

# Styr- och resursutredningen och lärosätenas förmåga till stärkt samverkans- och samhällsansvar

Fredrik Hörstedt, Göran Hessling, Ulf Petrusson, 2019-05-14

I dokumentet behandlas Styr- och resursutredningens, Strutens, betänkande (SOU 2019:6) utifrån lärosätenas förmåga att ta ökat ansvar för samverkan och samhällspåverkan. Det har tagits fram inom ramen för det K3-finansierade Vinnova-projektet IMP - Implementering av arbetsätt och ökad kunskap om nyttiggörande av kunskapstillgångar och immateriella rättigheter.

Dokumentet har tagits fram på uppdrag av IMPs styrgrupp och är upprättat i syfte att bedöma de förslag i Struten som behandlar samverkan och samhällspåverkan. Målgruppen är i första hand aktörerna i IMP-projektet, d v s de 16 ingående lärosätena, SISP och PRV, men det står fritt för alla organisationer och personer att ta del av innehållet.

## Om IMP-projektet

Forskningspolitikens starka betoning på samverkan pekar på att lärosätenas förmåga att ta ansvar för och driva nyttiggörandeprocesser med näringsliv och samhälle bör öka. På så sätt kan sektorns genomslag i samhället öka samtidigt som kvaliteten i lärosätenas forskning och utbildning höjs. Den senaste forskningspropositionen betonar vikten av att kunskapen om nyttiggörande av kunskapstillgångar och immateriella rättigheter samt pekar ut behovet av en bred kunskapshöjning och stärkt strategisk hantering av området i lärosätena.

IMP-projektet syftar till att öka svenska lärosätens förmåga till stärkt samverkans- och samhällsansvar, att öka lärosätenas nyttiggörande och genomslag i samhället, att öka kvaliteten i lärosätenas forskning och utbildning, samt att framtidssäkra lärosätenas möjlighet att bedriva sin verksamhet utan att inskränkas av immaterialrättsliga hinder. IMPs övergripande mål är att utveckla lärosätenas och sektorns förmåga att ta samverkans- och samhällsansvar, och att öka lärosätenas värdeskapande i samhället.

IMP bygger på projektet Knowledge Management Platform (KMP) som genomfördes 2009-2014 av Göteborgs universitet. KMP genomfördes i samma anda som IMP och skapade synsätt, verktyg och arbetsätt för kunskapstillgångar och immateriella rättigheter, där IMPs strävan är att förankra och föra in dem i lärosätena. IMP innefattar samtliga vetenskapsområden inklusive det humanistiska-samhällsvetenskapliga.

## En bedömning av Struten inom ramen för IMP

Ett av IMPs delmål är att inom dess område utöva inflytande över utredningar och policyinitiativ inom sektorn, myndigheter och politiken. Struten har ett uttalat fokus på samverkan och samhällspåverkan och ger genomgripande förslag på hur statens styrning av lärosätena bör ändras. Detta är anledningen till varför bedömningen av Struten görs inom ramen för IMP.

## Är Strutens förslag gynnsamma för lärosätenas förmåga till samverkans- och samhällsansvar?

Somliga har haft en förväntan på att Struten skall lägga fram både konkreta och generella förslag på hur lärosätenas förmåga att ta ansvar för samverkan och samhällspåverkan (förmåga att ta samverkans- och samhällsansvar) skall utvecklas, utvärderas, bedömas och främjas ekonomiskt. Detta görs inte tydligt i utredningen och vi uppfattar att det finns bra skäl till det, nämligen att innebörden i samverkans- och samhällsansvaret skiljer sig åt mellan lärosätena.

Åtskillnaden kommer av heterogeniteten bland lärosätena och att de helt enkelt är så olika avseende ämnesinriktning, regionala sammanhang, samverkanspartners m m. Naturligt nog skiljer sig då även innebörden i samverkans- och samhällsansvaret. Konkreta och generella förslag som drar alla lärosäten över en kam får därmed begränsad räckvidd. Då är det förståeligt att förväntningarna på både konkreta och generella förslag inte infrias.

Istället lägger utredningen fram en annan sorts förslag rörande lärosätenas samverkans- och samhällsansvar. Förslagets konkretiseringsgrad är lägre men de möjliggör samtidigt att det unika sammanhanget kring varje lärosäte och de specifika dragen i varje enskilt lärosäte kan beaktas i styrningen.

