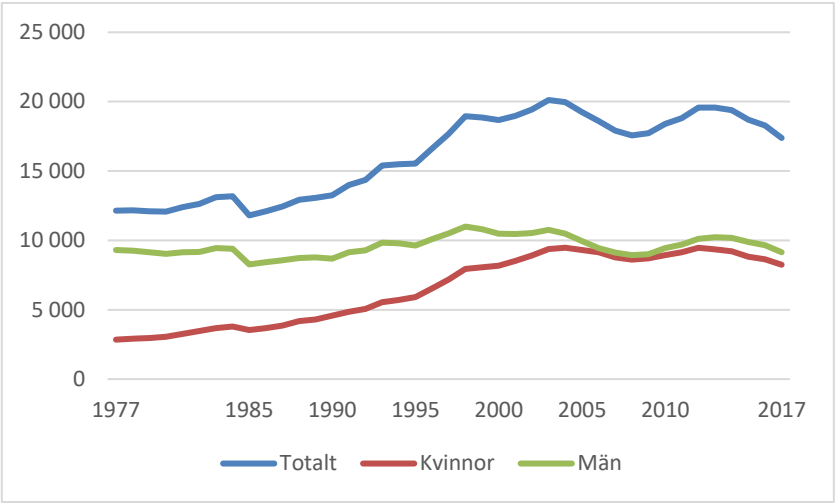
Statistik om högskolan

Figur 1 **Registrerade studenter i utbildning på grundnivå och avancerad nivå per hösttermin 1977–2017**



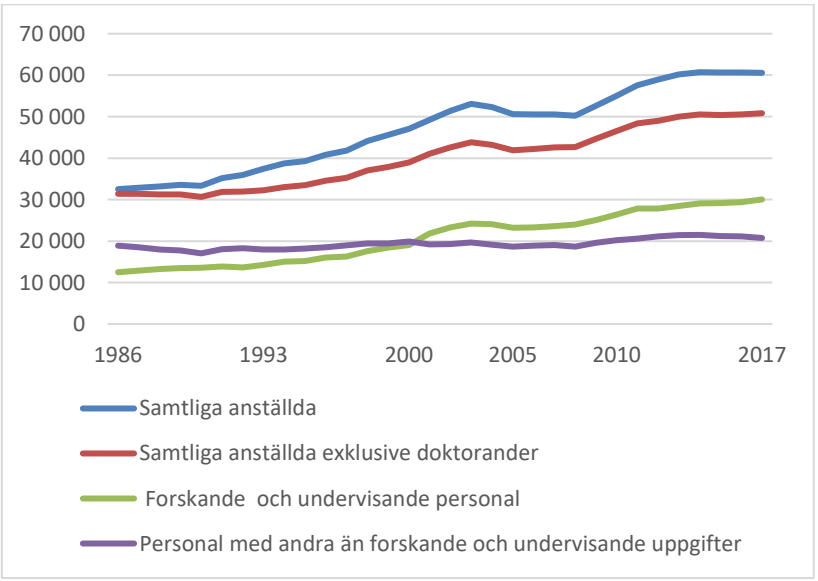
Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Figur 2 Aktiva doktorander per hösttermin 1977–2017



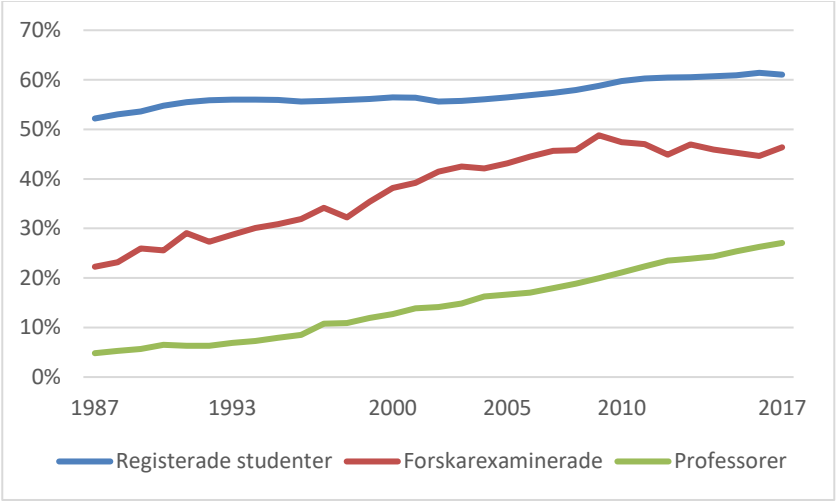
Anm. Uppgifter för 2017 är preliminära och kommer sannolikt att öka då det sker eftersläpning i lärosätenas rapportering. Som aktiv räknas doktorander med aktivitet om 1 procent eller mer.
Källa: SCB (www.scb.se).

Figur 3 Antal anställda vid universitet och högskolor 1986–2017, helårspersoner



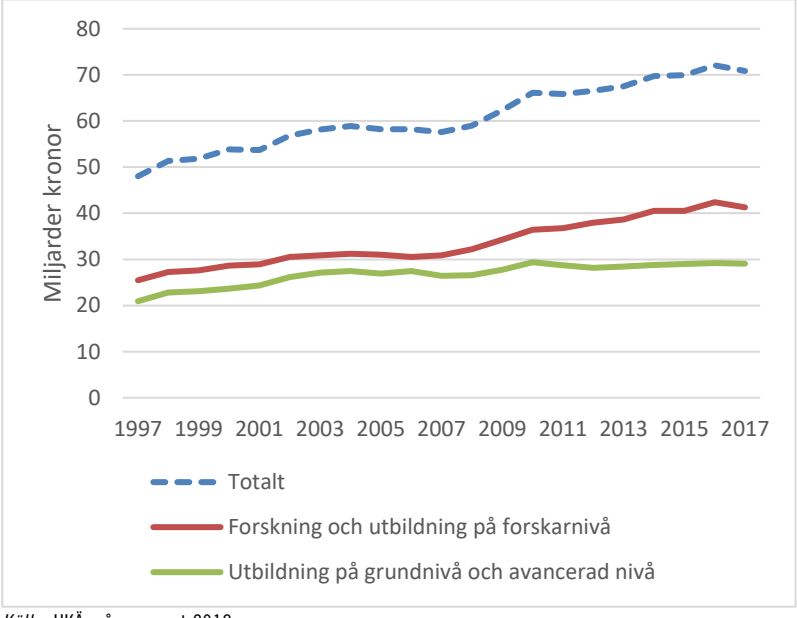
Anm. I forskande och undervisande personal ingår professor, lektor, meriteringsanställning, adjunkter samt annan forskande och undervisande personal.
Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Figur 4 Andel kvinnor (%) bland studenter, forskarexaminerade och professorer 1987–2017



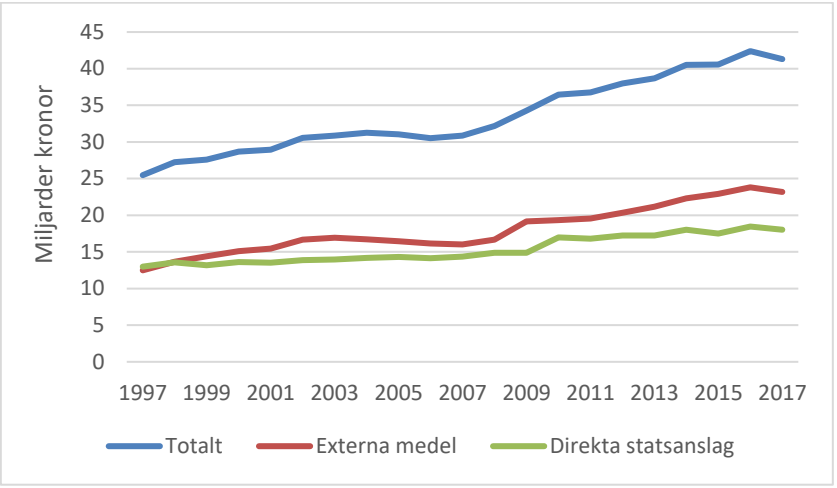
Källa: SCB (www.scb.se) och UKÄ:s årsrapport 2018.

Figur 5 Lärosätenas intäkter 1997–2017, miljarder kronor i 2017 års priser



Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Figur 6 Lärosätenas intäkter till forskning och utbildning på forskarnivå 2007–2017, miljarder kronor i 2017 års priser



Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Tabell 1 Lärosätenas intäkter till forskning och forskarutbildning 2017, per finansiärskategori

Finansiärskategori	Mnkr	Andel (%)
Direkta statsanslag	18,2	44,0
Forskningsråd	6,4	15,5
Övriga statliga myndigheter	4,3	10,5
Totalt statliga medel	**28,9**	**70,0**
Kommuner och landsting	1,4	3,3
Organisationer utan vinstsyfte i Sverige	4,9	12,0
Offentliga forskningsstiftelser	1,3	3,2
Företag i Sverige	1,5	3,6
EU	1,8	4,4
Medel från utlandet exkl. EU	1,1	2,7
Övriga inkl. finansiella intäkter	0,3	0,8
Totalt alla finansiärer	**41,3**	**100,0**

Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Förkortningar i tabeller över lärosäten

	Universitet		Högskolor
UU	Uppsala universitet	BTH	Blekinge tekniska högskola
LU	Lunds universitet	FHS	Försvarshögskolan
GU	Göteborgs universitet	GIH	Gymnastik- och idrottshögskolan
SU	Stockholms universitet	HB	Högskolan i Borås
UMU	Umeå universitet	HD	Högskolan Dalarna
LIU	Linköpings universitet	HG	Högskolan i Gävle
KI	Karolinska institutet	HH	Högskolan i Halmstad
KTH	Kungl. Tekniska högskolan	HKr	Högskolan Kristianstad
CTH*	Chalmers tekniska högskola*	HS	Högskolan i Skövde
LTU	Luleå tekniska universitet	HV	Högskolan Väst
HHS*	Handelshögskolan i Stockholm	MDH	Mälardalens högskola
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet	HJ*	Stiftelsen Högskolan i Jönköping*
KAU	Karlstads universitet	SH	Södertörns högskola
LNU	Linnéuniversitetet		
ÖU	Örebro universitet		**Övr. enskilda utbildningsanordnare**
MIU	Mittuniversitetet	BD	Beckmans designhögskola*
MAU**	Malmö universitet**	ES	Ericastiftelsen*
		ESB	Ersta Sköndal Bräcke högskola*
		GS	Gammelkroppa skogsskola*
		JTH	Johannelunds teologiska högskola*
		NI	Newmaninstitutet*
	Konstnärliga högskolor	RKH	Röda korset högskola*
KF	Konstfack	SHH	Sophiahemmet högskola*
KKH	Kungl. Konsthögskolan	SMI	Stockholms musikpedagogiska institut*
KMH	Kungl. Musikhögskolan	THS	Teologiska högskolan Stockholm*
SKH	Stockholms konstnärliga högskola	ÖTH	Örebro teologiska högskola*

* Enskilda utbildningsanordnare.
** Malmö universitet var Malmö högskola t.o.m. 31december 2017.

Tabell 2 Statliga lärosäten 2017

	Helårs-studenter	Aktiva doktorander	Anställda exkl. doktorand-anställda	Forskande o undervisande personal	Omsättning (mnkr)
UU	24 125	2 078	4 983	3 129	6 875
LU	26 460	2 356	5 454	3 010	8 046
GU	25 558	1 503	4 757	2 706	6 384
SU	27 253	1 352	3 900	2 431	5 120
UMU	16 473	831	3 125	1 880	4 186
LIU	17 559	1 046	2 711	1 584	3 806
KI	6 202	2 167	3 989	2 112	6 794
KTH	12 858	1 762	2 754	1 580	4 535
LTU	7 501	506	1 044	576	1 636
SLU	3 759	464	2 728	1 526	3 409
KAU	8 298	215	986	624	1 103
LNU	13 923	258	1 652	1 016	1 817
ÖU	9 281	409	989	585	1 321
MIU	6 683	158	783	497	978
MAU	11 728	188	1 279	772	1 446
BTH	2 807	99	335	188	440
FHS	615		319	213	512
GIH	751	20	96	60	140
HB	5 344	74	580	341	671
HD	5 884	22	598	408	633
HG	5 804	35	575	390	674
HH	5 265	60	489	295	586
HKr	5 446		469	326	504
HS	3 303	41	430	289	474
HV	4 600	55	452	297	517
MDH	7 478	196	743	498	901
SH	6 608	64	669	398	789
KF	674		148	77	185
KKH	200		50	32	78
KMH	653		130	70	183
SKH	456	19	191	92	269

Uppgifterna om helårsstudenter är registeruppgifter och avser vårtermin plus hösttermin.
Aktiva doktorander avser hösterminen 2017.
Anställda samt forskande och undervisande personal avser helårspersoner.
I forskande och undervisande personal ingår professor, lektor, meriteringsanställning, adjunkt, annan forskande och undervisande personal.
Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Tabell 3 Enskilda utbildningsanordnare 2017

	Helårs-studenter	Aktiva doktorander	Anställda exkl. doktorand-anställda	Forskande o undervisande personal	Omsättning (mnkr)
CTH	9 046	1 103	2 170	1 292	3 693
HHS	1 686	131	209	91	454
HJ	7 689	177	661	412	925
BD	115		18	10	32
ES	29		19	14	9
ESB	1 019	15	113	72	170
GS	21		4	4	i.u.
JTH	90		15	9	8
NI	41		12	7	11
RKH	754		65	47	97
SHH	659		78	53	108
SMI	55		13	10	14
THS	247	3	21	13	20
ÖTH	130		10	8	11

Uppgifterna om helårsstudenter är registeruppgifter och avser vårtermin plus hösttermin.
Aktiva doktorander avser höstterminen 2017.
I forskande och undervisande personal ingår professor, lektor, meriteringsanställning, adjunkt, annan forskande och undervisande personal.
Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Tabell 4 Lärosätenas totala intäkter till forskning, konstnärlig forskning och utbildning på forskarnivå 2017

	Anslag (mnkr)	Extern finansiering (mnkr)	% Anslag	% Extern finansiering
UU	2 196	2 556	46	54
LU	2 441	3 304	42	58
GU	1 889	2 076	48	52
SU	1 576	1 452	52	48
UMU	1 249	1 218	51	49
LIU	979	1 160	46	54
KI	1 997	3 809	34	66
KTH	1 185	1 950	38	62
LTU	366	545	40	60
SLU	1 113	1 194	48	52
KAU	226	149	60	40
LNU	323	194	62	38
ÖU	301	209	59	41
MIU	235	151	61	39
MAU	139	154	47	53
BTH	93	61	60	40
FHS	62	57	52	48
GIH	25	16	60	40
HB	67	99	40	60
HD	62	47	57	43
HG	92	44	68	32
HH	63	93	40	60
HKr	53	16	77	23
HS	47	91	34	66
HV	51	63	44	56
MDH	105	187	36	64
SH	58	217	21	79
KF	10	3	78	22
KKH	6	4	59	41
KMH	10	1	88	12
SKH	49	3	94	6
CTH*	854	1 808	32	68
HJ*	107	147	42	58

* Enskilda utbildningsanordnare.
Källa: UKÄ:s årsrapport 2018.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

20

Inspel till nytt nationellt program för Socialfonden 2021-2027 (ESF+)

RUN/272/2019

Välfärd, klimat och kompetens
Marina Gregorsson
Tfn: 063146619
E-post:
marina.gregorsson@regionjh.se

2019-05-24

RUN/272/2019

Inspel till nytt nationellt program för Socialfonden 2021-2027 (ESF+)

Ärendebeskrivning

Svenska ESF-rådet har fått regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett nationellt program för Europeiska socialfonden utifrån EU-kommissionens förslag till ESF+ för perioden 2021–2027. Det första steget i arbetet är att göra en omvärldsanalys och lämna förslag till preliminära prioriteringar senast den 1 oktober i år. Därefter ska de redovisa ett förslag till nytt program senast den 1 april 2020. I omvärldsanalysen och förslag till nationellt socialfondsprogram samråder de nu med berörda aktörer. Som ett led i arbetet med omvärldsanalysen inhämtar de regionalt utvecklingsansvarigas synpunkter på inriktningen till ett nytt program. Efter att omvärldsanalysen med preliminära prioriteringarna har lämnats in kommer dialoger med berörda aktörer att hållas. Regionernas inspel ska lämnas till Svenska ESF-rådet senast den 28 juni.

Enligt uppdraget ska ESF+ användas till insatser där behoven är som störst, och insatserna ska vara kostnadseffektiva. Svenska ESF-rådet vill veta hur regionerna ser på vilka behov som fonden ska möta. Inspelen ska besvara följande frågeställningar:

- Inom vilka områden ser ni störst behov av insatser inom ESF+?
- Vilka målgrupper ser ni som prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser för gruppen långtidsarbetslösa ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom kompetensförsörjning och kompetensutveckling ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom det livslånga lärandet (utbildning, fortbildning, vidareutbildning, karriärväxling) ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom fattigdomsbekämpning ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?

Svenska ESF-rådets begäran om inspel utifrån ovanstående frågeställningar skickade till regionerna i mitten av maj. Med anledning av den korta tidsramen, och

behovet av att inhämta synpunkter från berörda aktörer i länet (länets kommuner, Länspartnerskapet, Samordningsförbundet, Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, m.fl.), förslås att beslutet delegeras. Region Jämtland Härjedalen har då möjlighet att nyttja större delar av remisstiden för att utarbeta sitt svar.

Regiondirektörens förslag

Beslut om Region Jämtland Härjedalens inspel till Svenska ESF-rådet gällande nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027 delegeras till regionala utvecklingsnämndens ordförande, efter samråd med regionala utvecklingsnämndens 2:e vice ordförande.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Anders Byström
Regional utvecklingsdirektör

Utdrag till

Organisation/person som protokollsutdrag och/eller yttrande ska skickas till.

Från: FBL E-post Region Jämtland Härjedalen <region@regionjh.se>
Till: FBL Platina RUN <PlatinaRUN@regionjh.se>
CC: Emma Borg <emma.borg@regionjh.se>
Ärende: VB: Inspel till nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027
Datum: 2019-05-17 15:34:10

Vem ska handlägga?

Från: Larsson Andreas <Andreas.Larsson@esf.se>
Skickat: den 17 maj 2019 09:49
Till: ESF <esf@esf.se>
Ämne: Inspel till nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027

Svenska ESF-rådet har fått regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett nationellt program utifrån EU-kommissionens förslag till ESF+ för perioden 2021–2027. Vi ska redovisa resultatet av en omvärldsanalys senast den 1 oktober, med förslag på vad programmet ska riktas in på. Som vi tidigare har aviserat så vill vi gärna ha era inspel inför den rapporteringen. Därför får ni nu ett antal frågor av oss som vi vill ha era svar och synpunkter på.

Vi behöver era svar senast fredagen den 28 juni. Skicka dem på e-post till adressen: post2020@esf.se

Har ni frågor så går det bra att kontakta oss på samma adress.

Era inspel är mycket viktiga för oss. Vi vill därför på förhand tacka för er tid och engagemang.

Med vänlig hälsning,

Andreas Larsson
Senior rådgivare
Svenska ESF-rådet
Besöksadress: Drottninggatan 9, plan 3
Postadress: Box 397
801 05 GÄVLE
Telefon/mobil 040-17 42 16
www.esf.se

Svenska ESF-rådet

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska socialfonden

Inspel till nytt nationellt program för ESF+ 2021 – 2027

Svenska ESF-rådet har fått regeringens uppdrag att ta fram ett förslag till ett nationellt program utifrån EU-kommissionens förslag till ESF+ för perioden 2021–2027. Det första steget i arbetet är att göra en omvärldsanalys och lämna förslag till preliminära prioriteringar senast den 1 oktober i år. Därefter ska vi utifrån omvärldsanalysen redovisa ett förslag till nytt program senast den 1 april 2020.

I omvärldsanalysen och förslag till nationellt socialfondsprogram samråder vi med berörda aktörer. Som ett led i arbetet med omvärldsanalysen vill vi nu inhämta era synpunkter på inriktningen till ett nytt program. Efter att omvärldsanalysen med preliminära prioriteringarna har lämnats in kommer vi att hålla dialoger med berörda aktörer.

Enligt uppdraget ska ESF+ användas till insatser där behoven är som störst och insatserna ska vara kostnadseffektiva. Genom frågorna vill vi veta hur ni ser på vilka behov som fonden ska möta. Frågorna är öppna och ger utrymme att tänka fritt. I svaren behöver ni alltså inte utgå från upplägget för nuvarande socialfondsprogram.

Resonera i svaren utifrån hur behoven ser ut på respektive struktur-, organisation-, grupp- och individnivå. Underbygg gärna era resonemang. Skriv kortfattat under respektive rubrik.

- Inom vilka områden ser ni störst behov av insatser inom ESF+?
- Vilka målgrupper ser ni som prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser för gruppen långtidsarbetslösa ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom kompetensförsörjning och kompetensutveckling ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom det livslånga lärandet (utbildning, fortbildning, vidareutbildning, karriärväxling) ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?

Idag förvaltar vi Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead). I nästa programperiod kommer insatser till de mest utsatta i samhället att ingå som en del av ESF+.

- Vilka insatser inom fattigdomsbekämpning ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?

Finns det några andra medskick på inriktningen av ESF+ som inte finns i era svar ovan?

Fakta om ESF+

Den 30 maj 2018 presenterade EU-kommissionen sitt förslag till förordning om Europeiska socialfonden plus (ESF+). Kommissionen föreslår att ESF+ inrättas genom en sammanslagning av följande fonder och program: Europeiska socialfonden (ESF), Sysselsättningsinitiativet för unga, Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead), EU-programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) samt det tredje programmet för unionens åtgärder på hälsoområdet (Hälsoprogrammet).

Syftet med sammanslagningen är att förstärka synergierna mellan dessa instrument, öka flexibiliteten och förenkla genomförandet så att den administrativa bördan minskas för myndigheter och stödmottagare.

EaSI och Hälsoprogrammet berörs inte här, eftersom de inte kommer att ingå i det svenska operativa programmet för ESF+, och inte heller förvaltas av Svenska ESF-rådet.

ESF+ föreslås stödja genomförandet av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, och möta utmaningar som identifieras inom ramen för den europeiska planeringsterminen, inklusive landspecifika rekommendationerna samt relevanta områden inom de nationella reformprogrammen.

Programmet ska stödja särskilda mål inom områdena sysselsättning, utbildning och social inkludering. Inom sysselsättningsområdet kan det exempelvis handla om att förbättra tillgången till sysselsättning, modernisera arbetsmarknadens institutioner och främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. När det gäller utbildning kan det röra sig om att förbättra kvaliteten i utbildningssystemen och främja lika tillgång till utbildning. Social inkludering kan exempelvis omfatta socio-ekonomisk integration av marginaliserade grupper, tredjelandsmedborgare och personer som riskerar fattigdom. Ett ytterligare förslag är att ESF+ ska stödja social innovation och sociala experiment.

Alla delar inom ESF+ ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män samt främja lika möjligheter för alla och motverka diskriminering utifrån diskrimineringsgrunderna. Detta gäller i förberedelser, genomförande, uppföljning och utvärdering av programmet.

Förslaget till budget för ESF+ i Sverige ligger på ungefär samma nivå som innevarande programperiod omräknat till 2018 års priser. Medlemsstaterna föreslås avsätta ett lämpligt belopp av socialfondsmedlen för de utmaningar som identifierats i de landspecifika rekommendationerna. Dessutom föreslås minst 25 procent av medlen avsättas för att främja social inkludering. Vidare ska minst två procent av medlen riktas till det särskilda målet att främja social inkludering av människor som riskerar fattigdom och social exkludering.

I medlemsstater där andelen unga 15–29 år som varken arbetar eller studerar överstiger genomsnittet i EU under 2019 föreslås minst tio procent av medlen avsättas för riktade insatser och strukturreformer för unga.

21

Regionalt trafikförsörjningsprogram 2021–2026

RUN/287/2019

Infrastruktur och kommunikationer
Ruth Eriksson
Tfn: 063-146561
E-post: ruth.eriksson@regionjh.se

2019-05-24

RUN/287/2019

Regionalt trafikförsörjningsprogram 2021–2026

Ärendebeskrivning

Region Jämtland Härjedalen, i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet (RKM), har ansvaret för att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Enligt lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) ska RKM upprätta ett trafikförsörjningsprogram som fastställer målen för och beskriver hur kollektivtrafiken ska utvecklas. Nuvarande regionala trafikförsörjningsprogram sträcker sig till 2020 (*Regionalt trafikförsörjningsprogram 2016/2020 - med reviderade mål för 2020*, RUN/1082/2015).

Framtagandet av ett nytt program ska föregås av breda samråd med kommuner, motsvarande myndigheter i angränsade län, andra berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag, företrädare för näringsliv, resenärer och allmänhet. Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för att ta fram ett förslag till regionalt trafikförsörjningsprogram som fastställs av regionfullmäktige.

Programmet bör omfatta tiden 2021 – 2026. Tiden är satt utifrån när olika trafikupphandlingar inträffar. En politisk styrgrupp bestående av regionala utvecklingsnämndens presidium samt två ytterligare ledamöter bör utses för arbetet. En processplan har tagits fram för arbetet, som anger en preliminär tidplan för arbetet. Målsättningen är att programmet ska fastställas av regionfullmäktige i november 2020.

Regiondirektörens förslag

1. Arbetet med att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram för perioden 2021–2026 påbörjas.
2. Följande ledamöter utses till styrgrupp för arbetet:

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Berit Eriksson
Områdeschef Infrastruktur och kommunikationer

Utdrag till

Regionfullmäktige
Regionstyrelsen
Områdeschef Infrastruktur och kommunikationer

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Infrastruktur och kommunikationer
Ruth Eriksson
Tfn: 063-146561
E-post: ruth.eriksson@regionjh.se

2019-05-21

RUN/287/2019

Processplan Trafikförsörjningsprogram 2021-20262021–2026

Innevarande regionalt trafikförsörjningsprogam sträcker sig till 31 december 2020. Region Jämtland Härjedalen, i egenskap av regional kollektivtrafikmyndighet (RKM), har ansvaret för att ta fram ett nytt regionalt trafikförsörjningsprogram som tar vid 1 januari 2021. Det ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsade län. Samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, kommuner, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer (ur SFS 2010:1065 § 9). Regionala utvecklingsnämnden ansvarar för att ta fram ett förslag till regionalt trafikförsörjningsprogram som fastställs av regionfullmäktige.

Bakgrund
Sedan 2012 (SFS 2010:1065) ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje region/län. Region Jämtland Härjedalen bildades 2015 och blev då RKM. Regionen har det politiska och ekonomiska ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken i länet och över länsgräns, samt dess framtida utveckling. Trafikförsörjningsprogrammet ska beskriva nuläge och behovsanalys, vision och värdegrund, långsiktiga mål för kollektivtrafiken, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, strategiska val, förutsättningar för kommersiell trafik och ekonomiska konsekvenser och finansiering.

Den allmänna kollektivtrafiken är ett regionalt ansvar. Trafikverket har statens och regeringens uppdrag att främja tillgängligheten i hela landet enligt vissa kriterier. Detta görs bland annat genom att medfinansiera interregional kollektivtrafik med buss och tåg.

Framtagande av ett nytt regionalt trafikförsörjningsprogram
Innevarande trafikförsörjningsprogram gäller till och med 2020. 2018 gjordes en revidering av målen (regionfullmäktige 2018-10-16, § 161). Programmet ska tas fram i ett brett samråd med kommuner, motsvarande myndigheter i angränsade län, övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Ytterst ska den allmänna kollektivtrafiken svara mot riksdagens transportpolitiska mål, och på regional nivå bidra till att nå de

övergripande samhällsmålen för länet, så som de formuleras i den regionala utvecklingsstrategin.

14 mars 2019 genomfördes ett seminarium med workshop som kan ses som en inledning till programarbetet. Andra viktiga förutsättningar är den utredning av trafiken som genomförs inom ramen för projekt ”Stadsomvandling för hållbart resande i Östersund” (RUN/267/2019). Utredningen kommer att genomföras under hösten 2019 med särskilt fokus på trafikering i centrala Östersund, linjenätet för tätortstrafiken och en översyn av stomlinjetrafiken i länet. Stadsomvandling för hållbart resande utgör viktiga förutsättningar för kollektivtrafikens utveckling. Andra regionala planeringsprocesser som är relevanta i arbetet med trafikförsörjningsprogrammet är revidering av regionala utvecklingsstrategin och projektet strukturbild Jämtland Härjedalen. Länstransportplanen, nationella planen och kommunernas planinstrument påverkar också kollektivtrafikens utveckling.

Projektet strukturanalys för Jämtlands län och revidering av regional utvecklingsstrategi (RUS) pågår och kommer att utgöra viktiga underlag för kommande trafikförsörjningsprogram. I slutet av oktober 2019 presenteras en första rapport, Systemanalys. Rapporten ska innehålla statistik och analyser om bland annat pendlingsstråk. Det fortsatta arbetet ska ge strukturbilder av hur det kan se ut utifrån olika antaganden om hur utvecklingen blir för en ort/stråk. En rapport ska vara klar i februari 2020. Parallellt pågår revidering av RUS med kommunträffar under våren och regionkonferenser i oktober 2019 och februari-mars 2020. Regionkonferenserna kan vara lämpliga forum för arbetet med kommande trafikförsörjningsprogram.

Det första trafikförsörjningsprogrammet omfattade tiden 2013-2015, det andra 2016-2020, med revidering av målen för 2020 enligt fullmäktigebeslut 2018. Den allmänna kollektivtrafiken är upphandlad av olika tåg-, buss- och biloperatörer. Avtalstiden varierar men för buss och tåg ofta 10 år. Allmän kollektivtrafik är en samhällsviktig funktion och behöver vara stabil över tid. Programmets tidsutdräkt påverkar i viss mån arbetsprocessen och utformningen av programmet.

Det kommande programmet föreslås omfatta tiden 2021 – 2026. Programmet kommer då att gälla vid tidpunkten för kommande upphandling av tätortstrafiken i Östersund. Innevarande trafikavtal för tätortstrafiken löper till juni 2021 med tre års option, eventuella optioner ska avropas under våren 2019. Norrtågs trafikavtal med Svenska Tågkompaniet, Vy löper till december 2025. Här finns optioner som möjliggör avrop av mer trafik under avtalsperioden. Ett nytt regionalt trafikförsörjningsprogram från 2027 skulle bli vägledande för den upphandling av trafik som ska ta vid när Regionbuss 2019 löper ut december 2029.

Arbetsprocess
I lagen betonas vikten av att trafikförsörjningsprogrammen upprättas i bred dialog med olika intressegrupper. Det är därför viktigt att på ett tidigt stadium upprätta en kommunikationsplan som tydliggör metoder, kanaler för olika intressentgruppers möjlighet till delaktighet; Var och hur ska det gå att lämna synpunkter? Kund/medborgarenkäter? etc.

Referensgrupper ska i första hand utgöras av de redan etablerade råd som finns i Region Jämtland Härjedalen som Tillgänglighetsråd, Pensionärsråd, Transportutvecklingsråd, Regionens samverkansråd med flera.

Tidplan för framtagande av nytt regionalt trafikförsörjningsprogram
11 jun 2019 – Regionala utvecklingsnämnden beslutar om att påbörja arbetet, framtagande av regionalt trafikförsörjningsprogram 2021-2026, inkl. beslut om politisk styrgrupp. Nämnden anmäler till styrelse och fullmäktige att processen påbörjats.

Hösten 2019 och våren 2020 – Samverkan, samråd och dialog med länets kommuner, motsvarande myndigheter i angränsade län, övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Kollektivtrafiken som ett tema på regionkonferenserna.

Maj 2020 – Regionala utvecklingsnämnden beslutar om remissutgåva av trafikförsörjningsprogram 2021-2026.
Remisstid juni – september.

Okt 2020 – Regionala utvecklingsnämnden beslutar om förslag till regionalt trafikförsörjningsprogram 2021-2026.

Nov 2020 – Regionfullmäktige fastställer regionalt trafikförsörjningsprogram 2021-2026.

Tidplan för styrgrupp
Oktober 2019 – Styrgrupp
Januari 2020 – Styrgrupp
Mars 2020 – Styrgrupp
April 2020 – Styrgrupp
Maj 2020 – planen till regionala utvecklingsnämnden
September 2020 – Styrgrupp (remisser)

Framtagande av regionalt trafikförsörjningsprogram 2021 - 2026
Beslutande organ
Regionfullmäktige fastställer trafikförsörjningsprogram för kommande period.

Område Infrastruktur och kommunikationer är operativt ansvarig för programmets framtagande.

Styrgrupp
Regionala utvecklingsnämnden utser representanter som ska utgöra politisk styrgrupp för processen.
Styrgruppen leder tillsammans med strateg för kommunikationer processen för planens framtagande.

Roll	**Vem/vilka?**	**Uppgift**
Beslutande organ	Regionfullmäktige	Fastställer regionalt trafikförsörjningsprogram
Förvaltande organ	Regionala utvecklingsnämnden	Beslutar om att påbörja arbetet med att ta fram ett nytt trafikförsörjningsprogram Utser styrgrupp Fastställer remissversion av regionalt trafikförsörjningsprogram Fastställer förslag till nytt regionalt trafikförsörjningsprogram inför beslut i fullmäktige
Styrgrupp	Representanter utsedda av regionala utvecklingsnämnden	Politisk styrning och uppföljning av processen Regional och politisk förankring Dialogpart i samråd
Sekretariat/ arbetsgrupp	Område Infrastruktur och kommunikationer	Operativt ansvarig, stöd till styrgrupp, samordnar och kommunicerar arbetet Dialogpart i samråd Genomföra lokala samråd Bidra till nulägesbeskrivning Samråda kring prioriteringar

Bilaga

Sammanfattande tidplan

När	Vem	Vad
2019		
juni	RUN	Beslut att påbörja arbetet med nytt trafikförsörjningsprogram
oktober	Styrgrupp	Inledande arbete, planering samråd, frågeställningar, metoder
oktober	Sekretariat	Kommunikationsplan upprättas
oktober	Sekretariat	Trafikutredning redovisas
oktober	Styrgrupp/sekretariat	Regionkonferens
oktober-december	Sekretariat	Planskrivning och samråd
2020		
januari	Styrgrupp	Uppföljning av arbetet och diskussioner
januari - mars	Sekretariat	Planskrivning och samråd
februari - mars	Styrgrupp/sekretariat	Regionkonferens
mars	Styrgrupp	Uppföljning och fortsatt arbete
april	Sekretariat	Remissversion utarbetas
april	Styrgrupp	Remissversion redovisas
maj	RUN	Beslut om remissutgåva
juni-september		Remisstid
september	Styrgrupp	Remisser behandlas
oktober	RUN	Förslag till Trafikförsörjningsprogram 2021-2026 beslutas
november	Regionfullmäktige	Trafikförsörjningsprogram 2021-2026 fastställs
2021		Trafikförsörjningsprogram 2021-2026 börjar gälla

22

Rapport allmän kollektivtrafik 2017-2018

RUN/289/2019

Infrastruktur och kommunikationer
Ruth Eriksson
Tfn: 063-146561
E-post: ruth.eriksson@regionjh.se

2019-05-24

RUN/289/2019

Rapport allmän kollektivtrafik 2017-2018

Ärendebeskrivning

Från och med 2017 omfattar Transportstyrelsens tillsynsmandat även efterlevnaden av artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning. Enligt EU:s kollektivtrafikförordning artikel 7.1 ska varje behörig myndighet årligen publicera en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde.

En samlad uppföljningsrapport för den allmänna kollektivtrafiken har upprättats för åren 2017 och 2018. Rapporten ska skickas till Transportstyrelsen.

Regiondirektörens förslag

Uppföljningsrapport allmän kollektivtrafik 2017–2018 skickas till Transportstyrelsen enligt upprättat förslag.

I tjänsten

Hans Svensson
Regiondirektör

Berit Eriksson
Områdeschef Infrastruktur och kommunikationer

Utdrag till

Transportstyrelsen

Uppföljningsrapport allmän kollektivtrafik 2017–2018

Rapport enligt artikel 7.1 i EU:s kollektivtrafikförordning

Beslutad 2019-06-11, av: Regionala utvecklingsnämnden, § xx

REGION JÄMTLAND HÄRJEDALEN

Förord

Sedan 2012 reglerar lagen om kollektivtrafik (SFS2010:1065) hur den allmänna kollektivtrafiken ska bedrivas i landet. Den grundar sig på EU:s kollektivtrafikförordning 1370/2007.

Av artikel 7 i EU:s kollektivtrafikförordning framgår att ”varje behörig myndighet ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, och de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårtrafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuellt beviljade ensamrätters art och omfattning”.
I Region Jämtland Härjedalen är regionala utvecklingsnämnden den behöriga myndighet som avses, Regional kollektivtrafikmyndighet (RKM).

Denna rapport är upprättad för att redovisa verksamheten utifrån kraven i EU:s kollektivtrafikförordning.

Verksamheten omfattar spårtrafik, buss- och biltrafik som är linjelagd eller anropsstyrd.

Uppföljningsrapport allmän kollektivtrafik 2017–2018
Dnr RUN/289/2019

Handläggare
Ruth Eriksson
Infrastruktur och kommunikationer

Region Jämtland Härjedalen
Box 654, 831 27 Östersund
www.regionjh.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD 2

1 INLEDNING OCH SYFTE 4

2 ALLMÄN TRAFIKPLIKT OCH AVTAL 4

2.1 Allmän trafikplikt 4

2.2 Aktuella trafikavtal 4

2.3 Kommersiell kollektivtrafik 7

3 RESULTAT 8

3.1.1 Finansiering 8

3.2 Resor och trafikutbud 9

3.3 Effektivitet 10

4 KVALITET 11

4.1 Länstrafiken 11

4.1.1 Den av kund /allmänhet upplevda totalkvaliteten 11

4.1.2 Länstrafiken erbjuder resalternativ som passar mina behov 11

4.1.3 Tillgänglighet 11

4.1.4 Punktlighet 11

4.2 Norrtåg 12

4.2.1 Restid 12

4.2.2 Punktlighet 12

4.2.3 Nöjdhet 13

1 Inledning och syfte

Sedan 2015 är Region Jämtland Härjedalen RKM i Jämtlands län. Region Jämtland Härjedalen har det politiska och ekonomiska ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken i länet och för dess framtida utveckling. De skattemedel som används för att stödja den allmänna kollektivtrafiken ska användas så effektivt som möjligt.

Rapporten, som följer kraven i EU:s kollektivtrafikförordning, ska lämnas till Transportstyrelsen. Den kan också utgöra en kunskapskälla för beslutsfattare och andra intresserade.

2 Allmän trafikplikt och avtal

Kollektivtrafik kan bedrivas i offentlig eller kommersiell regi. Allmän kollektivtrafik som upphandlas i offentlig regi ska föregås av beslut om trafikplikt. Den som avser att bedriva kommersiell kollektivtrafik ska anmäla detta till berörd RKM senast tre veckor innan trafikstart och på motsvarande sätt anmäla när trafiken upphör (Lag 2010:1065 kap 4 §1).

2.1 Allmän trafikplikt

Innan avtal tecknas för allmän kollektivtrafik ska beslut om allmän trafikplikt fattas. Beslutet ska ange vad som ska upphandlas och varför. Det ska framgå att trafiken inte bedrivs eller förväntas bedrivas av den kommersiella marknaden i önskad omfattning. Syftet är att allmänheten och trafikföretagen ska få information om den politiska ambitionsnivån gällande kollektivtrafik i olika områden. Allmän kollektivtrafik ska ge en samhällsekonomisk nytta, tillgodose behovet av resor i vardagen och säkerställa ett långsiktigt sammanhållet trafiksystem i regionen.

2017 har inga beslut om allmän trafikplikt fattats.
2018 har två beslut om allmän trafikplikt fattats:

- Allmän trafikplikt linje 46 Mora-Sveg-Östersund Regionala utvecklingsnämnden 2018-03-27, RUN125/2018
- Allmän trafikplikt linje 45 Östersund-Arvidsjaur-Gällivare, Regional utvecklingsnämnden 2018-12-18, RUN/546/2018

2.2 Aktuella trafikavtal

All allmän kollektivtrafik är upphandlad. Av nedanstående tabeller framgår vilka trafikavtal med tåg, buss och biloperatörer som är aktuella i den allmänna kollektivtrafiken i Jämtlands län. Trafikavtal är långsiktiga, för tåg och buss ofta 10-åriga och med biloperatörer ca 5 år. Under åren 2017 och 2018 har ingen trafik bedrivits genom ensamrätter eller direkttilldelade avtal.

2017			
Operatör	**Avtal**	**Ersättning, Tkr**	**ANM**
Svenska Tågkompaniet AB, Vy	Norrtåg Tjänstekoncession 14-59	22 800	Region Jämtland Härjedalens andel
Centrala Buss i Jämtland Härjedalen AB	Åre	22 274	
KR-trafik AB	Ragunda	15 189	
Nettbuss Stadsbussarna AB, Vy	Östersunds tätort	24 695	Tjänstekoncession
Centrala Buss i Jämtland Härjedalen AB	Buss 2010	122 390	
KR-trafik AB	Inlandstrafiken linje 45 och 46	13 098	Region Jämtland Härjedalens andel
KR-trafik AB	Linje 40	4 921	Region Jämtland Härjedalens andel
Östersunds Taxi	Biltrafik Östersunds kommun	606	
Norra Jämtlands Taxi AB	Biltrafik Strömsunds kommun	2 246	
V.A Trafik och utbildning AB	Biltrafik Bräcke kommun	439	
Taxiservice i Bergs kommun	Biltrafik Bergs kommun	1 056	
Taxi Glesbygd Krokom AB	Biltrafik Krokoms kommun	3 166	
Centrala Buss i Jämtland Härjedalen AB	Biltrafik Härjedalens kommun	770	
Taxi Ragunda AB	Biltrafik Ragunda kommun	1 262	
Taxi Västjämtland AB	Biltrafik Åre kommun	1 372	

2018			
Operatör	**Avtal**	**Ersättning, Tkr**	**ANM**
Svenska Tågkompaniet AB, Vy	Norrtåg Tjänstekoncession 14-59	23 600	Region Jämtland Härjedalens andel
Centrala Buss i Jämtland Härjedalen AB	Åre	23 162	
KR-trafik AB	Ragunda	15 741	
Nettbuss Stadsbussarna AB, Vy	Östersunds tätort	25 488	Tjänstekoncession
Centrala Buss i Jämtland Härjedalen AB	Buss 2010	128 316	
KR-trafik AB	Inlandstrafiken linje 45 och 46	13 509	Region Jämtland Härjedalens andel
KR-trafik AB	Linje 40	5 009	Region Jämtland Härjedalens andel
Östersunds Taxi	Biltrafik Östersunds kommun	684	
Norra Jämtlands Taxi AB	Biltrafik Strömsunds kommun	2 507	
V.A Trafik och utbildning AB	Biltrafik Bräcke kommun	470	
Taxiservice i Bergs kommun	Biltrafik Bergs kommun	1 228	
Taxi Glesbygd Krokom AB	Biltrafik Krokoms kommun	3 833	
Centrala Buss i Jämtland Härjedalen AB	Biltrafik Härjedalens kommun	718	
Taxi Ragunda AB	Biltrafik Ragunda kommun	1 499	
Taxi Västjämtland AB	Biltrafik Åre kommun	1 695	

2.3 Kommersiell kollektivtrafik

Kommersiell linjetrafik ska anmälas till RKM. Sådan trafik bedrivs i mindre omfattning i länet. Förutom SJ:s och Härjedalingens långväga, kommersiella trafik så är det viss säsongstrafik på destinationerna.

2017			
Trafikslag	**Operatör**	**Sträcka**	**ANM**
Tåg	SJ	Bräcke-Östersund-Duved	från 2012
Buss	Härjedalingen Buss KB	Funäsdalen/Östersund-Sveg-Ljusdal-Stockholm	från 2013
Buss	Svensson Saxvallen AB	Skidbussar Åreområdet	Säsong vinter 17-18
Buss	AB Gunnar Sahlén	Skidbussar Klövsjö-Vemdalen	Säsong vinter 17-18

2018			
Trafikslag	**Operatör**	**Sträcka**	**ANM**
Tåg	SJ	Bräcke-Östersund-Duved	från 2012
Buss	Härjedalingen Buss KB	Funäsdalen/Östersund-Sveg-Ljusdal-Stockholm	från 2013
Buss	Svensson Saxvallen AB	Skidbussar Åreområdet	Säsong vinter 18-19

3 Resultat

Nedan beskrivs utveckling av kostnader, intäkter och resande. Effektivitet har beräknats utifrån de uppgifterna. För tågtrafiken kan uppgifterna inte redovisas komplett på detta sätt. Detta för att Norrtåg AB handlar upp trafik i en så kallad tjänstekoncession, där operatören hanterar vissa kostnader och intäkter på egen hand. Det är främst ersättningstrafik vid inställd tågtrafik, marknadsföring och resor med operatörens egna färdbevis. Region Jämtland Härjedalens kostnad för Norrtågs regionaltågtrafik är ägarbidraget. I posten övriga kostnader för buss- och biltrafik återfinns alla kostnader för Länstrafiken i Jämtlands län AB som inte är ersättning till trafikoperatörerna. Några av de större posterna är personalkostnader, biljettsystem, biljettförsäljning, marknadsföring, information och trafikplanering.

3.1.1 Finansiering

Bruttokostnader, Tkr		
Trafikslag	**2017**	**2018**
Tåg ägarbidrag exkl statlig medfinansiering	22 800	23 636
Buss och bil	327 000	336 000

Intäkter, Tkr (administration och infrastruktur ej inräknad)		
Trafikslag	**2017**	**2018**
Tåg	ej uppg	ej uppg
Buss och bil	142 000	141 000
Summa	**142 000**	**141 000**

Skattesubventioneringsgrad % Finansiärers bidrag i förhållande till total kostnadstäckning		
	2017	**2018**
Totalt buss, bil	57	58

3.2 Resor och trafikutbud

Nedan beskrivs antal resor och trafikens omfattning uppdelat på trafikslag. Uppgifterna kommer från Länstrafiken i Jämtlands län AB och Norrtåg AB. Uppgift om marknadsandel kommer från kollektivtrafikbarometern KOLBAR som administreras av Svensk kollektivtrafik. Länstrafiken i Jämtlands län AB deltar i KOLBAR.

Resor, 1000-tal		
Trafikslag	**2017**	**2018**
Tåg	315	310
Buss	6 160	6 346
Summa	6 475	6 656

Marknadsandel %, uppgift ur KOLBAR		
	2017	**2018**
Tåg	ej uppg	ej uppg
Länstrafik	9	11
Tätortstrafik	18	17

Trafikutbud, 1000 tal km		
Trafikslag	**2017**	**2018**
Tåg	922	851
Buss	9 945	9 886
Totalt	10 867	10 737

3.3 Effektivitet

Uppgifterna har tagits fram genom att använda ovanstående uppgifter och beskriva kostnadsutvecklingen per km respektive per resa. För regionatågtrafiken är kostnaden lika med ägarbidraget, d v s vad trafiken kostar skattebetalarna i Region Jämtland Härjedalen.

Total bruttokostnad per resa, kr		
	2017	**2018**
Tåg	tj koncession	tj koncession
Buss och bil	**53,08**	**52,95**

Total nettokostnad per resa, kr		
Trafikslag	**2017**	**2018**
Tåg ägarbidrag/resa	72,38	76,25
Buss och bil	30,03	30,73
Totalt	**32,09**	**32,85**

Total kostnad per km, kr		
Trafikslag	**2017**	**2018**
Tåg ägarbidrag/km	24,73	27,77
Buss och bil	32,88	33,99
Totalt	**32,19**	**33,50**

4 Kvalitet

Det är viktigt att trafiken är attraktiv och användbar. Kvalitet är ett brett begrepp och betyder olika saker för olika personer. Kollektivtrafikbranschen har över tid lagt mycket arbete på att kartlägga vilka områden som är viktiga för att skapa en attraktiv och användbar kollektivtrafik. Kollektivtrafikbarometern, som Svensk Kollektivtrafik ansvarar för, är det verktyg som används i för att ge kunskap. I KOLBAR framgår hur resenärer och allmänhet ser på, uppfattar och värderar trafiken och vad som påverkar i vilken grad kollektivtrafiken kan konkurrera med andra färdmedel. Länstrafiken i Jämtlands län deltar i KOLBAR. Inom regionaltågtrafiken genomförs ombordundersökningar, så kallade Nöjd kundindex (NKI).

4.1 Länstrafiken

4.1.1 Den av kund /allmänhet upplevda totalkvaliteten

	2017	2018
Kund	56 %	67 %
Allmänhet	37 %	37 %

Andelen anger de som angivit 4 eller 5 i en 5-gradig skala. Antalet svar var ca 900 – 1000 totalt. Kunder som har valt och har en upplevelse av att resa med Länstrafiken har en mer positiv uppfattning än ”allmänheten”.

4.1.2 Länstrafiken erbjuder resalternativ som passar mina behov

	2017	2018	
Länstrafiken	30 %	28 %	
Tätortstrafiken		48 %	49 %

Andelen anger de som angivit 4 eller 5 i en 5-gradig skala. Antalet svar var ca 2000 fördelat på tätortstrafik och länstrafik.

4.1.3 Tillgänglighet

I Trafikförsörjningsprogrammet 2016-2020 definieras tillgänglighet som andel fordon med låggolv/lågt insteg eller hiss. Målet 49 % i stomlinjetrafiken, 100 % i tätortstrafiken i Östersund, Interregional busstrafik och regional tågtrafik är uppnått.

I samverkan med Trafikverket sker ett ständigt arbete med att förbättra hållplatser och göra dem mer trafiksäkra och tillgängliga. För tillgänglighetshöjande åtgärder prioriteras hållplatser med minst 20 påstigande per dag. Trafiksäkerheten kan behöva förbättras på hållplatser med färre påstigande.

4.1.4 Punktlighet

Inom buss/biltrafiken är punktlighet en liten fråga. Linjelagd trafik är punktlig. Förseningar förekommer främst vid halka, stora snömängder d v s tillfälliga och lokala störningar.

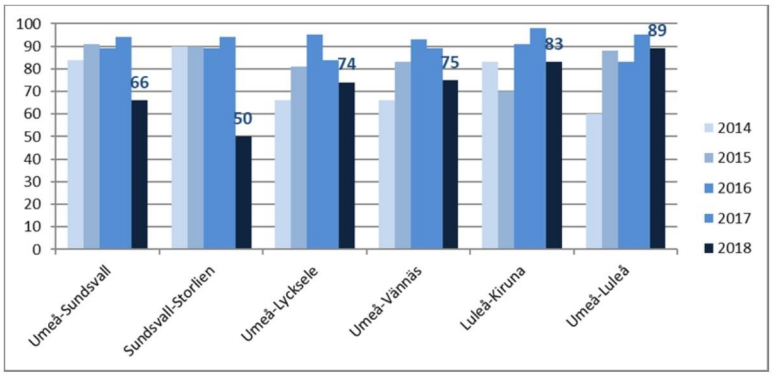
4.2 Norrtåg

4.2.1 Restid

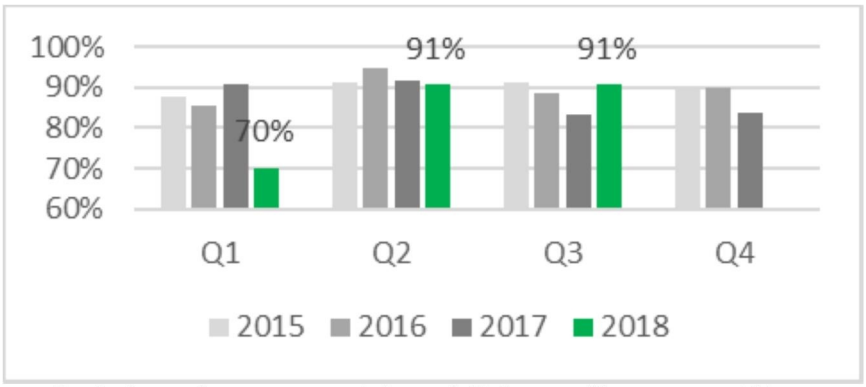
För Norrtågstrafiken är ett restidsmål satt. Målet är att restidskvoten tåg-bil ska uppgå till 0,8. Det ska vara snabbare att resa med tåget på reserelationerna i Storlien-Östersund, Duved-Östersund och Sundsvall-Östersund. Regonaltåg är snabbare än bil (enligt uppgift i Eniro) på dessa sträckor men målet uppnås inte.
Ett infrastrukturprojekt Funktionella Mittstråket, pågår t o m 2019. Förhoppningen är att de åtgärder som genomförts inom projektet och planeras ska ge effekt på restiden.

4.2.2 Punktlighet

Punktlighet i Norrtågas trafik totalt

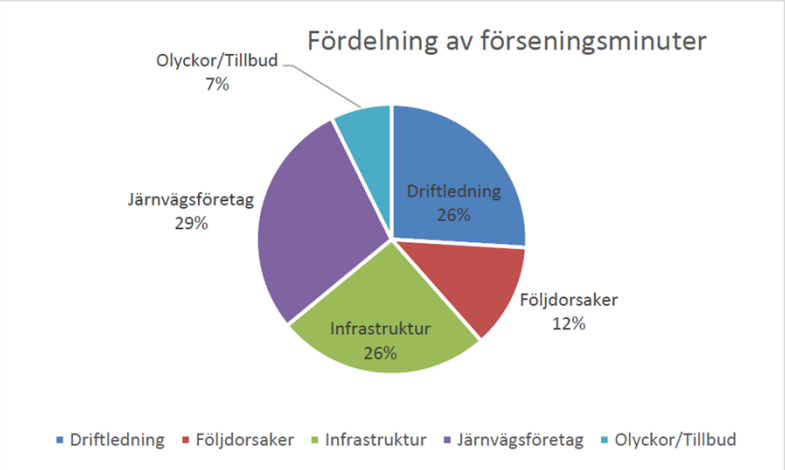


Punktlighet på delen Sundsvall-Östersund-Sundsvall.



För fjärde kvartalet 2018 uppgick punktligheten till 89 % rätt tid inom 5 min.

Förseningar har följande förklaring för Norrtågstrafiken totalt.

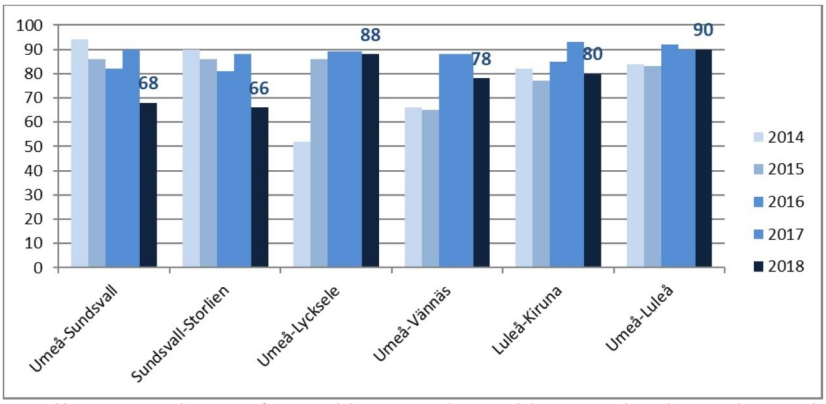


Driftledning: Trafikverkets driftledning.
Följdorsaker: Här ingår bland annat förseningar orsakade av ett annat tåg, oavsett om det är framfört av Norrtåg eller övriga operatörer. En stor andel utför stört av annat tåg.
Infrastruktur: Inklusive banarbeten.
Järnvägsföretag: Här lika med Norrtåg
Olyckor/Tillbud och yttre faktorer: Yttre faktorer såsom väder, olyckor, mm..

Infrastruktur och driftsleding har en stor del i att förseningar/trafikstörningar uppstår.

4.2.3 Nöjdhet

Nöjdhet med Norrtågs trafik framgår av nedanstående diagram



Nöjdheten med Norrtågstrafiken sjönk märkbart under första kvartalet 2018, då det uppstod stora infrastrukturproblem p g a ihållande snöande, särskilt Botninabanan var drabbad av långvarig avstängning av banan.