

Universitet och högskolor i förändring

*Sammanfattning av
fyra projekt och
åtta rapporter*

Expertgruppen för analys

2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund

Universitet och högskolor i förändring

Utgiven av: Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)

www.suhf.se

ISBN: 978-91-989285-7-0

Omslag/original: Premediabatteriet

Tryckeri: AMO-Tryck AB, Solna 2025

Universitet och högskolor i förändring

*Sammanfattning av
fyra projekt och
åtta rapporter*

Expertgruppen för analys

2025

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund



Innehåll

Inledning	5
1. Förutsättningar och villkor	7
2. SUHF och expertgruppen för analys	11
3. Sammanfattning av rapporterna	15
4. Vägen framåt	29

Inledning

Universitet och högskolor är viktiga och utgör en grundpelare för vårt samhälle. De ger förutsättningar för tillväxt och välbefinnande men har också andra väsentliga funktioner. Högskoleutbildning ger personer den kompetens som behövs på arbetsmarknaden och bidrar till att studenter utvecklas till självständiga och kritiskt reflekterande individer. Forskningen spelar en avgörande roll genom att generera ny kunskap, utveckla teknik, förbättra hälso- och sjukvården och bidra till samhällsutvecklingen på många olika sätt. Utan lärosätenas utbildning och forskning hade vårt samhälle och vår värld sett mycket annorlunda ut.

Våra lärosäten fungerar som katalysatorer för framsteg och bidrar till att bygga en hållbar framtid. Verksamheten vid lärosätena utgör också en allt viktigare grund för vår demokrati. Att lärosätena fungerar väl är en angelägenhet för hela samhället. En grundläggande förutsättning är att den akademiska friheten upprätthålls och respekteras.

I denna skrift presenteras och sammanfattas åtta olika rapporter från SUHF:s expertgrupp för analys. Expertgruppen fokuserar på fyra övergripande områden – akademisk frihet, kontroll och byråkratisering, högre utbildning och livslångt lärande samt extern finansiering av forskning. Dessa rapporter ger var för sig intressanta och rika bidrag inom sina respektive områden. Sammantaget ger dessa underlag en bra beskrivning av högskolesektorns utmaningar och pekar på möjliga lösningar. Förhoppningen är att dessa rapporter inte bara ska fungera som intressanta kunskapsunderlag utan också bli utgångspunkter för politiska beslut.

I följande skrift kommer först en inledande beskrivning av lärosätenas uppdrag och vikten av akademisk frihet. Därefter presenteras SUHF och Expertgruppen för analys lite närmare. I kapitlet därefter finns en kortare sammanfattning av de åtta rapporterna. I det avslutande kapitlet vänds blicken framåt och nya projekt presenteras.

Hans Adolfsson

Ordförande för SUHF och Expertgruppen för analys

1



1. Förutsättningar och villkor

Universiteten och högskolorna utgör en viktig och central del av vårt samhälle. Vid våra lärosäten utbildas studenter till arbetsmarknaden och till samhällsbärande yrken. Universitetens forskning har lett till framsteg och innovationer som har förändrat och förbättrat vår värld och våra liv. Lärosätenas verksamheter skapar ekonomiskt välstånd och är delaktiga i att lösa stora samhällsutmaningar.

Universitet och högskolor bidrar till bildning. Genom bildning tränas kritiskt tänkande, självreflektion, problemlösning och förmågan att se saker från olika perspektiv. Att bilda innebär att ge individer kunskap och förmågor som kan hjälpa dem att både förstå och utveckla sig själva och sitt samhälle. Detta leder i sin tur till en ökad känsla av mening och sammanhang, en förbättrad livskvalitet samt förmåga till både omställning och motståndskraft.

Verksamheten vid lärosätena utgör en grund för den demokratiska utvecklingen. Demokratin minskar i vår värld och kan aldrig tas för given, den måste ständigt odlas och värnas. Lärosätena har en allt viktigare roll och ett större ansvar i att möta komplexa problem, ge faktabaserade underlag till diskussioner och beslut samt hålla emot populism, förenklingar och faktaresistens.



Verksamheten vid lärosätena utgör en grund för den demokratiska utvecklingen. Demokratin minskar i vår värld och kan aldrig tas för given, den måste ständigt odlas och värnas.

Den akademiska friheten utgör grunden

Universitetens och högskolornas grundläggande uppdrag är att fritt söka efter kunskap och att fritt förmedla kunskap. Kunskapssökandet utgår från att det inte på förhand går att veta vilka kunskaper och kompetenser som är viktiga eller efterfrågade i framtiden. En del i detta uppdrag är att ifrågasätta etablerade antaganden och utgångspunkter, ställa obekväma frågor och emellanåt föra fram kontroversiella slutsatser.

Universiteten har en lång historia som egen organisationsform som sträcker sig tillbaka ända till 1100- och 1200-talet. Möjligheten att själva kunna utveckla normer för att definiera, identifiera och sprida kunskap utan yttre och olämplig styrning är själva grundvalen för lärosätena. Under historiens gång har lärosätena utvecklat och förfinat förmågan att framställa kunskap och fakta. Lärosätena utgör idag unika institutioner i vårt samhälle och i vår värld. Dessa behöver vi slå vakt om.

För att lärosätena ska kunna genomföra sitt uppdrag med hög kvalitet, relevans och trovärdighet krävs akademisk frihet. Den akademiska friheten för studenter, lärare och forskare samt lärosätenas organisatoriska självbestäm-

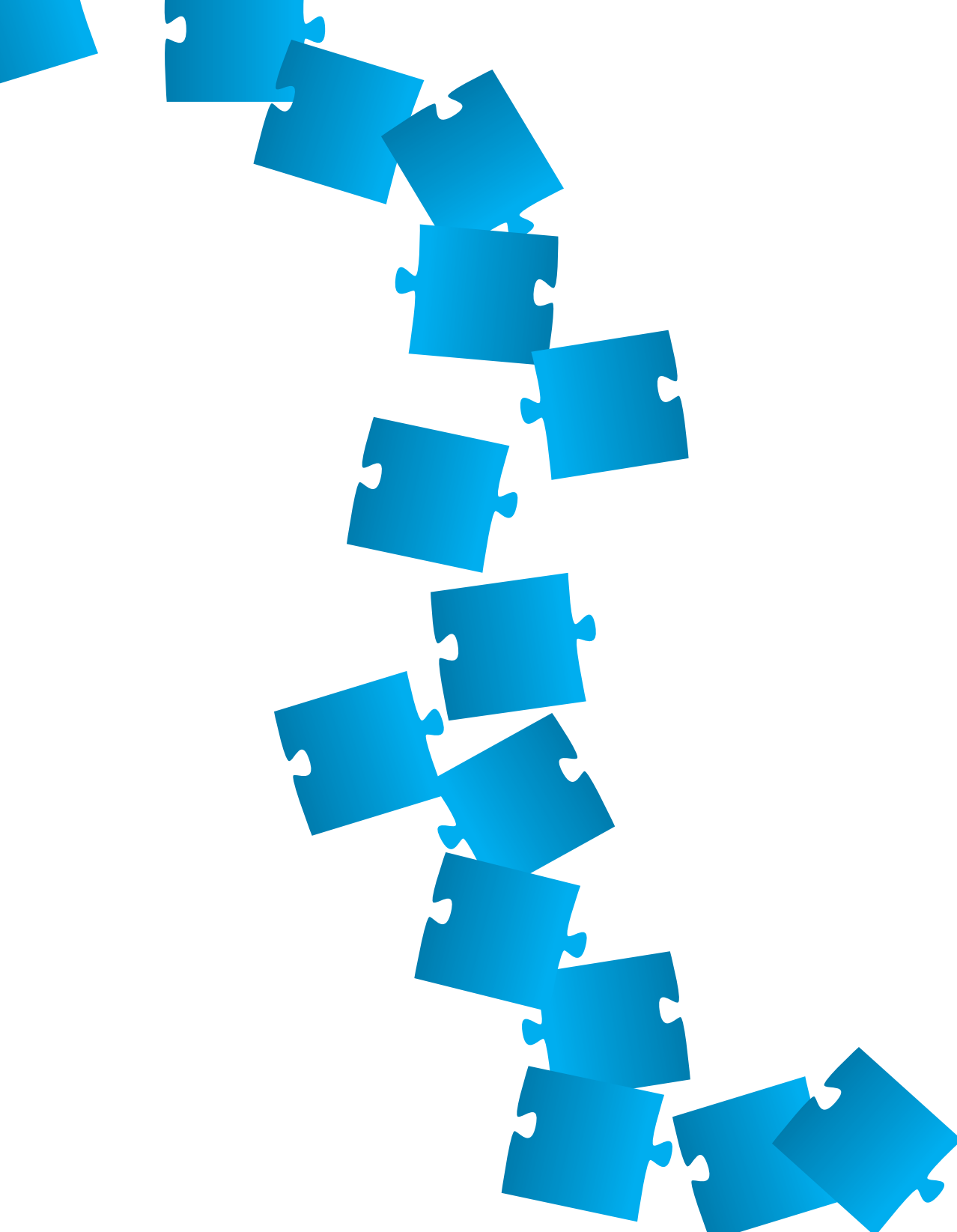
mande utgör en absolut förutsättning. Samtidigt har den politiska styrningen av universitet och högskolor ökat. Att skydda lärosätena från olämplig påverkan och styrning är centralt, inte bara för lärosätena utan även för samhället i stort.

Kunskapen som produceras och finns vid lärosätena kan liknas vid en naturresurs som tillhör alla i samhället. Förväntningar och tryck från samhället och politiken är legitima,

men samtidigt måste lärosätena kunna upprätthålla ett tillräckligt mått av integritet och självständighet för att inte malas ned av alla krav och förväntningar och därmed inte klara av att vårda och utveckla sin "naturresurs". Att lärosätena står fria från politisk styrning och yttre maktgrupperingar är nödvändigt. Utan denna självständighet och akademiska frihet riskerar kunskapen att bli styrd, ofullständig och i värsta fall felaktig.



För att lärosätena ska kunna genomföra sitt uppdrag med hög kvalitet, relevans och trovärdighet krävs akademisk frihet. Den akademiska friheten för studenter, lärare och forskare samt lärosätenas organisatoriska självbestämmande utgör en absolut förutsättning.



2



2. SUHF och expertgruppen för analys

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) bildades 1995 och har 38 lärosäten som medlemmar. SUHF tillvaratar universitetens och högskolornas intressen utåt och verkar inåt i frågor där samordning behövs. Förbundet har till syfte att främja samråd och samverkan mellan universitet och högskolor och att agera i frågor av gemensamt intresse. SUHF är en central länk mellan lärosätena och regeringsmakten, centrala myndigheter och organisationer i sektorn, forskningsfinansiärer samt näringslivet.

SUHF arbetar i stor utsträckning genom olika arbetsgrupper. Grupperna sätts samman med rektorer, förvaltningschefer och sakkunniga från olika lärosäten. Arbetsgrupperna och projekten resulterar i olika rapporter, rekommendationer eller uttalanden.

Studentperspektivet garanteras genom att SFS är inbjudna att utse representanter till arbetsgrupper och projekt.

Sveriges universitet och högskolor utgör tillsammans landets största myndighetssektor med en omsättning på över 70 miljarder kronor. I en alltmer föränderlig omvärld har sektorn ett allt större behov av kvalificerade analyser och pålitliga kunskapsunderlag. Dessa underlag och analyser ska hjälpa lärosätena i deras utvecklingsarbete och fungera som stöd, men också kunna användas för att påverka beslutsfattare, regering och riksdag.



Sveriges universitet och högskolor utgör tillsammans landets största myndighetssektor med en omsättning på över 70 miljarder kronor. I en alltmer föränderlig omvärld har sektorn ett allt större behov av kvalificerade analyser och pålitliga kunskapsunderlag.

Expertgruppen för analys

SUHF:s förbundsårsamling beslutade den 20 oktober 2021 att förbundet ytterligare skulle bygga ut sin analyskapacitet genom att inrätta en expertgrupp för analys och vid förbundsårsamlingens möte året därpå pekades aktuella projekt ut. I beslutet ingick att expertgruppens första mandatperiod ska vara fyra år, från 2022 till och med 2025. Denna analyskapacitet ska vara en integrerad del av SUHF:s verksamhet och utgöra en utvidgning av det utredningsarbete som redan bedrivs.

Expertgruppen för analys har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov identifierade inom högskolesektorn. Gruppen ska följa upp politiska reformer och andra förändringar av de villkor som påverkar lärosätena och förse förbundet med underlag för att kunna argumentera för de frågor som förbundet vill driva. En viktig målsättning för arbetet inom expertgruppen är att kunna visa hur olika frågor hänger ihop och kunna identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.

Expertgruppen för analys består av följande ledamöter:

- Hans Adolfsson, rektor Stockholms universitet, ordförande
- Tim Ekberg, stabsråd Lunds universitet, verkställande ledamot
- Ylva Fältholm, rektor Högskolan i Gävle
- Martin Hellström, rektor Mälardalens universitet
- Kerstin Jacobsson, universitetsdirektör KTH
- Johan Johansson, universitetsdirektör Göteborgs universitet
- Elsa Berlin, viceordförande Sveriges förenade studentkårer.

Expertgruppen har tillsammans med förbundsårsamlingen pekat ut fyra olika projekt. Till varje projekt har det knutits en eller flera projektansvariga skribenter som tagit fram en eller flera rapporter. Följande projekt har varit i gång under 2023 och 2024:

Akademisk frihet och ändrad organisationsform

Projektet har som uppdrag att beskriva utvecklingen av den akademiska friheten och lämna förslag som kan bidra till att öka lärosätenas autonomi. I detta ingår att beskriva hur en ny och förändrad offentlig-rättslig organisationsform kan utformas för lärosätena.

Projektledare och författare: Tim Ekberg

Ökad kontroll och ökad byråkratisering

Detta projekt har som uppdrag att beskriva hur förutsättningar för universitet och högskolor har förändrats genom ökad kontroll och ökade krav på återrapportering samt ge förslag på hur ett utökat förtroende mellan lärosäten och statsmakt kan uppnås.

Projektledare och författare: Shirin Ahlbäck Öberg & Johan Boberg

Styrning av lärosätenas utbildningsutbud

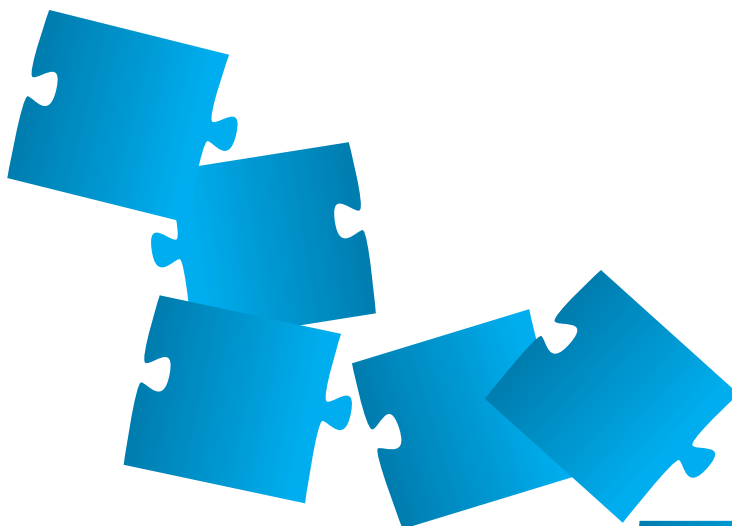
Projektet har haft som uppdrag att undersöker hur utbildningens utformning och styrning har påverkats av ökade förväntningar på kompetensförsörjning och livslångt lärande samt lämna förslag på hur en ändamålsenlig styr- och resursfördelningsmodell för utbildningen kan utformas.

Projektledare och författare: Ingeborg Amnéus & Pam Fredman

Ökat beroende av externa bidrag

Projektet har haft som uppdrag att granska och presentera hur det ökade beroendet av externa medel för forskning har utvecklats och vilka konsekvenser detta har fått för lärosäten samt beskriva centrala och ändamålsenliga grundförutsättningar för forskningen.

Projektledare och författare: Ulrika Bjare & Pam Fredman



3



3. Sammanfattning av rapporterna

I detta kapitel presenteras en sammanfattning av de fyra olika projektens åtta rapporter. Rapporterna utgör ett omfattande underlag vilket inte minst inkluderar studier av utveckling över tid och jämförbar utveckling i andra länder. Samtliga rapporter lyfter även fram möjliga lösningar och alternativa styrsystem. Förslagen i rutorna riktar sig, i varierande utsträckning, både till lärosätena själva och till politiken.

Det är författarna själva som ansvarar för innehållet och förslagen i rapporterna. Beskrivningarna och förslagen speglar därmed inte nödvändigtvis SUHF:s officiella ställningstaganden.

Du hittar samtliga rapporter på SUHF:s hemsida:
<https://suhf.se/arbetsgrupper/expertgruppen-for-analys/>

Projekt 1

Akademisk frihet och ändrad offentlighetslagstiftning

Projektet har presenterats i tre olika skrifter och rapporter. En första kortare skrift gav en introduktion till vad akademisk frihet är och hur den är kopplat till lärosätenas självbestämmande och institutionella autonomi. I efterföljande rapport genomfördes en mer omfattande genomgång av hur lärosätena styrs både i Sverige och i länder inom EU. Ett ökat politiskt intresse, mer pengar och mer styrning går som en röd tråd i beskrivningarna. I den tredje rapporten riktas fokus mot de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge och beskriver hur lärosätena styrs och vad kan vi lära oss från dem. Flera konkreta förslag presenteras i rapporterna för att uppnå en ökad akademisk frihet och ett tydligare självbestämmande.



Sammanfattning av de tre rapporterna:

Akademisk frihet består av många olika delar, men kärnan utgörs av forskningens och utbildningens frihet samt den institutionella autonomi för lärosätena. Den akademiska friheten har som syfte att säkerställa att forskningen och utbildningen kan vara fri från olämplig styrning och fritt generera och sprida kunskap.

Genom att skydda organisationer och myndigheter från direkt politisk styrning stärks grundläggande funktioner i vårt samhälle. Inte minst skyddas vitala funktioner som främjar och utvecklar demokratin och rättsstaten. Akademisk frihet och självständiga lärosäten är därmed en angelägenhet för hela samhället och bör skyddas. Det yttre skyddet för den akademiska friheten avgörs av hur relationen mellan staten och lärosätena är utformad och reglerad. Lärosätena har samtidigt själva ett ansvar för att upprätthålla ett akademiskt ansvar. Akademiskt ansvar handlar om att de som är involverade i akademisk verksamhet har en skyldighet att säkerställa att deras arbete är vetenskapligt korrekt och etiskt hållbart.

Den historiska utvecklingen

Efter andra världskriget växte statens intresse för lärosätenas verksamhet. Under 1960- och 1970-talet ökade snabbt antalet studenter vilket ledde till ett behov av förändring. 1977 blev nästan alla eftergymnasiala utbildningar en del av högskolesystemet och en enhetlig högskolelag började gälla. Nästa stora reform kom 1993 och innebar en övergång till ett mål- och resultatbaserat styrsystem – ett system som fortfarande gäller.

År 2006 tillträdde en regering med ett uttalat mål att öka lärosätenas autonomi. En utredning tillsattes som lämnade förslaget att lärosätena borde upphöra att vara förvaltningsmyndigheter och i stället bli en ny offentligrettslig organisationsform med egen rättskapacitet. Regeringen genomförde dock aldrig detta förslag. En grundlagsutredning föreslog att forskningens frihet borde anges i grundlagen, ett förslag som genomfördes 2010. Ett par år senare föreslog den så kallade STRUT-utredningen att akademisk frihet borde skrivas in i högskolelagen, vilket även genomfördes 2020. Men lagen angav bara att lärosätena själva ska främja och värna den akademiska friheten inom sin egen organisation och innebar inget ökat självbestämmande.

Den internationella utvecklingen

Lärosätena över hela världen har utvecklats från små akademiska öar av mindre ekonomisk betydelse till stora system för högre utbildning och forskning som är helt centrala för sina länders förutsättningar. Lärosäten förväntas vara ekonomiska tillväxtmotorer, lokomotiv för innovation, bryggor till omvärlden och bidrar till att lösa stora samhällsutmaningar. Denna förändring har lett till att lärosätena har förflyttats från en relativt undanskymd och skyddad tillvaro till att befinna sig i politikens mittfåra. Detta har i sin tur lett till ökade förväntningar, nya uppdrag och mer pengar, men också till ökad styrning. Kraven på kontroll, utvärdering och återrapportering har stadigt växt i omfång och komplexitet.

Det har tagits fram allt fler deklamationer, resolutioner och ställningstaganden som på olika sätt pekar på vikten av att den akademiska friheten upprätthålls och att lärosätena är autonoma. Magna Charta Universitatum, som antogs 1988, är ett exempel på en väl spridd deklamation som närmare 1 000 universitet skrivit under över hela världen. Även Europaparlamentet och Europarådet har i ökad utsträckning arbetat för att stärka akademisk frihet och autonomi för lärosätena inom medlemsländerna och har antagit ett antal rekommendationer och resolutioner som tydliggör medlemsländernas ansvar. I en europeisk jämförelse har de svenska lärosätena en låg grad av autonomi.



...lärosätena har förflyttats från en relativt undanskymd och skyddad tillvaro till att befinna sig i politikens mittfåra. Detta har i sin tur lett till ökade förväntningar, nya uppdrag och mer pengar, men också till ökad styrning.

Alla nordiska länder har ett likartat system för den högre utbildningen och forskningen. Samtidigt finns det flera skillnader i hur staten styr sina lärosäten och vilken grad av autonomi de har. I Finland och Danmark är lärosätena egna organisationer med egen rättskapacitet, medan de norska lärosätena fortsatt är myndigheter med tydlig särställning. Möjligheten att utse sin egen rektor, ledamöter till styrelser och faktiska förutsättningar ser också olika ut. Sammantaget är den svenska statens grepp om sina lärosäten överlag starkare än i de övriga nordiska länderna.

Förslag

Skyddet för den akademiska friheten avgörs av hur relationen mellan staten och lärosätena är utformad och reglerad, vilka förutsättningar som gäller och vilken nivå av tillit som finns. Följande förslag är exempel på åtgärder som kan vidtas för att öka den akademiska friheten och stärka lärosätenas autonomi:

- *Skriva fram i grundlagen att den akademiska friheten ska skyddas, värnas och främjas och att den akademiska friheten ska omfatta forskningen, den högre utbildningen och lärosätenas rätt till autonomi.*
- *Att det skapas en anpassad offentligrättslig organisationsform för lärosätena med egen rättskapacitet som därmed får möjlighet att ingå avtal och samarbeten.*
- *Öka lärosätenas inflytande att utse sin egen rektor och sina styrelseledamöter.*
- *Tydliggöra och skydda de kollegiala strukturerna och det kollegiala inflytandet.*
- *Att regeringen avhåller sig från att detaljstyra utbildning och forskning, så att lärosätena själva kan göra strategiska och anpassade vägval.*
- *Att det utvecklas en dialogbaserad styrning som mer bygger på tillit än kontroll och att det skapas fler mötesplatser mellan politiken och lärosäten.*

Projekt 2

Ökad kontroll och ökad byråkratisering

Projektet har presenterats i två delrapporter. I den första rapporten beskrivs hur kontrollen och byråkratiseringen har utvecklats sedan reformen 1993. Rapport-

ten ger den hittills mest utförliga kartläggningen av denna utveckling och visar tydligt hur kontrollen, kraven och regleringen stadigt har växt utan att resurser har tillförts. Den andra delrapporten bygger i huvudsak på enkäter till förvaltningschefer och prefekter och beskriver vad de ökade kraven har inneburit för lärosätena. Rapporterna visar att alltmer kraft och arbetsinsatser läggs på att upprätthålla den växande byråkratin vilket negativt påverkar lärosätenas möjlighet att bedriva utbildning och forskning.



Sammanfattning av de två rapporterna:

Ingen organisation klarar sig utan administration och byråkrati. Det krävs administrativa rutiner för att hålla ihop organisationen och för att säkerställa att verksamheten bedrivs rättssäkert och effektivt, men detta måste hållas på en rimlig nivå. Poängen med rapporten har varit att göra den växande administrativa bördan och den ökade byråkratiseringen synlig. Kartläggningen av statens styrning av universitet och högskolor visar att antalet återrapporteringar och utvärderingar stadigt ökat och blivit alltmer omfattande och komplexa sedan 1993 års högskolereform. Detta inkluderar utvecklingen av högskoleförfattningarna, regleringsbrev riktade mot lärosäten och sektorsmyndigheter samt generella författningar med krav och reglering riktad mot lärosätena.

En ökad styrning genom nya lagar

Den ökade kontrollen hänger samman med en tilltagande politisk styrning av högskolesektorn, genom ett successivt adderande av politiska målsättningar i högskoleförfattningarna (framför allt i högskolelagens första kapitel) eller

höjda ambitioner inom redan befintliga uppdrag. Ofta åtföljs målsättningarna av krav på att lärosätena upprättar handlingsplaner, inför systematiska arbetsprocesser och åiterrapporterar vilka åtgärder man vidtagit. Det går tydligt att se att lärosätenas särart bland myndigheterna har suddats ut. De statliga



Det går tydligt att se att lärosätenas särart bland myndigheterna har suddats ut. De statliga lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter och träffas utan urskiljning av de förvaltningspolitiska idéer som riktats mot statens förvaltningsmyndigheter i stort.

lärosätena har därmed alltmer kommit att hanteras som vanliga statliga myndigheter och träffas utan urskiljning av de förvaltningspolitiska idéer som riktats mot statens förvaltningsmyndigheter i stort.

Det är inte regleringsbrev som primärt ökat den administrativ bördan, problemet handlar i stället framför allt om ökad lagstiftning kopplad till olika politiska målsättningar. Exempel på nya författningar och nya politiska målsättningar är systema-

tiskt miljöledningsarbete, likavillkorsarbete, tillgänglighetsdirektiv, systematiskt dataskyddsarbete, systematiskt informationssäkerhetsarbete och risk- och sårbarhetsanalyser. Studien identifierar en svårhanterad målträngsel då alla dessa lagar och politiska målsättningar ska hanteras samtidigt och med samma prioriteringsgrad. En del av denna reglering är dessutom illa anpassad för den verksamhet som universitet och högskolor har i uppdrag att bedriva.

Den ökade politiska ambitionsnivån har ytterst sällan åtföljs av nya resurser. De nya eller "förtydligade" uppgifterna ska i stället, i nästan samtliga fall, utföras inom befintliga ekonomiska ramar. Regeringen tar inte heller ett steg tillbaka för att se den samlade effekten av alla nya uppdrag och krav.

Konsekvenser för lärosätena

Utifrån två enkäter, den ena riktad till samtliga universitets- och högskoledirektörer och den andra riktad till prefekter/avdelningschefer vid sju lärosäten i Sverige, visas konsekvenserna av den ökande kontrollen. Nya uppdrag och politiska målsättningar som tillkommit i högskolelagens första kapitel har påverkat lärosätenas verksamhet på olika sätt. Det har utarbetats centrala

styrdokument, handlingsplaner och policyer och ofta inrättats särskilda avdelningar och/eller expertfunktioner inom förvaltningen för att hantera flera av dessa områden - som samverkan, internationalisering, hållbarhetsfrågor, breddad rekrytering och jämställdhet.

Den generella lagstiftning som har träffat lärosätena handlar om, utöver de som nämnt ovan, systematiskt arbetsmiljöarbete, GDPR, risk- och konsekvensanalyser, internrevision, produkter med dubbla användningsområden, arkivvård och officiell statistik. Av enkätsvaren framgår att prefekterna och universitets- och högskoledirektörerna uppfattar den generella lagstiftningen som betydligt mer administrativt betungande än det som följer av högskoleförfattningarna. Dessa generella författningar bidrar till att särskilda administrativa funktioner har byggts upp inom lärosätena. Dessa funktioner och organ bemannas av personer med höga ambitioner och omsätts i handlingsplaner och policyer som i sin tur genererar arbete inom lärosätena. Sammantaget innebär detta att medel och personresurser flyttas från kärnverksamheten till administrativt arbete vilket oundvikligt tränger undan utrymmet för utbildningen och forskningen.

Förslag

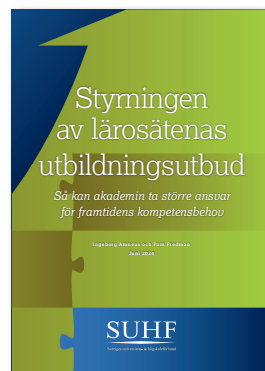
För att bryta kedjan av icke-värdeskapande administrativt merarbete och därmed ge ett rimligare utrymme för kärnuppgifterna vid lärosätena krävs flera åtgärder. Förslag på åtgärder som rapporterna lyfter fram är bland annat:

- *Regeringen och ansvariga myndigheter behöver verka för att minska återrapporteringskraven, uppföljningen och den externa kontrollen.*
- *Om nya uppdrag läggs på lärosätena måste de åtföljas av nya resurser.*
- *Lagar och administrativa uppdrag behöver anpassas till lärosätenas speciella förutsättningar och uppdrag.*
- *Universitets- och högskoleledningar behöver i större utsträckning ta ett ansvar för att påtala den målträngsel som nuvarande styrning från statsmakternas sida innebär samt tillse att det egna lärosätet inte överlastas med administrativa uppgifter som tränger undan kärnverksamheten.*

Projekt 3

Styrningen av lärosätenas utbildningsutbud

Detta projekt presenterades i en sammanhållen rapport. Rapporten visar hur den högre utbildningen är väsentlig för en demokratisk och hållbar samhällsutveckling och avgörande för att förse samhället med yrkeskunnig arbetskraft. Det livslånga lärandet och kompetensutvecklingen är i särskilt fokus och rapporten visar både att detta är en integrerad del av lärosätenas utbildningsutbud och att det samtidigt kan utvecklas ytterligare. Rapporten lyfter särskilt fram forskningsanknytningens vikt för utbildningen. I rapporten presenteras flera konkreta förslag, riktade både till lärosätena och till politiken, hur styrningen av utbildningen kan utvecklas.



Sammanfattning av rapporten

Forskningsanknytning är den högre utbildningens signum. Enligt högskolelagen ska den högre utbildningen vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet. Vad forskningsanknytning konkret innebär för enskilda utbildningar varierar och ska bedömas av utbildningsansvariga lärare. Det är lärosätenas ansvar att tydliggöra och motivera, både för studenter och framtida arbetsgivare, varför forskningsanknytning är viktig.

Förutom vetenskapligt förankrade ämneskunskaper ska en akademisk utbildning stärka studenternas generiska färdigheter, såsom kritiskt tänkande och förmågan att tillgodogöra sig komplex kunskap. Generiska färdigheter är väsentliga för en arbetsmarknad som förändras snabbt och dessa tränas bland annat genom utbildningens forskningsanknytning.

Den grundläggande principen i dagens styrmodell för högre utbildning är att politiken sätter de yttre ramarna, medan lärosätena ansvarar för att inom dessa ramar dimensionera utbildningsutbudet utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Regeringen har dock i ökad utsträckning gjort särskilda satsningar på utpekade utbildningar. Regeringens satsningar bygger

ofta på nationella prognoser utifrån arbetsmarknadens förväntade behov. Men dessa prognoser är sällan träffsäkra. Behovet av kompetens varierar även mellan olika regioner i landet, vilket oftast inte vägs in.

Utbildning för livslångt lärande ingår i universitetens och högskolornas uppdrag och detta har accentuerats både nationellt och inom EU. Att det svenska utbildningssystemet är kursbaserat

är en stor fördel när den högre utbildningen ska möta behovet av livslångt lärande, särskilt genom fristående kurser. För att anpassas för en ny målgrupp kan dock utbildningar behöva tillgänggöras genom att exempelvis erbjudas på distans, på deltid eller på kvällstid. Om inga resurser tillförs kan dock det livslånga lärandet inte expandera utan att tränga undan annan utbildning. Det kan leda

till att färre nybörjare får möjlighet att studera vid landets lärosäten samtidigt som antalet 19–25-åringar i befolkningen kommer att bli fler.

Vem bör betala för de yrkesverksammas kompetensutveckling? För individer som strävar efter vidareutbildning för karriärväxling eller personlig bildning är det rimligt att individen själv står för vissa kostnader, inte för utbildningen i sig men för sin försörjning. Om det i stället handlar om kompetensutveckling av medarbetare på en arbetsplats bör det vara arbetsgivaren som står för kostnaderna för både utbildning och försörjning, exempelvis genom att köpa uppdragsutbildning och bedriva utbildningen inom ramen för anställningen.

För att nå de övergripande målen för högre utbildning krävs att olika aktörer har en ömsesidig respekt, förståelse och tillit för varandras roller. Lärosätena måste förstå politikens behov av resultat och effektivitet, arbetsmarknadens behov av kompetens samt studenternas behov av utbildning med hög kvalitet som håller över tid. Samtidigt måste politiken och arbetsmarknaden respektera den högre utbildningens roll i kompetenskedjan samt lärosätenas ansvar, kunnande och akademiska integritet.



För att anpassas för en ny målgrupp kan dock utbildningar behöva tillgänggöras genom att exempelvis erbjudas på distans, på deltid eller på kvällstid. Om inga resurser tillförs kan dock det livslånga lärandet inte expandera utan att tränga undan annan utbildning.

Förslag

För att vi ska kunna få en så bra högre utbildning som möjligt, där utrymme finns för det livslånga lärandet och kompetensutveckling, har regeringen, utbildningarnas avnämare och lärosätena själva ett gemensamt ansvar. Rapporten rekommenderar bland annat följande:

- Utbildningarna vid lärosätena behöver i ökad utsträckning anpassas och utvecklas utifrån behovet av forskningsanknytning. Detta betyder i praktiken olika för olika typer av utbildningar och olika nivåer.
- Lärosätena behöver förmedla och utveckla både studenternas och arbetsgivarnas förståelse för utbildningens generiska och breda akademiska värden.
- Att på en nationell nivå utveckla samarbeten och arbetsdelning mellan lärosäten kring utbildningsutbudet, i synnerhet inom bristutbildningar och utbildningar för livslångt lärande.
- Lärosätena behöver tillsammans och nationellt arbeta med dimensionering av forskarutbildningen utifrån ett nationellt kompetensförsörjningsbehov.
- För att stärka kopplingen mellan utbildning och forskning behöver det finnas en samlad politik för utbildning och forskning samt ett samlat anslag för utbildning och forskning.
- För att uppnå hög kvalitet samt långsiktiga och stabila förutsättningar behöver resurserna och ersättningen till högre utbildning öka, vilket ger mer lärarledd undervisningstid. Ersättningar för prestationer bör minska i betydelse.
- För att lärosätena ska kunna vara flexibla för studenters och arbetsmarknadens behov behöver styrningen vara mindre detaljerad, exempelvis bör examensordningens mål vara på en mer övergripande nivå.

Projekt 4

Ökat beroende av externa bidrag

Projektet har presenterats i två delrapporter. Den första rapporten beskriver utvecklingen över tid och effekterna av den nuvarande fördelningen av forskningsmedel till universitet och högskolor i Sverige. De effekter som framför allt

sätts i belysning är det ökade beroende av externa forskningsmedel och kraven på medfinansiering av forskning. I den andra delrapporten beskrivs modellerna för forskningsfinansiering i Danmark, Norge, Nederländerna och Belgien (Flandern). Det framträder en tydlig bild där forskningen i allt större utsträckning styrs av politiska målsättningar och hur den externa finansieringen förändrar lärosätenas verksamhet, förutsättningar och villkor.



Sammanfattning av de två rapporterna

Finansiering av forskning vid universitet och högskolor i Sverige.

Den första rapporten beskriver hur fördelningen av forskningsresurser har utvecklats över tid och hur de fördelar sig till olika lärosäten och olika ämnesområden. Det framträder en tydlig bild av hur beroendet av de externa medlen har ökat. Den höga andelen externt finansierad forskning, i relation till det direkta statliga anslaget för forskning och forskarutbildning, innebär utmaningar för lärosätenas möjligheter att ta ett samlat ansvar för både forsknings- och utbildningsverksamheten. Det ökade beroendet av externa medel försvårar för universitet och högskolor att själva prioritera och planera sin verksamhet. Samtidigt konstateras att både direkta statsanslag för forskning och externa medel är nödvändiga.

Det svenska forskningsfinansieringssystemet innefattar både offentligt finansierade organisationer och privata aktörer. Denna finansieringsmodell innebär en pluralism. I ett pluralistiskt system bidrar idealt konkurrensen om de externa medlen till forskningens kvalitet, utveckling och bredd. Det om-

fattande antalet finansieringskällor riskerar dock samtidigt att göra systemet splittrat och komplext. Systemet blir svårnavigerat för forskare och utgör ett hinder när det gäller långsiktig verksamhetsplanering för lärosätena. Systemet innebär vidare att forskare behöver avsätta mycket tid till forskningsansökningar och att forskningens inriktning anpassas utifrån finansiärernas utlysningar, inriktningar, preferenser och regler.

Universitet och högskolor behöver en stabil direktfinansiering som ger reella möjligheter till egeninitierad forskning. Detta gäller inte minst grundforskning, mång- och tvärdisciplinär forskning och ny och oetablerad forskning.



Ett alltför stort beroende av korta externa bidrag leder till osäkra och oattraktiva anställningsvillkor. Direktfinansieringen till forskningen är även den ekonomiska grunden för forskarutbildningen.

Ett alltför stort beroende av korta externa bidrag leder till osäkra och oattraktiva anställningsvillkor. Direktfinansieringen till forskningen är även den ekonomiska grunden för forskarutbildningen. Kraven på medfinansiering från externa finansiärer leder till att lärosätenas direkta anslag binds upp. Det blir allt vanligare att institutioner och forskningsmiljöer

inte längre kan ansöka om externa bidrag då det inte finns tillgängliga direkta forskningsanslag för att klara av medfinansieringen.

Finansiering av universitetsforskning i Europa

Den andra rapporten beskriver och diskuterar modellerna för finansiering av universitetsforskning i Danmark, Norge, Nederländerna och Belgien (Flandern). I rapporten ges en övergripande presentation av respektive lands forskningsystem och universitets- och högskolesektor. Rapporten belyser även pågående politiska förändringar och reformer. Vidare beskrivs hur finansieringsmodellerna i de olika länderna påverkar anställningsformerna för den akademiska personalen, förutsättningarna för en bred vetenskaplig verksamhet samt kopplingen mellan utbildning och forskning.

I rapporten konstateras att det finns en stark forskningspolitisk styrning mot strategiska och tematiska mål genom politiska överenskommelser och öronmärkta medel, med ett särskilt fokus på STEM-områden (naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik). Detta innebär att forskningsområden

som ligger utanför dessa prioriteringar får mindre stöd, trots deras värde för samhället. Samtidigt minskar resurserna för utbildning av studenter i ett par av länderna, vilket har lett till en diskussion om hur universiteten ska kunna balansera och ta ansvar för sina två kärnuppdrag. Rapporten belyser även en allt större spänning mellan forskningssystemens långsiktiga behov och kort-siktiga politiska mål.

Iakttagelserna från de fyra ländernas system visar att en balanserad finansieringsstrategi, med både direkta och externa medel, bäst stödjer en bred, diversifierad och kvalitetsdriven forskningsmiljö. En sådan balans skapar goda planeringsförutsättningar för lärosätena och stärker deras förmåga att attrahera och behålla kvalificerade forskare och lärare. Dessutom ger den lärosätena bättre möjligheter att förhålla sig strategiskt till olika externa finansiärer, både nationellt och internationellt, särskilt i relation till EU:s omfattande forskningsprogram.

Förslag

Dagens forskningsfinansieringssystem och det stora och växande beroendet av externa medel behöver förändras. Rapporterna föreslår bland annat att:

- *Det behöver skapas ett välbalanserat och komplementärt system för finansieringen av forskningen vid landet lärosäten.*
- *Regeringen behöver tillse att de direkta anslagen för forskning och forskarutbildning ökar i relation till lärosätenas totala finansieringsbild.*
- *Regering och riksdag behöver sätta ett långsiktigt riktmärke för det direkta statsanslagets andel av forskningsfinansieringen i relation till lärosätenas totala forskningsfinansiering. Minst hälften av forskningsfinansieringen bör komma från direkta statliga anslag.*

4



4. Vägen framåt

Vi har i det tidigare kapitlet fått en presentation av åtta olika rapporter som belyser olika delar av universitets- och högskolesektorn. Det framträder en tydlig bild där lärosätenas verksamhet har blivit alltmer intressant för samhällets utveckling i allmänhet och ekonomiska tillväxt i synnerhet. Det ökade politiska intresset har lett till mer satsningar, fler förväntningar men också till betydligt mer styrning och kontroll. Denna utveckling går inte bara att se i Sverige utan också i alla länder som ser sig som kunskapssamhällen. Problemen och utmaningarna som lyfts fram i rapporterna är inte nya och inte heller unika för Sverige.

Det är inte svårt att se hur dessa olika rapporter och områdena hänger ihop med varandra. De utgör olika trådar som tillsammans skapar en större väv. När omvärlden blir alltmer komplex, när fragmenteringen ökar och de olika trådarna tvinnas var för sig utan tydliga mönster finns risken att vi fattar fel beslut eller inga beslut alls. Att granska hur trådar och mönster rör sig över tid ger värdefulla insikter till hur olika former av utmaningar har uppstått och utvecklats samt hur dessa utmaningar kan lösas. Frågor hänger ihop och kan oftast endast lösas effektivt och långsiktigt om flera olika områden adresseras och reformeras samtidigt.

Nya direktiv och justerad inriktning

Expertgruppen för analys fortsätter sitt arbete även under 2025. Huvudinriktningen är densamma, men de olika projekten kommer att belysa nya områden och utmaningar. Expertgruppen för analys har tagit fram fem nya direktiv, där tre av direktiven går in i varandra och tillsammans utgör ett sammanhållet projekt.

Det första projektet fortsätter att fokusera på akademisk frihet och lärosätenas autonomi. Projektet ska inledningsvis föreslå hur en nationell och sammanhållen kodex kan utformas som beskriver lärosätenas grundläggande uppgift, identitet och roll. Utifrån en sådan kodex ska en ny och anpassade organisationsform beskrivas och vad en sådan organisationsform kan betyda för lärosätena och staten.

Det andra projektet ska fortsätta att granska den ökande statliga kontrollen och byråkratiseringens effekter. Projektet ska framför allt fokusera på hur lärosätena själva handskas med de byråkratiska uppdragen och lyfta fram goda exempel hur dessa olika pålagor kan hanteras på ett effektivt sätt och på en

rimlig nivå.

Det tredje projektet, som består av tre olika delar, fokuserar på hur samarbeten mellan lärosätena kan utvecklas och bli fler. Detta gäller inte minst utbildningar som lärosätena på egen hand har svårt att bygga upp och upprätthålla. Två av delprojekten

ska titta på var sin utbildningsinriktning – ämneslärarutbildningen och professionsutbildningar inom hälso- och sjukvården. Därutöver ska ett tredje delprojekt ta ett samlat grepp om vad som krävs för att samarbetet inom alla olika typer av utbildningar ska kunna bli bättre.

Vi bygger bra lärosäten tillsammans

Universitet och högskolor är inga isolerade öar utan en integrerad del av samhället. På samma sätt som lärosätena påverkar sin omgivning blir också lärosätena påverkade av det omgivande samhället, av företag, organisationer och medborgare. Universitet och högskolor har ett samhällskontrakt som bygger på ett ömsesidigt beroende, en grundläggande respekt och ett gemensamt ansvar för samhällets utveckling. Detta kräver en öppen attityd från lärosätena och en aktiv samverkan med det omgivande samhället.

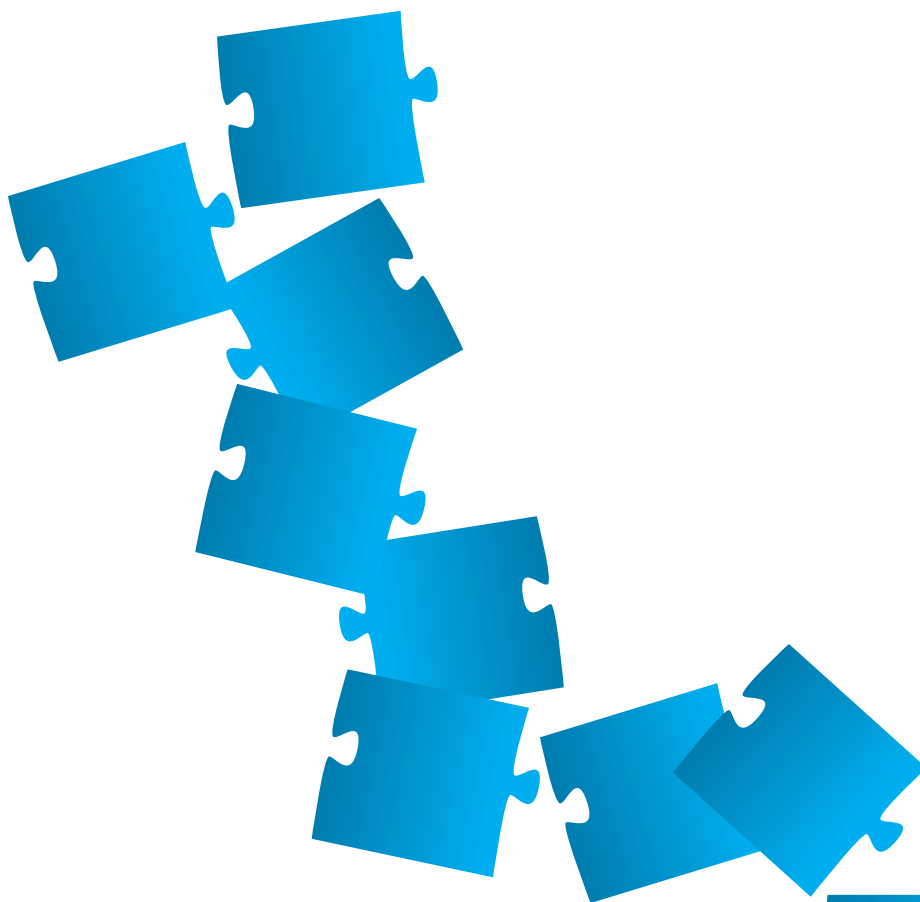
Merparten av pengarna till universitet och högskolor kommer från det offentliga, från skattemedel, och fördelas genom politiska processer. Detta innebär



...samarbeten mellan lärosätena kan utvecklas och bli fler. Detta gäller inte minst utbildningar som lärosätena på egen hand har svårt att bygga upp och upprätthålla.

att lärosätena även framöver kommer att vara beroende av politiken och regeringen. Lärosätena behöver vara lyhörda för politiska målsättningar samtidigt som den politiska styrningen behöver respektera utbildningens och forskningens akademiska frihet och lärosätenas självbestämmande. Ett sådant förhållningssätt leder till långsiktigt hållbar kvalitet och relevans i lärosätenas verksamhet samt stärker förutsättningarna för demokratin.

Universitet och högskolor är fantastiska organisationer med ett stort och viktigt värde för vårt samhälle och vår framtid. För att landets lärosäten ska fungera så bra som möjligt behöver alla tillsammans hjälpas åt. Riksdag, regering och lärosäte har ett gemensamt ansvar att skapa de bästa möjliga förutsättningarna för den högre utbildningen och forskningen. Tillsammans kan vi skapa starka lärosäten som gör skillnad för individer, vårt samhälle och för vår värld.



Expergruppen för analys, har i uppdrag att ta fram underlag och översikter som utgår från behov identifierade inom högskolesektorn. Gruppen ska följa upp politiska reformer och andra förändringar av de villkor som påverkar lärosätena och förse förbundet med underlag för att kunna argumentera för de frågor som förbundet vill driva. En viktig målsättning för arbetet inom expertgruppen är att kunna visa hur olika frågor hänger ihop och kunna identifiera lämpliga och realistiska politiska lösningar.



Denna skrift presenterar och sammanfattar åtta rapporter som tagits fram av Expertgruppen för analys vid SUHF. Denna expertgrupp har som uppdrag att belysa viktiga områden inom universitets- och högskolesektorn, visa hur dessa områden hänger ihop samt presentera realistiska politiska lösningar.

Rapporterna beskriver hur de olika områden har utvecklats över tid och hur det ser ut i andra länder. Samtliga rapporter lyfter fram olika förslag till förbättringar. I dessa rapporter går det att se hur verksamheten vid lärosätena blivit allt viktigare för samhällets utveckling samtidigt som den politiska styrningen och kontrollen har ökat. Den akademiska friheten och lärosätenas självbestämmande har därmed minskat och blivit alltmer kringskuren.

Universiteten och högskolorna är en viktig del av vårt samhälle och den demokratiska utvecklingen. För att landets universitet och högskolor ska fungera så bra som möjligt behöver regering och lärosäten tillsammans skapa de bästa möjliga förutsättningarna för den högre utbildningen och forskningen.

SUHF

Sveriges universitets- & högskoleförbund