Vi uppfattar att den föreslagna styrningen syftar till att ta fram konkreta, lärosätesspecifika åtgärder för att stärka förmågan till samverkans- och samhällsansvar. Detta är ett gott syfte som stärker lärosätenas profilering och som kan ge samverkanspartners gynnsamma både för lärosätet, dess samverkanspartners och det omgivande samhället i stort.

Utredningens förslag har tre bärande delar: i/ integreringen av samverkan i kvalitetssäkringssystemen, ii/ dialogbaserad styrning i överenskommelser, och iii/ riktade ekonomiska satsningar (satsningar som föreslås i utredningens kapitel 7.6 i form av medel till strategiska samverkansområden i lärosätena, här benämnda "SSO-medel"). Vi ser att de tre delarna är en bra grund för att utveckla, värdera, bedöma och ekonomiskt främja lärosätenas förmåga att ta samverkans- och samhällsansvar.

I likhet med utredningens övriga förslag vilar också de om samverkan och samhällspåverkan på en grundtanke om starka och ansvarstagande lärosäten via en formellt förstärkt autonomi. Det uppfattar vi bidrar till att varje lärosäte kan stå stadigt i dialogerna med departementet, men också i sin lokala och regionala kontext.

Vi uppfattar också att den föreslagna styrningen kan fungera avsevärt bättre än dagens, givet att den ges rätt förutsättningar. Principer och former för dagens styrning grundlades på 1990-talet och har gradvis blivit otidsenliga i och med den snabba utveckling som har skett i omvärlden och i Sverige sedan dess. Den föreslagna styrningen är tydligt ett bättre alternativ för att sektorn på allvar och avsevärt skall kunna bidra till samhällsutmaningar och stärkt konkurrenskraft. Att de bidragen görs, i stor och tydlig omfattning, är en förutsättning för att sektorns verksamhet fortsatt skall kunna finansieras på nuvarande nivåer av staten. Därför är en ny och förändrad styrning absolut att föredra.

## Förutsättningar för en förändrad, framgångsrik styrning

Utredningens förslag i form av de tre bärande delarna är en bra konceptuell grund för lärosätenas samverkans- och samhällsansvar. Då är det rimligt att sätta fokus på vilka förutsättningarna är för att styrningen skall bli framgångsrik. Nedan följer några som vi anser vara de viktigaste:

1. *Tillsätt en genomförandekommission för Struten, med målet att ta fram och verkställa en införandeplan för hur styrningen skall gå till.* Struten i sig är förstås en viktig utgångspunkt för införandearbetet men de frågor, otydligheter och kompletterande perspektiv som lyfts i remissvaren är också centrala. Det är särskilt så i det här fallet med det breda uppdraget till utredaren och med de påföljande svårigheterna att slå an både ett fullödigt inifrån- och ett utifrånperspektiv. Båda perspektiven är i sig viktiga, som grund för införandet men också för att skapa delaktighet och engagemang, framförallt hos aktörer utanför universitets- och högskolesektorn. De detaljerade formerna och sammanhanget för genomförandekommissionen kvarstår att utforma.
2. *Säkerställ ekonomiska resurser för att avsätta SSO-medel och genomföra satsningar på att främja lärosätenas samverkan, nyttiggörande och innovation.* SSO-medel behöver avsättas i tillräcklig omfattning för att de två andra bärande förslagen (dialogbaserad styrning i överenskommelser och integreringen av samverkan i kvalitetssäkringssystemen) skall bli verkningsfulla. Den kommande utredningen om lärosätenas roll i innovationssystemet (se påföljande avsnitt nedan) är en ytterligare utgångspunkt för att rikta SSO-medlen.

3. *Regeringen behöver utveckla sin kompetens och kapacitet för att som huvudman kunna verka enligt den nya styrningen.* Särskilt viktiga aspekter är:
  - a. Att regeringen och dess företrädare är en kvalificerad dialogpartner till lärosätena i frågor om samverkan och samhällspåverkan.
  - b. Att regeringen och dess företrädare har god förståelse om sammanhanget kring ett specifikt lärosäte och lärosätets behov, möjligheter och särdrag.
  - c. Att regeringen och dess företrädare på motsvarande sätt som i punkt b har god förståelse för samtliga svenska lärosäten.

