

Avdelningen för forskning och innovation
Svante Söderholm
016-544 21 22
svante.soderholm@energimyndigheten.se

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

- Energimyndigheten anser att betänkandet har en begränsad beskrivning av de samhällsutmaningar som vi står inför i Sverige och globalt samt hur lärosätena kan förväntas att utvecklas för att möta dessa. Detta, tillsammans med betänkandets avgränsning beträffande innovationsfrågor, gör att betänkandets argument för de förslag som framförs saknar det nödvändiga helhetsperspektivet. Dessa brister innebär att Energimyndigheten anser att betänkandet inte ensamt kan ligga till grund för en långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.
- Energimyndigheten anser att innovation och näringslivets konkurrenskraft är centrala perspektiv att belysa vid en analys av hur lärosätenas bidrar till att möta de nationella och globala samhällsutmaningar vi står inför och inte kan lämnas utanför när förslag, bedömningar och liknade tas fram.

Energimyndighetens ställningstagande

- Mot bakgrund av en förtjänstfull beskrivning av samverkan och samhällspåverkan finner Energimyndigheten det något förvånande att utredningen ensidigt väljer att framhålla det fria kunskapssökandet, stark akademisk integritet och höga kvalitetskrav som främsta förutsättningar för den högre utbildningens och forskningens bidrag till samhällets utveckling. Utredningens perspektiv borde ha kompletterats genom att tydligare lyfta vad som bäst uppfattas som högskolans och andra samhällsaktörers gemensamma ansvar att, utifrån sina respektive roller och institutionella villkor, i samverkan och interaktion identifiera behov och genom forskning och utbildning söka lösningar för att tillgodose dem.
- Det framstår i utredningens betänkande inte som uppenbart hur förslaget till ekonomisk premiering av samverkan leder till målet att samverkan och ett samhällsansvar ska vara en naturlig och integrerad del av utbildnings- och forskningsverksamheten, och att detta element därmed stärks i den professionella kultur varpå verksamheten vilar.

- Energimyndigheten menar att införandet av en frivillig överenskommelse mellan regeringen och respektive lärosäte innebär ytterligare en nivå i styrningen som dessutom är otydlig både i fråga om styrning och lagrum.
- Energimyndigheten anser att en långsiktigt och dialogbaserad styrning kan åstadkommas med dagens instrument i form av regleringsbrev och regeringsuppdrag, särskilt med lärosätesspecifika regleringsbrev.
- Energimyndigheten avstyrker förslaget om att incitament av ekonomisk natur inte bör kopplas till överenskommelser. Energimyndigheten anser att såväl uppnådda mål som resultat bör premieras.
- Energimyndigheten delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att stärka kapaciteten för analys av högre utbildning och forskning. Energimyndigheten delar dock inte utredningens uppfattning om hur den bör genomföras och organiseras.
- Energimyndigheten anser att det finns både för- och nackdelar med en samlad proposition för högre utbildning och forskning som läggs fram en gång per mandatperiod. En samlad proposition får inte innebära att väsentliga samhällsfrågor får ett begränsat utrymme. En samlad proposition bör följas av en energiforskningsproposition som knyter an till den samlade, som förhållandet är i dag mellan forskningspropositionen och energiforskningspropositionen.
- Energimyndigheten avstyrker utredningens förslag om att öka lärosätenas direkta anslag för forskning finansierad genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. Utredningen framhåller vikten av den fria forskningen, men övertygar inte i argumenten till varför den skulle stärkas vid en ökning av universitetens direkta anslag.
- Energimyndigheten anser att ökade basanslag medför betydande risker för en konservering av forskningens inriktning genom att etablerade discipliner, forskare och forskningsområden får ett fortsatt och än större utrymme. Energimyndigheten menar att utredningens förslag försvagar statens och Energimyndighetens möjligheter att använda stöd till forskning och innovation för att mobilisera de insatser som behövs för att klara av de stora samhällsutmaningarna såsom klimatfrågan och energifrågan.
- I fråga om avvägningen mellan olika forskningsområden delar Energimyndigheten utredningens bedömning. Satsningar på strategiskt viktiga forskningsområden behövs som ett komplement till den fria forskningen.
- Energimyndigheten anser att utredningens förslag för att öka jämställdheten i högskolan har stora brister och det finns en bristande insikt i hur de strukturella villkor och hinder som motverkar jämställdhet ska kunna förändras. Förslaget om omfördelning och ökade direkta anslag visar inte minst på en bristande sjukdomsinsikt genom att öka risken för att förstärka rådande normer och manligt kodade områden inom högskolan som missgynnar forskningens innehåll såväl som jämlika karriärvägar för alla
- Beskrivningen av konsekvenser och tillhörande analyser är svag (Vidare är argumentationen och konsekvensanalysen för ett antal förslag bristfälliga.

Specifika synpunkter

Energimyndighetens yttrande fokuserar på frågor som är centrala för styrning och resurstilldelning och/eller påverkar lärosätenas roll i samhället och samhällets utveckling.

Energimyndighetens yttrande tar sin utgångspunkt i myndighetens uppdrag och att flera samhällsutmaningar såsom klimatfrågan måste hanteras skyndsamt.

Av utredningens uppdrag framgår att syftet är att lämna förslag så att styrningen av statliga lärosäten kan utvecklas för att effektivt och ändamålsenligt stödja målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning och högre utbildning leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.¹

Bristande analys och framåtblickande perspektiv

Betänkandet ger en tydlig genomgång av den historiska styrningen av Sveriges lärosäten, vilket ger en tillbakablick och bild av lärosätenas historiska styrning. Det är relevant för att ge en förståelse för hur styrningen utvecklats, som ett avstamp för en förändring. Det som i stor utsträckning saknas är det framåtblickande perspektivet, inklusive den bild av de samhällsutmaningar vi står inför i Sverige och globalt som ska mötas av väl fungerande svenska lärosäten, samt hur lärosätenas roll kan förväntas att utvecklas. Bristen på en framåtblickande omvärldsanalys gör att betänkandet saknar ett viktigt perspektiv för en analys av lärosätenas roll och styrning. Det önskvärda men saknade perspektivet skulle ha bidragit till en analys och underbyggda förslag på hur vi styr och formar moderna lärosäten som med flexibilitet kan möta kommande samhällsutmaningar och fortsätta att bedriva ”fri forskning”.

Önskvärt av ett betänkande av denna vikt är en tydlig analys, som belyser relevanta perspektiv och som speglar utredningens mål. En sådan analys saknas i flera delar i betänkandet, vilket är till stor del beskrivande. Bristen på en relevant analys innebär att argumenten för de förslag som presenteras framstår som mindre väl underbyggda.

Utgående från syftet och inriktningen på utredningen är det klart att lärosätet sätts i centrum, men även om detta beaktas finner Energimyndigheten att det hade varit önskvärt med en mera utförlig redovisning av konsekvenser av förslagen för andra aktörer i samhället.

Innovationssystemet

I utredningens direktiv framgår att betänkandets förslag ska främja innovation som bidrar till samhällets utveckling och bidrar till att möta samhällsutmaningar, med målet att Sverige ska vara ett av världens främsta innovationsländer.

¹ Kommittédirektiv 2017:46

Utredaren väljer att avgränsa betänkandet från att belysa innovation, med skrivningen ”Dock har vi i utredningsarbete valt att inte gå närmare 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 aktörer samt regelverk och lagstiftning som ligger utanför högskolans ordinarie verksamhet.”

Det är anmärkningsvärt att betänkandet avgränsar sig från att behandla innovation. Inte bara för att det är ett avsteg från utredningens direktiv. En modern högskola är en integrerad del av samhället och att bidra till samhällets utveckling och förändring, bland annat genom innovativa lösningar, måste ses som en central uppgift för lärosätena.

Avgränsningen och dess skrivning tyder på en syn där innovationssystemet kan behandlas fristående från styrningen av lärosätenas verksamhet, och det framställs som om lärosätena inte deltar i samhällets utveckling och förändring. En sådan syn är otidsenlig och beklaglig. Att frångå den uppgift som utredaren har åtagit sig genom att avgränsa sig från innovation, får inte bara ses som en begränsning i betänkandet, utan det får konsekvenser för dess slutsatser och förslag. Genom att inte relatera till en komplett bild av vad lärosätenas verksamhet syftar till haltar analysen. De olika förslagen blir svårare att beakta när de är baserade på en begränsad bild av det sammanhang och den uppgift högskolan har i samhället.

Som exempel kan nämnas att förändrade arbetssätt och nytänkande lösningar är viktiga bidrag för att möta de energi- och klimatutmaningar som samhället står inför. För att främja innovation beskriver International Energy Agency vikten av att gå ifrån det linjära synsättet på innovation till en systemsyn, där man betonar värdet av möjligheten till återkoppling mellan olika delar och faser.² Forskning blir då inte ett första steg i en kedja, utan en viktig komponent som kan främja innovation i olika utvecklingsfaser av produkter (varor och tjänster). Styrningen av och verksamheten vid svenska lärosäten bör utformas så att forskningen kan möta och bidra till sådana behov.

Betänkandet behandlar frågor av betydande vikt för att skapa en framtida konkurrenskraft för Sverige. Internationell handel sker allt mer i globala värdekedjor, där den svenska konkurrenskraften är beroende av att företag kan bidra i de delar av de globala värdekedjorna som har högt förädlingsvärde, exempelvis forskning och utveckling. Styrningen av och verksamheten vid svenska lärosäten bör utformas så att samverkan med näringslivet, inte minst med tillväxtorienterade, innovativa små och mellanstora företag, underlättas som bidrag till svensk konkurrenskraft.

² IEA, Energy Technology Perspectives – Mobilising Innovation to accelerate climate action (2015)

Energimyndigheten anser att innovation och näringslivets konkurrenskraft är centrala perspektiv att belysa vid en analys av hur lärosätenas bidrar till att möta de nationella och globala samhällsutmaningar vi står inför.

Samverkan och samhällspåverkan

Utredningens betänkande innehåller en relativt omfattande redogörelse av innebörden av och ökade förväntningar på samverkan och samhällspåverkan. Lärosätenas samverkan med det omgivande samhället i vid mening beskrivs alltid ha utgjort en grundpelare i lärosätenas arbete och varit en självklar del av såväl utbildning som forskning. Högskolan har varit en integrerad och pådrivande aktör i samhället, med nära anknytning till skola, näringsliv, stad, politik och kultur, och förväntningarna på högskolan har ökat i takt med dess ökade omfattning och roll i samhället.

Högskolans samverkan med omgivande samhälle har under lång tid haft en central roll inom flera politikområden. En rad utredningar och forskningspolitiska propositioner 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 samhällseliga utmaningar.

Utredningen framhåller att samverkan och samhällspåverkan på många sätt sedan länge är en del av högskolans kultur och historia, och att utvärderingar också pekar på att den utvecklats mycket under senare årtionden. Samtidigt pekar utvärderingar på fortsatt utvecklingsbehov. Utredningen hänvisar till "åtskilliga vittnesmål", såväl inifrån akademien som utanför den, om att insatser för samverkan och samhällspåverkan fortfarande inte alltid får det utrymme som många skulle önska. Till det uppges finnas yttre hinder i form av t.ex. det ekonomiadministrativa regelverket, liksom hinder i form av tradition och kultur. Lärares och forskares arbete med samverkan och samhällspåverkan anses ta tid från forskningsmeriteringen, som det i dag fästs störst vikt vid i högskolans kultur och incitamentsstruktur. Även mobiliteten mellan akademi och näringsliv eller offentlig sektor, som kan ha stor betydelse för ett ömsesidigt kunskapsutbyte, antas kunna missgynnas. Det finns, enligt utredningen, 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.

Betänkandet beskriver hur lärosätenas samhällsansvar delvis handlar om hur forskning och utbildning bedrivs och utformas. Utbildningen ska vara användbar och bidra till att fylla kompetensbehov på arbetsmarknaden och andra samhällsbehov. Även forskningen anses naturligen, utöver den rena nyfikenheten, drivas av olika samhällsbehov som den kan bidra till, liksom att beakta vilka problem eller risker den kan tänkas skapa. Samverkan – i form av ömsesidigt utbyte med parter utanför högskolan – anses utgöra ett viktigt medel. Utbildningen görs 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 stärker på motsvarande sätt forskningens kvalitet och relevans. Utöver ömsesidiga samverkansaktiviteter ingår i samhällsansvaret också aktivt arbete för att föra ut kunskap på olika sätt. Häri uppges ingå 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.

Mot denna förtjänstfullt beskrivna bakgrund, och att regeringen i direktiven till utredningen pekar på samverkan som en naturlig och integrerad del av lärosätenas utbildning och forskning vilken bör kunna bidra till att stärka dessas kvalitet och relevans, är det något förvånande att utredningen därefter så ensidigt väljer att framhålla det fria kunskapssökandet, stark akademisk integritet och höga kvalitetskrav som främsta förutsättningar för den högre utbildningens och forskningens bidrag till samhällets utveckling. Styrningen av högskolan bör främja ett rollsäkert samhällsansvar, vilket uppges innebära att lärosätena utifrån en stark akademisk integritet förväntas göra vad de kan för att den kunskap och kompetens som skapas kommer till nytta i samhället på olika sätt. Här menar Energimyndigheten att utredningens perspektiv måste anses vara alltför ensidigt. Det borde ha kompletterats genom att tydligare lyfta vad som bäst uppfattas som högskolans och andra samhällsaktörers gemensamma ansvar att, utifrån sina respektive roller och institutionella villkor, i samverkan och interaktion identifiera behov och genom forskning och utbildning söka lösningar för att tillgodose dem.

Utredningen konstaterar att flera viktiga principer finns uttryckta i högskolelagen, men att några aspekter skulle kunna markeras tydligare, nämligen 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. Om inriktningen skulle förtydligas i en sådan riktning, menar Energimyndigheten att det finns en uppenbar risk att samverkan reduceras till en praktik som i alltför hög grad genomförs på högskolans och lärarnas villkor, utgående enbart från deras, ibland rimligen ofullständiga, världsbild och verklighetsuppfattning. Principerna och formerna för samverkan och samhällspåverkan bör främja interaktion och utformande av en gemensam världsbild samt innefatta en behovsgrundad, gemensam problemformulering.

Frågan om samverkan hänger följaktligen också intimt samman med den om högskolans roll i innovationssystemet, vilken utredningen, enligt ovan, valt att hänskjuta till en annan utredning.

I behandlingen av frågan om ekonomisk premiering av samverkan, föreslår utredningen att regeringen genomför särskilda satsningar där medel fördelas som direkta anslag efter en öppen utlysning och en transparent beredningsprocess. En generell fördelningsnyckel för samverkan eller samhällspåverkan i resurstilldelningssystemet anses inte vara ändamålsenlig. Det framstår i

betänkandet inte som helt uppenbart hur den föreslagna typen av satsningar, vilka rimligen är av en något särskild och avgränsad karaktär, leder till målet att samverkan och ett samhällsansvar ska vara en naturlig och integrerad del av utbildnings- och forskningsverksamheten, och att detta element därmed stärks i den professionella kultur varpå verksamheten vilar. Tydligheten ökar inte av att det enda som i sammanhanget sägs ingå i stärkandet av samverkan är att akademisk integritet och kvalitet inte är förhandlingsbara.

Dialogbaserad och långsiktig styrning genom överenskommelser och regleringsbrev

En hörnsten i utredningens förslag är en frivillig överenskommelse mellan regeringen och respektive lärosäte. Energimyndigheten menar att införandet av en sådan överenskommelse innebär en ytterligare nivå i systemet som dessutom är otydlig både i fråga om styrning och lagrum. Ytterligare en nivå innebär ökad risk för mer administration och detaljstyrning. Energimyndigheten anser ändå att en ökad dialog är ett bra medel för att bibehålla ”den akademiska friheten” och att samtidigt slå vakt om regeringens behov att kunna påverka lärosäten i fråga om utbildning och i viss utsträckning forskning. Energimyndigheten anser att en långsiktig och dialogbaserad styrning mycket väl kan åstadkommas med dagens instrument i form av regleringsbrev och regeringsuppdrag, särskilt med lärosätesspecifika regleringsbrev.

Energimyndigheten delar inte utredningens uppfattning i fråga om att koppla medel till en eventuell överenskommelse. Energimyndigheten avstyrker förslaget om att incitament av ekonomisk natur inte bör kopplas till överenskommelser. Energimyndigheten anser att såväl uppnådda mål som resultat bör premieras. Ett sätt att åstadkomma det är att utnyttja hela eller delar av den fördelningspott som tidigare använts för omfördelning.

En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Energimyndigheten delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att stärka kapaciteten för analys av högre utbildning och forskning. Energimyndigheten delar dock inte utredningens uppfattning om hur den bör genomföras och organiseras.

Analysen som ska genomföras omfattar många olika frågor och perspektiv: kvalitetsutvärderingar, frågor om relevans, effektanalyser, uppföljning av specifika insatser, regeringsuppdrag, olika reformer mm. Att ta fram dessa underlag kräver många olika kompetenser. Analyser, uppföljning, utvärdering och liknande bygger i mycket på tidigare underlag och kräver sammanställning för att sammantaget utgöra bra och användbart kunskapsunderlag. Att skapa en separat analysfunktion innebär risker i fråga förlust av kompetens och sammanhangsberoende kunskap.

Energimyndigheten menar att en utveckling och förstärkning av analyskapacitet bör baseras på UKÄ:s och Vetenskapsrådets arbete inom ett regeringsuppdrag. Myndigheterna lämnade 2018 ett förslag till hur olika myndigheters

uppföljningar och utvärderingar av verksamheter vid universitet och högskolor kan samordnas.

En samlad proposition för högre utbildning och forskning

Energimyndigheten anser att det finns både för- och nackdelar med en samlad proposition för högre utbildning och forskning som läggs fram en gång per mandatperiod. En tydlig nackdel är att för samhället viktiga forskningsfrågor, bland annat klimat- och energifrågor, inte belyses väl och inte får lika mycket uppmärksamhet som i dagens propositioner. I dag dominerar utbildningsfrågor ofta diskussionen om universitet och högskolor. Forskning och utbildning har olika tidsramar och delvis olika perspektiv. Både forskning och utbildning skulle gagnas av ett längre perspektiv och stabilare förutsättningar. En samlad proposition som omfattar lärosätenas hela verksamhet skulle bidra till det. Det är viktigt att den kommer att ha med ett innovationsperspektiv. Om så inte är fallet finns en betydande risk att samverkan och nyttiggörande av forskningsresultat och utbildningens roll i samhället inte beaktas i nödvändig utsträckning.

En samlad proposition får inte innebära att väsentliga samhällsfrågor får ett begränsat utrymme. En samlad proposition bör följas av en energiforskningsproposition som knyter an till den samlade, som förhållandet är i dag mellan forskningspropositionen och energiforskningspropositionen. Vidare bör energiforskningspropositionen tydligare behandla utbildningsfrågor, dvs. kompetensförsörjning.

Utbildning och forskning

Energimyndigheten menar att det är väsentligt att stärka kopplingen mellan forskning och utbildning. För att klara den nödvändiga omställningen är en snabb och god kompetensöverföring från lärosätena till det övriga samhället nödvändigt. Det handlar om kunskap och personer. Starkare band mellan grundutbildning och forskning bidrar till att studenterna när de lämnar lärosätena har möjlighet att ta till sig den kunskap som efterfrågas då och i framtiden.

Ifråga om forskarutbildningen vill Energimyndigheten erinra om att forskarstudier idag i stor utsträckning är finansierade av externa medel.³ Extern finansiering innebär att det finns goda möjligheter för staten att genom de olika forskningsfinansiärerna påverka forskningens inriktning så att samhällsutmaningar behandlas, nyskapande forskning stöds, samt samhällets behov av forskarutbildade personer inom olika områden tillgodoses.

Forskning balans mellan direkta anslag och externa medel - resursfördelning

Energimyndigheten avstyrker utredningens förslag om att öka lärosätenas direkta anslag för forskning finansierad genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. Det finns inget i utredningen som stärker bilden av varför lärosätenas direkta anslag ska öka och varför medel fördelade genom statliga

³ Externfinansieringens roll, VR2019 och Villkor och förutsättningar för VR:s bidragsmottagare, VR2018