



Utvecklingskontrakt mellan stat och lärosäte

Underrapport till *Fyra lärosäten, fyra roller?*
IVA-projektet *Utsiktsplats forskning*



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN (IVA) är en fristående akademi med uppgift att främja tekniska och ekonomiska vetenskaper samt näringslivets utveckling. I samarbete med näringsliv och högskola initierar och föreslår IVA åtgärder som stärker Sveriges industriella kompetens och konkurrenskraft. För mer information om IVA och IVAS projekt, se IVAS webbplats: www.iva.se.

Utgivare: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), 2017
Box 5073, SE-102 42 Stockholm
Tfn: 08-791 29 00

IVAS RAPPORTER: Inom ramen för IVAS verksamhet publiceras rapporter av olika slag. Alla rapporter sakgranskas av sakkunniga och godkänns därefter för publicering av IVAS vd.

UNDERLAGSSTUDIE (IVA-R): Inom verksamheten produceras underlagsrapporter för att belysa olika frågeställningar. Uppdrag kan till exempel ges till enskilda projektmedlemmar, forskare vid universitet och högskolor eller konsultföretag. Författarna står själva för innehållet, och IVA står inte nödvändigtvis bakom analys, slutsatser och eventuella rekommendationer. Inför publicering sakgranskas rapporten av IVA för att garantera vetenskaplighet och kvalitet.

IVA-R 506
ISSN: 1102-8254
ISBN: 978-91-7082-950-5

Projektledare: Martin Wikström, IVA
Författare: Martin Wikström, IVA
Redaktör: Lars Nilsson, IVA
Layout: Anna Lindberg & Pelle Isaksson, IVA

Denna studie finns att ladda ned som pdf-fil
via IVAS webbplats www.iva.se

Innehåll

Sammanfattning	6
Introduktion	7
Nederländerna	8
Finland	9
Utvecklingskontrakt	9
Danmark	11
Utvecklingskontrakt	11
Diskussion	13
Bilaga.....	15
Fotnoter	15
Intervjuer	15

Förord

Under de senare decennierna har det svenska universitets- och högskolesystemet reformerats i flera steg. Exempelvis har flera lärosäten blivit stiftelser, lärosätenas autonomi har ökat och de har fått större frihet att bestämma sin organisation. Vidare har viss prestationsbaserad basfinansiering införts. En viktig drivkraft bakom reformerna har varit att möjliggöra ökad profilering av lärosätena och att skapa ett mer differentierat och internationellt konkurrenskraftigt svenskt högskolelandskap.

IVAs projektet Utsiktsplats forsknings rapport *Fyra lärosäten, fyra roller?* visar att lärosätenas strategiska utveckling i hög utsträckning påverkas av externa faktorer på regionala, nationella och internationella nivåer. En inte ovanlig synpunkt är dessutom att staten som ägare kräver alltför mycket återrapportering och i för hög utsträckning ”detaljstyr”.

I många länder, inklusive Danmark och Finland, används så kallade utvecklingskontrakt mellan huvudmannen staten och individuella lärosäten. Kontrakten kan ses som ett sätt att värna lärosätenas autonomi samtidigt som staten tar sitt långsiktiga strategiska ansvar. Ofta men inte alltid kombineras kontrakten, som i allmänhet har en löptid på tre till fem år, med indikatorer och finansiering.

En möjlig väg för att skapa en mer balanserad situation där svenska lärosätens autonomi värnas samtidigt som staten tar sitt övergripande ägaransvar kan vara att införa utvecklingskontrakt även här. Utsiktsplats forskning har därför utfört en kort litteraturstudie om hur utvecklingskontrakt används i Danmark, Finland och Nederländerna. Projektet anser att för- och nackdelarna med att införa sådana kontrakt i Sverige bör studeras vidare.

Litteraturstudien, som är en underrapport till rapporten *Fyra lärosäten, fyra roller?* har skrivits av Utsiktsplats forsknings projektledare Martin Wikström, IVA.

Gunnar Svedberg, ordförande Utsiktsplats forskning, mars 2017

Sammanfattning

Utvecklingskontrakt mellan huvudmannen (staten) och lärosätena används i många länder inklusive Danmark, Finland, Nederländerna, Skottland, Österrike och Hongkong. Kontraktens införande har ofta varit kopplat med en trend mot att ge lärosätena en större autonomi från staten och syftar till ett mer differentierat högskolelandskap, där lärosätena i hög utsträckning kan utveckla egna strategier och profilera sig. Andra syften med att använda utvecklingskontrakt är att skapa en bättre strategisk dialog mellan huvudmannen och högskolorna, att minska statens detaljstyrning, att öka transparensen samt att ge incitament till ökad kvalitet i forskning och högre utbildning.

I denna text har vi översiktligt studerat systemen i Finland, Nederländerna och Danmark. Finland var år 1994 kanske det första land som införde utvecklingskontrakt. Dessa tar hänsyn till både statens och lärosätenas mål samt använder indikatorer och kvantitativa mål. En del av lärosätenas finansiering är direkt kopplad till överenskommelserna. Nederländerna införde utvecklingskontrakt betydligt senare (2012) men även där finns tydliga kopplingar mellan överenskommelserna och tilldelningen av medel. Lärosätenas strategiska planer spelar viktiga roller men staten krävde också att mål formulerades för sju specifika områden, vilka framför allt är kopplade till utbildning. Det nederländska systemet är i någon mån att betrakta som ett experiment som ska ha utvärderats under 2016. I det danska systemet är kontrakten inte direkt kopplade till finansiering men samtidigt är medelstillelningen i hög utsträckning beroende på resultat. Samtidigt som utvecklingskontrakten generellt är accepterade är de i Danmark fortfarande inte formellt bindande.

Utvecklingskontrakt kan utgöra ett flexibelt verktyg och kontraktperioderna är ofta tre till fyra år långa. Ofta anses de ha bidragit till att öka förståelsen mellan huvudmannen och lärosätena, till att detaljregleringen minskat och att lärosätenas strategiska planer fått ökat genomslag. Samtidigt anser vissa bedömare att kontrakt mest är ”ett annat sätt för staten att kontrollera lärosätena” och en del forskare anser att kontrakten begränsar deras professionella autonomi. En annan åsikt är att lärosäten anpassar sig till statens avsikter för mycket och att utvecklingskontrakt kan bli för styrande. Detta indikerar att utvecklingskontrakt sannolikt är en intressant modell men behöver utvecklas med försiktighet och troligen implementeras stegvis.

Erfarenheterna visar vidare på att utvecklingskontrakt, för att kunna bidra till ett differentierat högskolelandskap, bör tecknas mellan enskilda lärosäten och staten (snarare än med grupper av lärosäten) och bör behandla ett begränsat antal områden. Det sistnämnda bland annat för att bredare kontrakt är svårare att följa upp och kan upplevas som begränsande för lärosätena. Det är självklart också betydelsefullt att bedöma den administrativa belastningen av kontrakten på lärosätena och huvudmannen. Det är mycket viktigt att utvecklingskontrakt inte medför en ökad administrativ kostnad.

Ofta är kontrakten kopplade till användandet av indikatorer. Dessa kan utgöra bra redskap för uppföljning men antalet bör vara begränsat. I många länder är utvecklingskontrakten dessutom kopplade till tilldelningen av offentliga medel. Ersättning kan utgå både för formulerandet av kontrakt och för specifika resultat. Generellt kan detta vara positivt men reser frågan om hur finansieringsmodellen bör se ut och om medlen ska vara konkurrensutsatta. Troligen är det viktigt att eventuella konkurrensutsatta medel är tillräckligt stora för att fungera som incitament för lärosätena. Samtidigt får inte lärosätenas finansiella stabilitet riskeras.

Slutligen är det betydelsefullt att lärosätenas strategiprocesser som föregår ett kontrakt är inkluderande och involverar hela lärosätena samt eventuellt även andra intressenter. Lärosätet behöver känna ett ägarskap och låta processerna ta tillräcklig tid. Även dialogen med huvudmannen måste få ta tid och sker ofta i flera omgångar.

Introduktion

Utvecklingskontrakt och liknande överenskommelser¹ mellan lärosäten och staten finns av flera sorter och i ett flertal länder. I Europa har bland annat Österrike, Tjeckien, Finland, Ungern, Irland, Italien, Danmark, Lettland och Nederländerna erfarenheter av någon form av överenskommelser, och fler länder är intresserade av, eller planerar att, införa utvecklingskontrakt.

Utvecklingskontrakt kan sägas vara ett samlingsnamn för överenskommelser mellan regeringar på nationell eller delstatsnivå, och universitet eller högskolor. Kontrakt ses ofta som ett sätt att ge lärosäten större frihet från staten och större möjligheter till profilering, samtidigt som friheten ges inom kontexten för ett offentligt nationellt forsknings- och utbildningssystem med vissa ramar och inriktningar. Tanken är ofta att detaljregleringen av lärosätena ska minska, något som dock inte alltid verkar ha blivit fallet. Motiven för utvecklingskontrakt kan exempelvis inkludera:

- att uppmuntra lärosäten till profilering och skapa ett mer differentierat högskolelandskap,
- att förbättra den strategiska dialogen och den ömsesidiga förståelsen mellan lärosäten och huvudmannen (oftast staten),
- att öka kvaliteten och effektiviteten i lärosätenas verksamhet,
- att öka transparensen avseende både huvudmannens prioriteringar och lärosätets strategier, samt att tydliggöra ansvarsfördelningen.

Överenskommelserna kan innehålla viljeyttringar om vad lärosätena ska åstadkomma och vara baserade på regeringens avsikter, lärosätenas strategiska planer samt inspel från olika intressentgrupper. Sådana kan finnas sig såväl inom som utom lärosätena (exempelvis forskare vid lärosäten, företag och regioner). Kontrakten kan vara giltiga under en specifik period eller vara utan tydligt slutdatum, och kan också vara mer eller mindre kopplade till indikatorer, resultat och tilldelning av medel. Givet att lärosätenas finansiering, både vad gäller forskning och utbildning, ofta är starkt beroende av offentliga källor, så är det statliga beroendet i princip alltid stort.

Kopplingarna till finansiering är kanske den mest kontroversiella aspekten av användandet av utvecklingskontrakt. Å ena sidan måste eventuell finansiering som är kopplad till resultat eller som är konkurrensutsatt vara tillräcklig för att fungera som

incitament, å andra sidan måste institutionens finansiella och verksamhetsmässiga stabilitet värnas även om den inte presterar på det sätt som utvecklingskontraktet stipulerar. En problematik i sammanhanget är att mäta framgång mot uppsatta mål och vid behov definiera lämpliga indikatorer.

Hur kan då finansiella effekter vara länkade till utvecklingskontrakt? Tre fundamentalt särskilda tillvägagångssätt verkar finnas:

- Överenskommelser används som grund för förhandlingar om direkta allokeringar av en del av de offentliga anslagen. Denna typ av arrangemang finns exempelvis i Österrike. I princip definieras alltså, helt eller delvis, vad staten går med på att finansiera under en tidsperiod. Utfallet tas inte med i beräkningarna vid senare förhandlingar men icke uppnådda mål kan medföra "böter".
- Överenskommelser används som en del av finansierings- och prestationssystemet och vissa medel allokeras enligt en resultatbaserad formel. Ett land som använder denna sorts mekanism är Finland och man kan se kontrakten som ett strategiskt planeringsverktyg. Vissa mål definieras i utvecklingskontrakten men medelallokeringen sker automatiskt enligt formeln.
- Såväl formulerandet av utvecklingskontrakt som uppnåendet av mål som definierats i kontrakten ger finansiella konsekvenser för lärosätet. Nederländerna är ett land som följer denna princip och lärosätena konkurrerar där om två procent av den offentliga budgeten för högre utbildning, baserat på kvaliteten på utvecklingsplanerna. Ytterligare fem procent av budgeten tilldelades lärosäten som har utvecklingskontrakt och, från 2016, har uppnått de mål som formulerades i det föregående kontraktet.

I nedanstående text beskrivs kort hur utvecklingskontrakt används i Nederländerna, Finland och Danmark.

Nederländerna

Sedan 2012 har en mindre andel av den offentliga finansieringen till lärosätena baserats på utvecklingskontrakt. Dessförinnan gjordes försök med kontraktfinansiering med universitetssektorn som helhet, vilket inte ansågs understödja den strategiska utvecklingen tillräckligt och inte heller tog hänsyn till individuella lärosätens situation på ett bra sätt.

De nya utvecklingskontrakten kom till delvis på rekommendation av den så kallade Veerman-kommissionen² som bildades 2009. Kommissionen pekade bland annat på att studentavhoppen var för stora och att flexibiliteten var otillräcklig för att tillgodose studenternas och arbetsmarknadens behov. Det ansågs finnas behov av att både öka kvaliteten och mångfalden i landets utbildningssystem. Detta skulle bland annat åstadkommas genom ökad profilering och strategiskt tänkande av universitet och högskolor, där dessa skulle bygga vidare på styrkeområden inom utbildning och forskning. Differentieringen av systemet handlade om flera olika områden inklusive typer av lärosäten, forskning och utbildningsutbud.

Enligt uppgift var det relativt komplicerat, legalt, att införa utvecklingskontrakt men man kom överens om en lösning som innebar att de första kontrakten för perioden 2013–2016 sågs som ett experiment med efterföljande utvärdering. Därefter kunde kontrakten införas i lagstiftningen.³ 2011 skrevs ett avtal mellan regeringen och de två universitetsförbunden i vilket lärosätena lovade att skärpa sina profiler och bland annat öka kvaliteten och effektiviteten i utbildning, bredda utbildningsutbudet, skärpa sina forskningsprofiler och öka sin samhällspåverkan. Lärosätena gick med på ett system med utvecklingskontrakt kombinerat med resultatbaserad finansiering.

Under våren 2012 skickade alla lärosäten in förslag till fyraåriga utvecklingskontrakt till utbildningsdepartementet. I dokumentet listades lärosätets egna ambitioner och prioriteter för att stärka och förbättra sin utbildnings- och forskningsprofil, samt för att öka sin forsknings samhällspåverkan under åren 2012 till 2015. Det fanns inga specifika krav på att dokumentet skulle ha ett visst format utom att det inte fick överstiga 40 sidor och att lärosätena skulle definiera mål för sju indikatorer vilka universitetsorganisationerna och regeringen tidigare kommit överens om. Dessa var:

- slutförandefrekvens för kandidatstudenter,
- avhoppsfrekvens efter år ett på utbildningsprogram,

- utbildningsbyten under det första studieåret,
- lärarkvalitet,
- graden av lärar-studentinteraktioner,
- indirekta kostnader,
- en excellens/kvalitetsindikator.

En viss flexibilitet fanns för hur några av indikatorerna mättes. En oberoende granskningskommitté tillsattes för att granska och bedöma lärosätens förslag, efter en femgradig skala, i kategorierna ambition, linjering med policyagendan (även inkluderande EU-nivån) och genomförandemöjlighet. I de fall då bedömningen var positiv tecknades utvecklingskontrakt (vilket skedde för samtliga lärosäten). Linjeringsskalan hade dubbel vikt i den sammantagna bedömningen. I bedömningarna togs också hänsyn till lärosätets historia och situation.

Den budget som konkurrensutsattes var sju procent av det årliga utbildningsanslaget (2013–2016). Fem procent var kopplat till formulerandet av ett avtal, och för perioden efter 2016, till att målen för 2015 har uppnåtts. De två kvarvarande procenten (selektiv finansiering) var konkurrensen större om och medlen tilldelades de förslag som ansågs bäst i termer av differentiering och koncentration. Avseende dessa medel blev resultatet att två tredjedelar av forskningsuniversitetet tilldelades mer medel än i det tidigare fördelningssystemet.

Granskningskommittén utförde årliga granskningar av lärosätens utveckling mot målen och en halvtidskontroll (2014) utfördes för att avgöra om den selektiva finansieringen fortsatt skulle fördelas på samma sätt som tidigare. Under 2016 skulle en utvärdering av systemet och om lärosätena nått sina uppsatta mål utföras (har dock ej kunnat hittas). Resultaten av utvärderingen kommer sannolikt att påverka hur medlen kommer att fördelas framöver.

Preliminärt verkar de flesta lärosäten anse att utvecklingskontrakt påverkar lärosätets strategiska utveckling positivt och att det är ett innovativt tillvägagångssätt. Samtidigt som kontrakten utvecklas genom strategiska processer (inklusive bottom-up) så är de också ett sätt för regeringen att definiera viktiga teman och ange inriktningen. En viktig poäng är dock att lärosätena ska uppleva att de i hög utsträckning äger innehållet och kan påverka processerna. Samtidigt som många lärosäten ser kontrakten som positiva finns vissa klagomål på de byråkratiska processer som kontrakten medför.

Finland

I likhet med många andra länder så ändrade Finland sin universitetslag för att skapa ett mer differentierat högskolesystem med självständiga lärosäten. En huvudanledning till att den nya universitetslagen, som infördes 2009, skrevs var att ge lärosätena en större autonomi och ökade möjligheter till differentiering och profilering. Lärosätena fick välja mellan att vara fristående legala entiteter under privat eller offentlig lag. Endast det tekniska universitetet i Tampere⁴ och Aalto-universitetet^{5,6} valde att verka under privat lagstiftning medan övriga lärosäten blev offentliga korporationer. Den nya universitetslagen kan ses som en del av Finlands stora ambitioner som kunskapssamhälle och önskan om konkurrenskraftiga institutioner.

Finansieringsmodellen för lärosätena är en kombination av basfinansiering (cirka 64 procent) och ex-

terna bidrag. För basanslagen görs ingen åtskillnad mellan forskning och utbildning. Medlen för forskning kanaliseras dock i hög utsträckning via konkurrensutsatta bidrag från Finlands akademi och den finska innovationsmyndigheten Tekes. För beräkning av basanslaget används indikatorer och för universitet är 75 procent av anslaget beroende på sådana. Anslagsberäkningen är beroende på historiken såtillvida att tilldelningen för ett visst år beräknas på tidigare års resultat medan de finansiella ramarna för sektorn sätts av parlamentet. Den resultatbaserade finansieringen är till stor del kopplad till områdena utbildning, forskning och ”annan utbildning och policy”. Bedömningen sker inom områden som kvalitet, påverkan och internationalisering.⁷

UTVECKLINGSKONTRAKT

Finland var år 1994 förmodligen det första landet som införde utvecklingskontrakt för sina lärosäten. Motiven bakom var bland annat att stärka lärosätenas produktivitet och påverkan, förbättra lärosätenas resultat, öka förståelsen mellan regering och lärosäten, förbättra transparensen och förtydliga ansvarsfördelningen. Utvecklingskontrakten har med åren förändrats och blivit mer resultatbaserade. Dessutom har durationen på kontrakten ändrats från att från början varit ett år till att numera vara fyra år. Det är samma tidsperiod som den parlamentariska mandatperioden vilket medger att regeringens prioriteringar enklare kan få genomslag.

Ett utvecklingskontrakt tar hänsyn till både nationella breda mål och institutionsspecifika sådana. Under perioden 2013–2016 hade utvecklingskontrakten fyra principiella element nämligen:

- Mål för det högre utbildningssystemet som helhet
 - Mål definierade i dialog med universitet och högskolor
 - Element som berör utveckling, kvalitet, konkurrenskraft, internationalisering, medinflytande, kostnads-effektivitet m.m.
- Uppdrag, profil och fokusområden för det aktuella lärosätet
- Nyckeltal som mäts (typiskt 1–5 kopplade till lärosätets strategi)

- Finansiering:
 - Bas- och projektfinansiering
 - Uppföljning och utvärdering

Processen inför ett nytt utvecklingskontrakt är interaktiv och börjar med att regeringen sätter en tidtabell och riktlinjer vilka ger information om regeringens mål och ambitioner för sektorn (exempelvis examensmål, resursnivå etc.). Dessa är baserade på regeringens utvecklingsplan. Därefter ger lärosätet återkoppling på riktlinjerna och informerar om sin strategiska inriktning, vad det vill få inkluderat i kontraktet och vilka målen är. Lärosätet initierar normalt interna diskussioner och processer inför förhandlingarna om ett nytt kontrakt. Dessa processer kan vara i upp till ett år och involverar många personer och strukturer inom lärosätet. Processen är åtminstone delvis av ”bottom up-karaktär”.

Under förhandlingarna mellan ministeriet och lärosätet används ett webbaserat verktyg och nivån på målen fastställs. Förhandlingarna kan föras i flera omgångar och det slutliga avtalet är normalt åtta sidor långt.

Utvecklingskontrakten gör att regeringen kan följa och jämföra lärosätena och deras resultat, och de indikatorer som används för att bedöma lärosätena

inkluderas i avtalen. Det är dock inte alla indikatorer som påverkar tilldelningen av medel. Lärosätena rapporterar in information, vilket också inkluderar sådan som inte är definierad i utvecklingskontrakten, i en databas. Specifikt kan de definierade kvantitativa målen handla om antalet examina på olika nivåer (inklusive forskarexamina), antalet internationella studenter, utbyten med andra länder m.m. Indikatorer berör bland annat områden som antalet doktorsexamina per professor, antalet masterexamina per lärare, utfallet i konkurrensutsatt forskningsfinansiering, antalet vetenskapliga artiklar per forskande personal, internationell mobilitet m.m.

Ministeriet följer lärosätenas resultat under kontraktperioden och ger årlig återkoppling till dem. Informationen är offentlig och alltså öppet tillgänglig. Även platsbesök och liknande används, speciellt om ett lärosätes resultat inte utvecklas som förväntat. Vid ett sådant besök diskuteras hur situationen kan förbättras.

Resultaten av utvecklingskontraktssystemet är något svårt att bedöma då det inte utvärderats. Dock är kontrakten brett accepterade och bedömare anser att lärosätesledningarna tänker mer strategiskt om resul-

tat och profiler än tidigare. De anses också vara mer medvetna om grundutbildningens utveckling och ha en större förståelse för kostnader och resurser. Vidare verkar de dialoger som förs mellan lärosätena och ministeriet ha resulterat i ett mer holistiskt synsätt, bättre ömsesidig förståelse och minskad detaljstyrning.

På den negativa sidan finns dock, ur ett regeringsperspektiv, att det är svårt att ändra eller justera målen under en pågående kontraktperiod. Dessutom är det inte alltid som ett lärosäte får alla sina prioriter inkluderade i ett kontrakt. Vissa anser vidare att konkurrensmomentet kan vara för stort, att lärosäten kan tänkas ta för stor hänsyn till nationella mål och att systemet i viss mån kan manipuleras. Sammantaget verkar dock de flesta numera vara nöjda med utvecklingskontrakten och det finns en bred acceptans för dessa.

Systemet har, som redan nämnts, justerats över tid och kommer säkerligen ändras ytterligare. Avtalen är i dag mer dialogbaserade än tidigare. Vilka och hur många indikatorer som används, liksom hur man tar hänsyn till studentinflytandet, är exempel på områden som genomgått förändringar.

Danmark

Det danska styrnings- och finansieringssystemet för universitet och högskolor är relativt likt det svenska, och kan upplevas som relativt komplext.

Sedan sekelskiftet har ett antal reformer haft sikte på det högre utbildningssystemet:

- Budgetförändringar i den offentliga budgeten för forskning (ökning 2005–2011 och därefter under 2016 minskning)
- Sammanslagningar av lärosäten och forskningsinstitut
- Förändringar av lärosätenas interna styrningssystem
- Nytt kvalitetssäkringssystem
- Införandet av finansiella incitament för att stärka forsknings- och utbildningsresultaten
- Införandet av, och senare ytterligare anpassning av, utvecklingskontrakt mellan staten och lärosätena (individuellt).

De reformer som utförts ska ses i ljuset av en ambition att utveckla och modernisera styrningen av lärosätena, göra dem mer självständiga samt stärka deras internationella konkurrenskraft.⁸ Redan i 1992 års universitetslag⁹ avsågs att öka lärosätenas autonomi.

2003 blev universiteten autonoma självstyrande entiteter och styrningsstrukturerna förändrades. Målen inkluderade bland annat att lärosätena skulle få större ansvar samt en förstärkning av kopplingarna mellan ”produktion” och resurser. En tydlig trend i den danska policyutvecklingen har varit och är att stärka kopplingarna mellan resultat och finansiering. Dock

har regeringen alltjämt ett avsevärd inflytande över lärosätena och en expertkommitté uttryckte 2009 att ”mer autonomi har åstadkommit och kapaciteten att ta beslut har ökat.¹⁰ Dock har utvecklingen åtföljts av ett stort antal regleringar, vilka i många fall är för detaljerade”. Den senaste danska universitetslagen är från 2011.¹¹ Vissa av de reformer som utförts har varit kopplade till globaliseringsstrategin (2006) som bland annat syftade till ökad kvalitet och effektivitet i forskning och utbildning för att stärka den internationella konkurrenskraften.

Det offentliga finansieringssystemet för lärosätena är i likhet med i Sverige en blandning av basanslag och externa bidrag.¹² För de medel som fördelas enligt en finansieringsformel är cirka 40 procent fixerat och 60 procent prestationsbaserat. Allokeringssmodellen är, som i Sverige, uppdelad i en del för forskning och en del för utbildning. För den resultatbaserade finansieringen för utbildning används i princip en taxameter-modell där antal examinerade studenter, studietid m.m. används som indikatorer. Det finns även ett visst tävlingsmoment mellan lärosätena och från 2020 kommer lärosäten förlora finansiering om studenter inte avslutar sina studier i tid. Basanslaget för forskning är till cirka 50 procent kopplat till en historisk inkrementell utveckling medan 30 procent är resultatbaserat. En viss omfördelning mellan lärosätena förekommer. Bland de indikatorer som används finns bland annat graden av extern finansiering, bibliometriska data och antalet examinerade doktorer.¹³

UTVECKLINGSKONTRAKT

År 1999 meddelade regeringen att den avsåg att införa utvecklingskontrakt mellan staten och enskilda lärosäten. Tanken vara att kontrakten, som var frivilliga och inte legalt bindande, skulle ge lärosätena ökad flexibilitet och möjligheter att svara på behov och förväntningar. Regeringen ansåg det vara ett skifte från kontroll och toppstyrning till ökad dialog kopplat till lärosätenas egna mål. På sina sätt skulle avtalet vara ett slags intentionsdokument. Avtalen skulle vara baserade på universitetens strategiproceser, vara relativt konkreta och lärosätena skulle ta mycket av initiativet.

Från början hade regeringen inte någon möjligt att kräva att specifika mål nåddes eller att använda ekonomiska styrmedel. Processen som sådan var att ministeriet inbjöd lärosätena att föreslå ett kontrakt och också gjorde vissa förslag på områden att behandla. Förslaget diskuterades sedan i flera omgångar och undertecknades därefter. Lärosätena rapporterade resultat i enlighet med kontraktet i sin årsredovisning vilken diskuterades både inom lärosätet och vid ministeriet.

År 2000 diskuterade lärosäten och intressenter i inkluderande processer inför de första kontrakten.

I vissa fall tog den interna processen så mycket som 18 månader. Efter godkännande av det högsta akademiska organet inom ett lärosäte sändes därefter ett förslag till regeringen. Ministeriet listade sedan teman och åtgärder kopplade till kontrakten. Dessa berörde bland annat utbildning, forskning, påverkan och samverkan. Mål och uppgifter för de individuella lärosätena definierades.

Andra generationens kontrakt introducerades 2005 och hade större fokus på mål och indikatorer. I den tredje versionen av kontrakt från 2008 infördes en länk mellan mål, resultat och finansiering. Det krävdes att lärosätena använde indikatorer när mål och strategier formulerades. Alla utvecklingskontrakt inkluderade mål för 16 områden som ansågs centrala för lärosätenas resultat.

I utvecklingskontrakten 2012–2014 används dock maximalt 10 mål vilka ska vara i linje med lärosätets strategi. Regeringen indikerade dock fem av målen och normalt är varje mål kopplat till en eller två indikatorer. De huvudsakliga indikatorer som används i Danmark inkluderar antalet studenter som examineras, antalet studenter som avslutar sina studier i tid, attraherad extern finansiering, vetenskapliga publikationer och nyexaminerade doktorer.

Vissa hävdar att användandet av indikatorer reducerar lärosätenas uppdrag och roller i samhället,

förmodligen för att de anses för styrande. En syn är att det fortfarande krävs större diversitet i styrningsmekanismerna och att utvecklingskontrakten i nuvarande form är för detaljerade och processorienterade. Det föreligger dock en generell acceptans för utvecklingskontrakten bland universiteten men akademisk personal är ibland mer skeptisk. Detta då de anser att kontrakten kan utgöra ett hot mot den professionella autonomi. Det anses också, av en del, att kontrakten inte medfört att regeringens detaljstyrning minskat tillräckligt mycket. Det bör noteras att utvecklingskontrakten fortfarande inte är formellt legalt bindande.

Under den tid som kontrakten funnits har de som vi delvis beskrivit ovan ändrat karaktär:

- Utvecklingskontrakten har i högre utsträckning fått karaktären av målbaserade kontrakt
- Kontrakten har, med avsikten att vara effektiva instrument, fått starkare kopplingar mellan resultat och mål
- Kontakten har blivit tydligare
- Antalet mål har minskats för att öka kontraktens effekter
- Kontrakten har, enligt uppgift, bidragit till att lärosätena blivit mer strategiska

Diskussion

Användandet av utvecklingskontrakt ger möjlighet till specifika överenskommelser mellan huvudmannen (staten) och individuella lärosäten. Erfarenheter visar på att utvecklingskontrakt kan vara intressanta som verktyg för att stärka den strategiska profileringen av lärosäten, för att öka den bilaterala förståelsen samt för en ökad transparens om institutionella mål. Kontrakten kan ses som ett sätt att både ta hänsyn till lärosätenas målsättningar och de mål som regeringen definierar, samt i bästa fall som en metod som minskar detaljregleringen från staten. Samtidigt är frågan om utvecklingskontrakt komplicerad och åsikter och erfarenheter går isär. Nedan diskuterar vi kort några av de viktigaste frågorna.

Att öka lärosätenas autonomi är, och har under ett antal år varit, en trend i framför allt Europa, och Sverige genomförde en autonomireform 2009.¹⁴ Utvecklingskontrakt mellan lärosäten och staten används än så länge inte i Sverige men ses av en del bedömare som ett intressant sätt för staten att ta ägaransvar samtidigt som lärosätena i hög grad styr sin egen agenda. Utvecklingskontrakt, i olika former, används dock i åtskilliga andra länder som exempelvis Danmark, Finland, Nederländerna, Österrike, Irland, Hongkong och Skottland.¹⁵

Utvecklingskontrakt ska inte bara vara en ”påлага” som staten lägger på lärosätena utan en överenskommelse som båda parter kan påverka, och som stärker den bilaterala dialogen och förståelsen. Överenskommelserna kan ses som ett flexibelt verktyg som kan gynna individuella lärosätens profilering då såväl kvalitativa som kvantitativa mål kan definieras olika för olika lärosäten. Sannolikt är kontrakt med enskilda lärosäten att föredra jämfört med sådana med grupper av lärosäten eller hela sektorn. Detta då sådana breda överenskommelser knappast kommer att bidra till differentiering och profilering. Det är dock inte självklart att överenskommelserna alltid medför ökad autonomi och åsikterna går isär i de länder som använder utvecklingskontrakt. Vissa bedömare anser att utvecklingskontrakt bara är ”ett annat sätt för staten att behålla kontrollen”. Samtidigt är andra mer positiva vilket illustrerar hur viktig utformningen och uppföljningen av överenskommelserna är.

Utvecklingskontrakt bör sannolikt inte vara alltför kortvariga utan handla om strategisk utveckling och resultat över flera år. Vissa länder som Finland har lika långa kontrakt som mandatperioder vilket ger regeringen möjlighet att påverka utformningen i linje

med dess politiska motiv och planer. En viktig faktor verkar också vara att utvecklingskontrakten inte är alltför detaljerade eller komplexa. Fokuserade avtal som behandlar relativt få områden verkar vara att föredra. Flera länder som exempelvis Danmark har gått från breda och ”allt-innefattande” avtal till mer fokuserade sådana.

Självklart ska hänsyn tas till de generella och specifika mål som regeringen har för lärosätet och sektorn. Lärosätena måste dock, mycket tidigt och av egen kraft, vara involverade i utvecklingen av kontrakten och känna ett ägarskap. En högskolas planer bör utvecklas genom processer som involverar konsultationer och dialog med aktörer såväl inom lärosätet (ledning, forskare, studenter, institutioner m.m.) som intressenter utanför (exempelvis företag, myndigheter, regioner). Lärdomar kan exempelvis dras från den kontinuerliga strategiprocess som används vid Georgia Institute of Technology (Georgia Tech) och som tidigare beskrivits av Tillväxtanalys.¹⁶ I vissa fall internationellt tar de förberedande processerna vid ett lärosäte inför ett avtal uppemot ett år.

Såväl kvalitativa som kvantitativa faktorer kan få plats i utvecklingskontrakten. Samtidigt kan kvalitativa faktorer vara svårare att följa upp och man måste vara uppmärksam på potentiella motsättningar. Kan exempelvis både utbildningskvalitet och antalet examinerade öka samtidigt och inom samma budgetram? Kopplingarna till kvalitetskontrollsystemet (utvärderingar m.m.) är centrala och måste adresseras vid utvecklingen av utvecklingskontrakt.