Vi menar att kompetensen och kapaciteten som krävs för att regeringen skall kunna fullgöra sitt ansvar som huvudman behöver byggas inom Regeringskansliet. Regeringen bör inte verka enligt den nya styrningen genom ombud, d v s att arbetet i praktiken läggs ut på skilda myndigheter. Vidare bör ett tydligt samarbete upprättas mellan berörda departement inom Regeringskansliet i syfte att öka utväxlingen av den nya styrningen, för lärosätena såväl som för det omgivande samhället.

4. *Lärosätena behöver utveckla sin kompetens och kapacitet för att verka enligt den nya styrningen.* Särskilt viktiga aspekter är:
  - a. Att lärosätena och dess företrädare är kvalificerade dialogpartners till regeringen i frågor om samverkan och samhällspåverkan.
  - b. Att lärosätena har tydliga och förankrade målbilder och strategier för samverkan och samhällspåverkan att knyta överenskommelserna till. Förankringen behöver involvera lärosätets fakultet och förvaltning, studenter och samverkanspartners – inte minst de högskolenära innovationsmiljöerna.
  - c. Att lärosätenas representanter kan företräda målbilder, strategier, behov och möjligheter m m i dialogen.
5. *Att lärosätena, regeringen och berörda myndigheter inriktar sin verksamhet och förmåga mot att på ett erforderligt sätt ta sina roller i kvalitetssäkringssystemet enligt Strutens förslag.*

## Utredningen av lärosätenas roll i innovationssystemet skjuts på, nyttiggörande och innovation utelämnas

Utredningen har inte behandlat lärosätenas roll i innovationssystemet utan skjuter på frågan till en särskild utredning, här kallad "7.8-utredningen". Det betyder att den tredje delen av samverkansuppgiften, att verka för nyttiggörande - vari att verka för innovation ingår - inte är behandlad i Struten.

En uppenbar nackdel är att vi i den här delen nu saknar alternativ till den nuvarande styrningen som enligt vår uppfattning är i stort behov av förnyelse. Vi anser att lärosätenas förmåga till samverkans- och samhällsansvar har särskilt stor potential att utvecklas i just denna del och att det finns ett omfattande och kvarstående arbete på lärosätena avseende normutveckling, riskhantering samt kompetens- och kunskapsuppbyggnad. Häri ryms många viktiga områden bl a gällande incitament och meriteringssystem, stödstrukturer för forskares arbete med nyttiggörande och innovation, avtal och kontrakt, kvalitet, interna riktlinjer och policys, hantering av immateriella rättigheter och lagefterlevnad.

Lärosätenas roll att verka för nyttiggörande och innovation är samtidigt viktigare än någonsin. Trenden är nämligen att svenskt näringslivs andel av världens BNP minskar samtidigt som konkurrensen på de globala näringslivsmarknaderna ökar. Därmed blir svenskt näringslivs position alltmer utsatt. Därtill står vi inför stora samhällsutmaningar i att ställa om till ett hållbart samhälle, inte minst rörande klimatomställningen. För att bidra till samhällsutmaningar och stärkt konkurrenskraft har universitets- och högskolesektorn viktiga bidrag att ge till nyttiggörande och innovation, och det inom alla vetenskapsområden.

Vår uppfattning är att det är kritiskt för svensk konkurrenskraft och hållbarhet att offentliga och privata investeringar i forskning, utveckling och innovation knyts samman tydligare och fokuseras på kritiska områden med relevans för hållbarhetsomställningen, och för näringslivets och andra betydande sektorer utveckling och behov. Följaktligen är det kritiskt att vidareutveckla lärosätenas roll i innovationssystemet.

Därför anser vi att 7.8-utredningen skyndsamt behöver tillsättas. Den bör slå an fullödiga utifrån- och inifrånperspektiv på lärosätena och klargöra hur deras förmåga att verka för nyttiggörande och innovation skall utvecklas avseende normutveckling, riskhantering samt kompetens- och kunskapsuppbyggnad. Utredningen bör verka tvärs viktiga samhällssektorer och tydligt engagera nyckelintressenter även utanför universitets- och högskolesektorn. Den bör förhålla sig noga till Struten, dess remissvar och införandearbete.

Viktiga delar för utredningen att se över innefattar:

- Lärosätenas generella samhällsroll att verka för nyttiggörande och innovation. Bedömningen bör göras med utgångspunkt i dagens roll, och med utgångspunkt i att sektorn tydligt bidrar till samhällsutmaningar och stärkt konkurrenskraft.
- Samordning av statens satsningar på lärosätenas nyttiggörande och innovation. Dessa är idag spridda över en rad olika program och initiativ hos olika aktörer. Vi menar att de kan nå större effekt med en tydligare samordning.
- De statliga satsningarnas nivåer. Idag är satsningarna på lärosätenas nyttiggörande och innovation små i förhållande till de på forskning och högre utbildning. Den tydligaste satsningen är medlen till innovationskontoren på ca 100 miljoner kr att jämföras med medlen till forskning och högre utbildning på ca 70 miljarder kr.
- Möjligheter till kraftsamling av offentliga och privata satsningar på forskning och innovation, med fokus på områden som är centrala för hållbarhetsomställningen, och för näringslivets och andra betydande sektorer utveckling och behov.

Utredningen bör också se över berörd lagstiftning som vi menar både försvårar och möjliggör för lärosätena att verka för nyttiggörande och innovation. De förvaltnings- och civilrättsliga villkoren för högskolan och dess lärare behöver utvecklas och anpassas till de särskilda förväntningar som här ställs. Utredningen bör föreslå hur regelstyrningen av lärosätena och de högskolenära innovationssystemen skall utvecklas. I detta bör utredningen beakta regelstyrningens implikationer för annan styrning såsom forskningsfinansiärernas kontraktbaserade program- och projektstyrning.

Våra kommentarer hittills om 7.8-utredningen rör vad vi uppfattar vara de långsiktiga nyckelfrågorna med ett tydligt behov av ytterligare översyn. Därutöver menar vi att 2012 års innovationsstödsutredning (SOU 2012:41)<sup>1</sup> pekar ut flera åtgärder som direkt kan prövas i ett kommande införandearbete av Struten.

Innovationsstödsutredningen föreslår i sitt betänkande att lärosätenas uppdrag i det nationella innovationssystemet bör preciseras. Detta bör ske genom en föreskrift i högskoleförordningen avseende lärosätenas aktiva medverkan i hanteringen av stödet till innovationer och immateriella tillgångar:

- Att lärosätena bör tilldelas ansvaret för information till anställda och studenter om möjligheterna till kommersialisering av idéer och om entreprenörskap.
- Att lärosätena bör tilldelas ansvaret för de första stegen i verifieringen av idéer och av affärsutvecklingen samt för finansieringen t o m försåddsfas.
- Att lärosätena bör därutöver ha möjlighet men ej skyldighet att medverka, tillsammans med andra aktörer, i fortsatta faser av verifiering, affärsutveckling och tillskott av sådd- och riskkapital.

Innovationsstödsutredningen anger att för ovan angivna uppgifter bör lärosätena tillföras basresurser som tydliggörs som en anslagspost under lärosätets anslag.

Enligt vår uppfattning kan dessa av innovationsstödsutredningens förslag mycket väl vidareutvecklas och anpassas till den dialogbaserade styrningen som föreslås i Struten. Vi anser att de på så sätt kan utgöra delar av den överbyggningsfas som under alla förhållanden kommer att följa av införandet av Strutens förslag. I innovationsstödsutredningen finns fler förslag som kan övervägas i kommande införandearbete med Struten utan att 7.8-utredningen behöver genomföras fullt ut. Förslag finns även i ESO-rapporten från 2012, *Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande*.<sup>2</sup>

Vi bedömer att det vore värdefullt för lärosätena, deras studenter och samverkanspartners samt det omgivande samhället om förslagen i innovationsstödsutredningen och ESO-rapporten ovan kunde beaktas redan nu, innan 7.8-utredningen är slutförd. Det ger möjlighet att snabbare utveckla lärosätenas förmåga att verka för nyttiggörande och innovation vilket skulle stimulera lärosätena till ökat ansvarstagande och ökat nyttiggörande även om alla skilda juridiska aspekter inte blivit slutligt utredda. Vi åberopar omställningen till ett hållbart samhälle och då särskilt klimatomställningen, med betydande möjligheter för det offentliga och privata Sverige, som motiv för skyndsamma politiska beslut, helst för införande under lärosätenas verksamhetsår 2021.

---

<sup>1</sup> Hessling, G. (2012), *Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar*, slutbetänkande av Innovationsstödsutredningen, SOU 2012:41.

<sup>2</sup> Lidhard, J. & Petrusson, U. (2012), *Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande*, underlagsrapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet.