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

Förslag till beslut

Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde föreslås besluta

att delegera till sjukvårdsdirektören att utarbeta slutligt remissvar som anmäles till styrelsen, samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad

Mikael Ohrling
Sjukvårdsdirektör

Region Stockholm

Rotel I – Finans-, fastighets- och serviceroteln

REMISS

2019-03-14 RS 2019-0376

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Vårdens kunskapsstyrningsnämnd
Tillväxt- och regionplanenämnden
Karolinska Universitetssjukhuset
Stockholms läns sjukvårdsområde

Ärende:

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

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2019-04-25**

Handläggare: **Jonas Lilleberg Eriksson**

Yttranden skickas till Regionledningskontorets registrator:
registrator.lsf@sll.se

Adress:
Region Stockholm
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Landstingshuset

E-post: registrator.lsf@sll.se

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).