Vid definierandet av ett kontrakts mål (i synnerhet eventuella kvantitativa sådana) vilka kan vara av många sorter, behöver hänsyn tas till om lärosätet verkligen kan nå dem samt om det är möjligt att följa upp dem. Användandet av indikatorer ses ofta som attraktivt och kan upplevas som både transparent och objektivt. En nackdel kan dock vara att indikatorer blir så styrande att områden som inte omfattas av dem blir negligerade. Indikatorer anses dock ofta behövas men bör väljas med omsorg så informationen blir relevant och belastningen på lärosätena inte för stor. I flera länder klagar lärosäten på den administrativa bördan som kontrakten resulterar i. Därför är det oerhört viktigt att bedöma hur stor den faktiska belastningen blir på både staten och lärosätet, och jämföra det med bördan av ett alternativt styrsystem. Är indikatorerna rätt valda? Har man lyckats undvika dubbleringar av processer m.m? Hur ofta rapporterar

lärosätena och i vilken form? I vissa fall används utvecklingskontrakt som inte är direkt kopplade till vare sig indikatorer eller finansiering. Sådana kontrakt kan dock i viss mån ses mer som avsiktsförklaringar än som utvecklingskontrakt. En möjlighet är att införa utvecklingskontrakt stegvis för att tillsammans gradvis utveckla dem och kopplade processer, samt skapa en god acceptans för modellen.

Medel från staten till svenska lärosäten fördelas i dag delvis efter kvantitativa resultat och kvalitetsfaktorer. Att koppla finansiering till utvecklingskontrakt kan vara ett sätt att stärka ett lärosätes strategiska planering och tydliggöra ansvar, samtidigt som regeringens prioriteringar får ett visst genomslag. Det är dock inte självklart att finansiering ska kopplas till avtalen om avsikten primärt är att skapa en bättre strategisk dialog mellan regeringen och lärosätet. Vad gäller eventuella finansiella konsekvenser behöver man skilja på sådana som är direkt kopplade till formulerandet av planer, kontrakt och initiativ och de som är beroende av resultat, exempelvis antalet examinerade studenter eller publicerade vetenskapliga artiklar. Erfarenheter från andra länder visar på att de olika strömmarna troligen kan kombineras men att de medel som kan "gå förlorade" inte får utgöra en alltför stor del av ett lärosätes budget. En möjlighet är

därför att de medel som är rörliga, eller som lärosäten konkurrerar om, ligger ovanpå den reguljära finansieringen och används som ett slags "belöning". Ett annat, kanske något mindre attraktivt alternativ, är att en del av basfinansieringen är kopplad till kontrakten. Något som talar för den lösningen är att det kan vara svårare att skära bort medlen i besparingstider.

En kopplad fråga handlar om eventuell resultatbaserad finansiering kopplad till kontrakten ska ske *ex ante*, alltså innan prestationerna utförs (med avräkning på något sätt efteråt) eller *ex post*, efter resultaten. *Ex ante* verkar vara den vanligast förekommande metoden internationellt.

Det är viktigt att lärosäten inte "straffas" för att de sätter upp ambitiösa mål och att regeringen vid behov kan ge mer tid för mål att nå utan att det får negativa effekter på finansieringen. Lärosätena bör självklart ställa upp ambitiösa men realistiska mål och hänsyn måste tas till lärosätets olika förutsättningar. En förekommande risk är att staten inför nya krav under en pågående kontraktperiod. Detta bör dock, utom i exceptionella fall, undvikas och utvecklingskontrakt bör bara kunna omförhandlas med båda parternas godkännande. Eventuella möjligheter till omförhandling och/eller nya pålagor bör troligen inkorporeras i kontrakten.

Bilaga

FOTNOTER

1. I denna text användes utvecklingskontrakt, överenskommelser och kontrakt synonymt om inget annat är angivet.
2. <http://vrtl12546.servidoresdns.net/sites/default/files/2010-recommendations-committee-future-sustainability-dutch-higher-education-system-netherlands.pdf>
3. <http://doc.utwente.nl/93619/7/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
4. <http://www.tut.fi/en/home>
5. <http://www.aalto.fi/sv/>
6. <https://www.iva.se/globalassets/info-trycksaker/utsiktsplats-forskning/styrning-ledning-och-organisation-av-kopenhamns-universitet-och-aalto-universitet-.pdf>
7. <http://doc.utwente.nl/93619/7/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
8. <https://www.iva.se/globalassets/info-trycksaker/utsiktsplats-forskning/styrning-ledning-och-organisation-av-kopenhamns-universitet-och-aalto-universitet-.pdf>
9. http://introduction.ku.dk/presentation/history/important_years/
10. <http://doc.utwente.nl/93619/7/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
11. <http://ufm.dk/en/legislation/prevaling-laws-and-regulations/education/files/the-danish-university-act.pdf>
12. http://www.suhf.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=9e977d5d-d6be-457a-b75e-59adeb5e7338&FileName=Karin+R%C3%B6ding.pdf
13. <http://doc.utwente.nl/93619/7/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
14. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2010/03/prop.-200910149/>
15. <http://doc.utwente.nl/93619/7/jongbloed%20ea%20performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen-higher-education-systems.pdf>
16. <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2014-12-08-styrning-och-organisation-av-universitet-----en-internationell-utblick-med-atta-exempel.html>

INTERVJUER

Thomas Wilhelmsson, Universitetskansler,
Helsingfors universitet



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN