



STIFTELSEN för
STRATEGISK FORSKNING

2019-04-12

Dnr zA19.0036

Utbildningsdepartementet

Dnr U 2019/00304/UH:05

Yttrande till betänkandet av Styr- och resursutredningen (STRUT): En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Med anledning av regeringens önskan avger Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF) synpunkter på förslagen och materialet i rapporten samt en bedömning av dess konsekvenser.

Sammanfattning

Status Quo, Panta Rei eller Per Aspera ad Astra

Vårt samlade intryck av utredningen är att den är en partsinlaga för lärosätetsledningarna. Erfarenheter från avnämarsidan saknas. Det finns dåligt underbyggda slutsatser i utredningen, där de flesta förslagen handlar om lärosätets egen rådighet över medlen. Det saknas kritisk reflexion över hur dessa huvudsakligen skattemedel bättre än idag ska skapa forskningsgenombrott och ökad innovationsförmåga. Utredningen andas att alla lärosäten är lika effektiva och historisk fördelningsnyckel av anslag är det fortsatt rätta. Vi ifrågasätter detta, emedan citeringsgenomslaget för svenska forskningsrapporter är lägre än konkurrentländernas och näringslivet minskar investeringarna i just svensk forskning. Om förslagen omsätts i politik, är vi oroliga för att Sveriges konkurrenskraft kommer fortsätta att minska, både när det gäller kunskapsgenerering och kunskapsomvandling. Här sammanfattar SSF sina synpunkter på förslagen från STRUT:

Profilering mellan högskolor	Bra, ger forsknings- och utbildningsspetsar
Samlat anslag för forskning och utbildning	Bra, men lär av historien för infrastruktur
Omfördelning av externa bidrag till basanslag	Skadligt; m a p kvalitet, förnyelse, insyn
Dialogbaserad styrning från statens sida	Moralisk risk, urholkar autonomi
Nyttiggörande och innovation	Saknas
Att inte mäta kvalitet	Bristfälligt huvudmannaskap
Att inte omfördela anslag efter prestation	Dålig styrning; ger sämre resultat

Stiftelsen önskar istället att lagstiftarna riktar siktet högre - mot stjärnstatus – och mobiliserar för att möta tidens disruptiva krafter och tilltagande omställningsstakt. Sverige behöver flera starka forskningsmiljöer som blir mer entreprenoriellt uppkopplade. För detta krävs att nästa proposition på området blir sant kvalitetsstyrande och utvecklar delarna om samverkan. Att släppa innovationsdelen ur nästa forskningsproposition vore förödande, liksom att fortsätta sprida resurserna tunt. Ekosystemet med forskningsfinansiärer och forskningsinstitut bör vidare förstärkas avseende forskningsinfrastruktur och teknikvetenskaper.

Synpunkter på förslagen

Stiftelsen anser att betänkandet inte möter sitt främsta direktiv att främja högkvalitativ forskning, utbildning och innovation. Direktivet är vällovligt emedan nuvarande system inte i tillräckligt hög grad driver fram och premierar kvalitet och relevans. Vi menar att svenska lärosäten behöver skapa och utveckla flera internationellt ledande kompletta akademiska miljöer. De verkar attraherande på industrins investeringar i forskning och utveckling.¹ I ett önskat stadigvarande tillstånd bör Sverige ha det antal lärosäten som motiveras av deras respektive profilerade uppdrag och där de är internationellt konkurrenskraftiga.

Betänkandet tar sig bara an en delmängd av dagens problem, föreslår inte konkreta förbättringar och rymmer flera missriktade förslag, varav flera riskerar förstärka dagens konstaterade problem. De problemen hittas bland lärosäten som verkar utan strategier, fördelar medel efter behovsprinciper, och inte uppmuntrar till rörlighet och samverkan. Symptom är näringslivets minskade relativa avsättningar till FoU i Sverige och förskjutning från F till U samt svårigheter att rekrytera kompetent personal. Nybörjarna bland studenter i Sverige är äldre än i många andra OECD-länder.² De examinerade kommer ut senare på arbetsmarknaden och många studenter slutför inte heller sin utbildning. Tre år efter den nominella studietiden hade i genomsnitt 53 procent av de svenska nybörjarna tagit examen jämfört med ett snitt på 69 procent i OECD-länderna.

VR visar i sin Forskningsbarometer från 2017 (nästa uppges komma i juni 2019) att citeringsgenomslaget för svenska vetenskapliga artiklar är lägre än för våra konkurrentländer. Att den primära lösningen på dessa problem skulle vara mera basanslag bör kraftigt ifrågasättas då situationen uppstått under de 10-20 år som staten kraftigt höjt anslagen till forskning, men lärosätena uppenbart gjort andra prioriteringar inom sin ökande autonomi. Frågan berör alltså ledningen av UoH^{3,4} och hur väl denna går i takt med kollegiet.

Vår slutsats är att staten behöver engagera sig mer i ägarfrågor som utformningen av styrelse, uppdragsbeskrivning, och kvalitetsuppföljning. Universitet med starkt ledarskap, strategier och ett gott karriärsystem (*tenure track*) leder till genombrottsforskning.⁵

Onyttigt att omfördela externa bidrag till basanslag

Betänkandets förslag om att omfördela externa bidrag till basanslag är omotiverat ur ett kvalitetsperspektiv, vilket diskuteras nedan. Att flera lärosätesledningar och SUHF önskar mera fria medel är förståeligt utifrån ett partsintresse, men inte systemoptimerande.

Vilken innovation?

¹ IVA-Projektet (pågående) *Näringslivets FoU-investeringar*, Round Table 2017-01-11

² Svensk högre utbildning i internationell belysning, Rapport 2019:5, UKÄ

³ SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*

⁴ IVA-R 487 *Universitets- och högskolestyrelser – utmaningar och utvecklingspotential*, IVA 2016

⁵ *Pros and Cons of Distribution Streams of Governmental Funding for Research*, Dr. Michael Stampfer, WWTF, Österrike (mars 2019). Rapporten är tillgänglig från Formas.

Det är anmärkningsvärt att innovation har lämnats utanför utredningen, fast det ingår i direktivet. Det är olyckligt när en färsk rapport samtidigt visar att Sverige tappar positioner på Bloombergs lista över världens främsta innovationsländer.⁶ Utredningen brister dessutom avseende analys av samverkan inom lärosätenas tredje uppgift, där nyttiggörande och effekter med verkanshöjd för samhället borde ha analyserats och omsatts i konkreta förslag. De senare har varit föremål för ett flertal studier där förslag till reformer redan finns.⁷

I en aktuell sammanställning beställd av Formas⁵ diskuteras hur en svensk akademisk elit återkommande besegrar förfäktarna för en innovation- eller näringslivspolitik över hur statliga FoU-satsningar ska inriktas. Regeringen skulle alltså göra klokt i att låta åtminstone Näringsdepartementet få större inflytande över högskolepolitiken eller laborera med andra funktionella departementsindelningar.

Svenskt Näringsliv ger i sin skuggutredning till STRUT⁸ olika reformförslag, vilka bör tas fasta på. SSF dessutom att 2-3% av relevanta externa bidrag reserveras för nyttiggörandeinsatser i enlighet med ett tidigare utredningsförslag.⁹ SSF tillämpar 3%, med gott utbyte. Entreprenörskapsutredningen¹⁰ har också viktiga insikter för t ex innovationskontor och holdingbolag. Till *syvende og sidst* krävs att lärosätena inför och tillämpar meritvärde för samverkan och mobilitet i sina tjänsteordningar.¹¹

Styrning för kvalitet behövs

Forskning och högre utbildning är i Sverige huvudsakligen skattefinansierad. Det är därför högst rimligt mätningar sker av kvalitet för utförd forskning, utbildning och samverkan (kvalitativt) samt genomslag (kvantitativt) för samhället. Prestationsbaserad omfördelning av medel blir en naturlig följd av detta.

Kvantitativa mätningar har flera kända nackdelar, men har också visat sig vara starka indikatorer på just kvalitet. I Storbritanniens REF genomfördes en *post festum* jämförelse av *Peer review* granskningen med indikatorer som visade en slående hög korrelation - för de flesta ämnen mellan 97 och 100 procent, för IT 91 procent (se tabell 1 i referens 12)¹².

Utredningen lämnar inga förslag på hur forskningens kvalitet ska mätas och resultatet användas för omfördelning av resurser mellan forskningsutförare. Utredningen argumenterar till och med emot att sådan mätning alls ska ske. Staten har som yttersta uppdragsgivare ett ansvar att försäkra sig om måluppfyllnad. Den kontroll av lärosätenas eget kvalitetsarbete - utöver respektive styrelses ansvar - som kommer att ske av UKÄ är inte ändamålsenlig.

Utredaren anför att alla lärosäten är unika och måste tillåtas så vara samt att de bör utvärdera sig själva. Finansierare däremot, är inte unika utan ska slås samman till en enhet som inte bör utvärdera sig själva (s. 213) utan av extern oberoende part. Detta paradoxala resonemang kan uppfattas som att utredaren har allt för liten förståelse för olika sektorsorgans uppgift, som

⁶ www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-22/germany-nearly-catches-korea-as-innovation-champ-u-s-rebounds

⁷ *OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2016*, 22 mars 2016

⁸ En akademi för kunskapsekonomin; Reformen för en högskola i världsklass, Svenskt Näringsliv 2019

⁹ *Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor*, SOU 2012:41

¹⁰ *Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet*, SOU 2016:72

¹¹ Lärosätenas samverkan med det omgivande samhället, SUHF, december 2018

¹² HEFCE, UK, *The metric tide, Correlation analysis of REF2014 scores and metrics*, 2015

till exempel Energimyndigheten, Formas, med flera. Vidare så har det tidigare föreslagits i en utredning från 2008 att slå samman alla finansiärer under ett tak vilket inte genomfördes då den absoluta majoriteten av remissinstanser förkastade förslaget eftersom det inte tog hänsyn till skillnaden i utförandelogik mellan kunskaps*generering* och kunskaps*omvandling*, se remissvar gällande SOU 2008:30¹³.

Utredningen noterar (sid 254) att forskarutbildningen inte getts något större utrymme i de senaste tio årens forskningspolitiska propositionerna. Det är likaså ett bekymmersamt tillstånd att antalet doktorander är nära nog konstant sedan tio år.¹⁴ Både regeringen bör genom lärosätena ta ett större ansvar för kompetensförsörjningsbehovet från samhället utanför akademien, främst näringsliv, vårdsektor och grund- och gymnasieskola.

Det är förvånande att samtidigt som utredaren förespråkar att indikatorbaserad mätning av huvuduppgifterna *inte ska* förekomma, så föreslås att det *ska* ske när det gäller jämställdhet (sid 312). Det kan tolkas som att det avses att jämställdhet är så viktigt att det måste mätas och användas för styrning, men att forskningskvalitet, utbildning eller innovation inte är det.

Positivt med profilering, sammanhållet anslag, dialog, men slår i öppna dörrar

Betänkandets förslag om mera profilering av högskolor är välmotiverat, men är möjligt för högskolor att driva inom nuvarande reglering. Stiftelsen tillstyrker förslaget att skapa ett sammanhållet anslag för forskning och utbildning, utifrån premissen att detta bidrar till det ansvarstagande kollegiet. Kompletta akademiska miljöer inkluderar även samverkan, vilket dock lärosätena redan har rådighet över, men där STRUT inte verkar förstärkande.

För förslaget om dialogbaserade överenskommelser mellan högskola och departement, är det väsentligt att det i första hand ska gälla den (nya) verksamhet som staten vill se komma till stånd och vara förenad med avsevärd utmaning eller risk utanför den utveckling som lärosätet lämpligen redan (rimligen) prioriterat inom sin budget och strategi för sin kärnverksamhet. Sådana utvecklingskontrakt lämpar sig alltså bäst för riktade insatser inom strategisk forskning,¹⁵ ett särskilt utbildningsuppdrag eller infrastrukturuområde. I övrigt skapar det otydlighet i rollfördelningen och ansvar. Detta kan också uppfattas som icke-transparent då systemet inte i förväg aviserar vad som skulle kunna leda till högre/lägre anslagstilldelning för respektive lärosäte (*hemliga handslag?*).

Vad samverkan egentligen innebär

Utredningen föreslår (avsnitt 7.2) en ny formulering i högskolelagen att i högskolans uppgift ska ingå att verka för att dess kunskap och kompetens kommer samhället till nytta. Det tillstyrker stiftelsen, även om tillägget är onödigt, då själva grundidén med lärosäten är att de ska fylla en viktig roll i samhället. För utredningens föreslagna anknutna åtgärder har vi därför följande invändningar:

¹³ Forskningsfinansiering - kvalitet och relevans, SOU 2008:30

¹⁴ *Universitet och Högskolor, Årsrapport 2018*, UKÄ

¹⁵ Strategisk forskning avser här att dess område har ett samhällstillväxtperspektiv.

- i) Utredningen argumenterar för att *nyttig* samverkan ska bli föremål för överenskommelser med staten tillsammans med utlysningar av särskilda medel i konkurrens (sid 24). Stiftelsen anser istället att denna uppgift bör integreras i grunduppgifterna.
- ii) Utredningen föreslår (avsnitt 7.4) att bedömning av lärosätenas samverkansarbete primärt ska ske inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet under UKÄ. Det anser stiftelsen vara fel, dels för att UKÄ inte har expertis på området och dels för att det flyttar fokus från faktiska resultat av samverkan till valet av arbetsform.
- iii) Utredningen föreslår (sid 298) att samverkan inte bör utgöra en generell fördelningsnyckel för anslaget. Stiftelsen förstår att det hänger samman med utredarens sympatiska tanke att den akademiska friheten ska respekteras och där ska råda tillit att denna inte styrs av politiska eller ekonomiska intressen. Det är snarare ett naivt förhållningssätt och lämnar fältet öppet för akademien att fortsätta som förut.

Sammanfattningsvis: Utredningen har inte gjort en samlad översyn, inte heller tagit ett helhetsperspektiv och utgör alltså inte ett ramverk som kan hålla över tid. Utredningens förslag premierar heller inte resultat ut från lärosätena. Betänkandet bör därför inte utgöra grund för nästa forskningsproposition.

Konsekvenser av förslagen

Om, som föreslås i betänkandet, konkurrensutsatta statliga forskningsmedel minskar i relativa termer mot basanslag, så riskerar kvaliteten i forskning att minska. Oberoende offentliga forskningsstiftelser och privata finansierare kommer då att spela en än viktigare roll, men göra systemet ännu mera känsligt för förändringar i dessa finansierares utdelningsstrategier. Externa forskningsfinansierare (inklusive de statliga) skapar kvalitet och förnyelse i forskningen samt uppmuntrar till samverkan mellan discipliner och samhällssektorer. Forskare ska få konkurrera på lika villkor. Vi har i den delen ett hyggligt system idag.

Utredningens avståndstagande från kvalitetsmätningar och prestationsbaserad (om)-fördelning av anslag rullar tillbaka tidigare svenska högskolereformer och befäster skråtänkande inom akademien. Det ökar samtidigt den moraliska risken i lärosätets förhållande till staten.¹⁶ Utredningens tes förefaller vara att mer anslagsmedel är *direkt* korrelerat med högre kvalitet. I detta tankegods förefaller det inte möjligt att spåra att det ena lärosätet skulle kunna vara effektivare, eller bättre, än det andra vilket också måste innebära att lärosäten inte behöver lära av varandra när nya innovationer, administrativa rutiner, eller annan effektivisering tas fram. Var går tillitens gräns?

Utredarens uppfattning att andelen basanslag ska sättas till 50% av totalt tillgängliga medel är problematisk med sin statiska implikation, både mot staten och den privata sektorn samt mellan lärosäten med olika finansieringsportföljer. Det skapar även utelåsningseffekter för privat finansiering då denna ingår i ekvationen. Det kan väl inte anses vara ett problem om forskningsstiftelser ökar utdelningarna?! Inslaget av civila aktörer borde snarare öka som en balans mot staten och näringslivets prioriteringar.

¹⁶ Nationalekonomisk teori; Schubert, T. (2009) *Empirical Observations on New Public Management to Increase Efficiency in Public Research?* Research Policy 38, pp 1225-1234: “[universities] would argue that possible failure has to be accrued to bad luck and not to laziness.”

Sammanfattningsvis: Kvalitén av forskning utförd vid svenska lärosäten kommer att minska om medel överförs från externa finansiärer till basanslag. Betänkandet urholkar flera forskningspropositioners ansatser till kvalitetsmätning, vilket kan leda till minskat ansvarstagande hos lärosätena och ökad politisk polarisering.

Synpunkter på materialet

Utredningen förbigår utredningsuppdraget för innovation

Det är en anmärkningsvärd brist att högskolans roll i det nationella innovationssystemet inte utretts, utan föreslås (avsnitt 7.8) bli föremål för en särskild utredning.

Utredningens problematiska syn på extern forskningsfinansiering

Utredarens uppfattning att andelen basanslag (idag 44%) skulle komma i balans vid 50% tycks taget ur luften och saknar underbyggnad i utredningen. Sverige sticker inte heller ut bland framgångsrika forskningsnationer för vare sig låg eller hög andel basanslag. Vårt land utmärker sig dock negativt med stort antal lärosäten och snabbt växande antal forskare, vilka nu delar både basanslag och externa bidrag i allt mindre portioner.¹⁷ En omfördelning blir därför utan positiv verkan för de ledande forskarna, men ger negativa effekter för flertalet aspirerande forskare då externa forskningsfinansiärer oftare verkar kvalitetsdrivande och för förnyelse liksom samverkan.

Betänkandet påstår att lärosätenas förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet hämmas av ett ökat beroende av tidsbegränsade externa forskningsbidrag (s. 123); -Är det inte snarare en fördel att få ett externt bidrag till en verksamhet som lärosätet vill bedriva?! Vi uppfattar en stigmatisering i utredningen kring externa forskningsfinansiärers roll. Regleringsbrev med resurstilldelning har ju samma tidsutsträckning som de externa bidragen.

Påståendena att nuvarande höga (är de faktiskt det?) andel externa medel skulle ha en rad negativa konsekvenser (sid 22, 268) och därmed bära skuld till en svår situation för lärosätena är tendentiösa. De är inte underbyggda med någon bedömning av motsvarande positiva konsekvenser. Till exempel anförs en studie (Ref. 92) att en hög andel externfinansiering medför höga transaktionskostnader i form av att skriva och granska ansökningar, som om motsvarande insatser inte skulle behövas i ett system med enbart basanslag och inomkollegial bedömning. Den senare skulle tappa i transparens och ge upphov till godtycke samt olikhet mellan lärosäten jämfört med externa finansiärers landsövergripande och kvalitetssäkrade processer. För sammanhanget bör noteras att forskningsråden i praktiken är forskardominerade vad gäller utdelningspolitik, dvs styrs av samma klass som inom högskolan önskar mera basanslag. I en situation där staten inte avser tillföra mera basanslag netto, vilket är en utgångspunkt för STRUT (att förslagen inte får ställa krav på ökade resurser), uppstår frågan om vad kollegiet egentligen vill prioritera för system och hur de ska få komma till tals, vilket inte har bedömts i STRUT.

Externa finansiärer behövs, menar stiftelsen, i överensstämmelse med politiken efter andra världskriget (jfr Tage Erlander, Ingvar Carlsson) för att bl.a.:

¹⁷ *Forskningsbarometern 2017*, Vetenskapsrådet 2017

- 1) Befordra kvalitet i forskningen genom öppen och transparent konkurrens
- 2) Möjliggöra multi- och transdisciplinär forskning och samarbeten mellan olika högskolor och andra samhällsaktörer
- 3) Introducera nya forskningsområden och strategiska program samt stödja infrastruktur.

VR visar i en rapport att citeringsnivåerna för vetenskapliga publikationer är högst för de som finansierats av forskningsråd jämfört med för artiklar tillkomna med enbart basanslag.¹⁸ Vidare finns forskning kring industridoktorander som visar att forsakre i samverkan genererar forskning med *både* högre akademiskt genomslag som industriellt genomslag¹⁹

En mångfald forskningsfinansiärer behövs också för att möta varje och olika behov och situationer bland forskare och det större samhället. Detta ställs mot utredarens tankefigur (sid 281) att det "...finns anledning för regeringen att genomföra en ny utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering i syfte att åstadkomma en samordnad och flexibel struktur." där *samordnad* och *flexibel* kan uppfattas som motsägelsefulla. Även på sid 322 förordas att *likriktande effekter* på högskolesektorn ska motverkas samtidigt som utvärderaren argumenterar för en monokultur på finansieringssidan. SSF önskar här att regeringen överväger att återinföra ett teknikvetenskapligt forskningsråd (TFR) och ett eget råd för forskningsinfrastruktur utbrutet ur VR. Ett TFR bör få strategiska uppgifter inklusive SFO som t ex AI, medicinsk teknik, disruptiv materialforskning och fossilfria energisystem.

Forskningsstiftelser liksom fonderingar av medel motiveras särskilt av möjligheten att de kan verka över lång tid, emedan de statliga forskningsråden anvisas medel på bara några års sikt samt att stiftelserna ligger bortom armlängds avstånd från politiken och akademien,²⁰ vilket minskar risken för institutionella inlåsningar. Det är alltså önskvärt att flera forskningsstiftelser inrättas och privata donationer uppmuntras med skatteavdragsrätt. Flera stiftelser får till effekt att kunskaps- och innovationsintensiva företag stannar i landet, givet ändamålsparagraf att verksamheten ska vara baserad i Sverige eller landsgagnelig.

Utredningen ger en skev bild av lärosätenas samverkansuppgift

Utredningen anger *samverkan* 252 gånger och påtalar begreppsförvirring (sid 285). Stiftelsen menar att samverkansbegreppet och uppdraget till högskolan behöver länkas starkare till nyttiggörande, dvs effekter av lärosätets arbete med verkanshöjd på samhället. Samverkan är oftast en nödvändig (men inte alltid tillräcklig) förutsättning för att åstadkomma genomslag. Genomslag ska här tolkas som konkret inflytande (under överskådlig tid och med sin kontext) på det omgivande samhället genom tillämpning av forskningsresultat för att nå sociala, ekonomiska, miljömässiga eller kulturella effekter. Genomslag utanför akademien angår därför spridning, förfining, kommersialisering, patentering, licensiering eller annan praktisk användning av forskningsresultat. Det ska finnas trovärdiga orsakssamband mellan forskning och nyttiggörande, för att den ska vara lämplig för mätning.

¹⁸ *Pilotstudie 2: Bibliometriska indikatorer på effekter av Vetenskapsrådets finansiering*, VR 2015

¹⁹ *Does working with industry come at a price?*, *Technovation* 41-42 (2015) 51-61

²⁰ Jämför resonemangen bakom danska reformer

Sammanfattningsvis: Utredningsmaterialet saknar bedömningar av hur innovationsförmågan kan ökas i och kring högskolan. Grundforskning länkas sällan till entreprenörer. Förslag saknas för att lyfta nyttiggörandedelen av samverkansuppgiften Utredningen bygger på icke-verifierbara påståenden om externa finansiärers skulle ha negativ inverkan för lärosätena. Mycket tyder på att förhållandet snarare är det omvända i dagens Sverige.

Remissvaret är föredraget för SSF:s styrelse 2019-04-11.

SSF, 2019-04-12

Beslutande

Föredragande

Lars Hultman

Joakim Amorim

VD

Programchef