

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 13 juni 2019

Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. SOU 2019:6

Utbildningsdepartementet har via Saco gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

Betänkandets förslag i korthet:

I detta betänkande redovisas uppdraget att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning. Syftet har varit att utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

Våra kommentarer:

Akademikerförbundet SSR menar, inledningsvis, att utredningens utgångspunkt att styrningen och resurstilldelningen till högre utbildning och forskning ska vila på det övergripande ändamålet att utveckla, förmedla och förvalta kunskap som bidrar till en bättre värld, är en utmärkt utgångspunkt. Det uppdraget innefattar en lyhördhet för samhällsbehov, men också, som utredningen uttrycker det – en omistlig fristående roll.

Akademikerförbundet SSR är övertygat om att denna kombination av fri kunskapsproduktion och samhällsnytta går att förena på ett ändamålsenligt sätt. I dessa tider av inskränkt akademisk frihet i många länder och ett ifrågasättande av forskningsresultats legitimitet i form av ren faktaresistens anser vi att det är vällovligt att det första benet – akademisk frihet – värnas och tydliggörs. Dock kommer vi i detta remissvar att tydligt betona det andra benet – samhällsnyttan, men vill ändå tydligt markera att båda delarna behövs för att universitet och högskolor ska kunna uppfylla sitt övergripande ändamål.

Akademikerförbundet SSR
Box 128 00, 112 96 Stockholm
08-617 44 00
kansli@akademssr.se
www.akademssr.se

SSR Direkt
Frågor om anställning och arbetsliv
08-617 44 71
ssrdirekt@akademssr.se

Medlemsservice
Frågor om medlemskap och avgifter
08-617 44 70
medlem@akademssr.se

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslagen att ändra i högskolelagen så att det tydligt markeras att staten är huvudman och att lärosätena ska värna akademisk frihet för såväl lärosäte som enskilda lärare samt att beslutsfattande inom akademien ska möjliggöra deltagande från lärare och forskare, samt att det ska ingå såväl utbildning som forskning i vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget.

5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

Akademikerförbundet SSR vill här betona att enbart underlag från UKÄ inte är tillräckligt för att säkra arbetsmarknadens behov av akademiskt utbildade. Vi menar att utredningen sätter för stor tilltro till UKÄs kunskap om arbetsmarknadens behov även om vi är alldeles övertygade om att dimensioneringen av högre utbildning är något universitet och högskolor själva ska vara ansvariga för. Dock behöver ett gediget kunskapsunderlag finnas för att lärosätena ska kunna fatta funktionella och självständiga beslut om dimensionering. Vi tycker att utredningens analys är för svag som anser att det räcker med:

”som underlag bör UKÄ använda de prognoser och underlag som olika myndigheter och organisationer tar fram. Underlagen från de kompetensplattformar som bland annat UKÄ är med och bygger upp bör vara centrala underlag i arbetet.”

Det är inte vår erfarenhet att detta underlag räcker. Sacos förbund, liksom vi i Akademikerförbundet SSR själv, har vittnat om att kompetensplattformar inte fungerar speciellt väl för de akademiska utbildningsinriktningar vi företräder och, om de ens existerar, i väldigt liten utsträckning inkluderar den kompetens som finns hos arbetsmarknadens parter.

Kunskap om arbetsmarknadens behov finns i huvudsak utanför UKÄ och bör tas tillvara på ett mer enhetligt sätt om samhällsnyttan ska kunna tillgodoses. Akademikerförbundet SSR har i andra sammanhang tillstyrkt förslaget om införande av en kompetensförsörjningsmyndighet (i enlighet med förslaget från Arbetsmarknadsutredningen 2019:3) och menar att det är avgörande att analyskompetens samlas hos en myndighet. Idag finns den kompetensen, enligt SOU 2019:3, på elva olika myndigheter, varav UKÄ bara är en. Vi tror inte att ett delat ansvar på många myndigheter, med enbart

samordningsuppdrag, på ett tillfredsställande sätt kommer att främja en välfungerande kompetensförsörjning. Det är i huvudsak yrken som kräver akademisk utbildning som är de värsta bristyrkena, och det är avgörande att ha ett kraftfullt förslag för att säkra kompetensförsörjningen av akademiskt utbildade. Detta förslag utgör inte det.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget om ett dialogbaserat och fyraårigt perspektiv på mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning, samt att ekonomiska incitament ej ska kopplas till överenskommelser.

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Akademikerförbundet SSR avstyrker förslaget. Vi menar att det är av vikt att UKÄ har en analysfunktion men, menar att det krävs en samlad kompetensförsörjningsmyndighet i enlighet med våra resonemang under punkt 5.1.4. Vi avstyrker därmed också förslagen om att det ska vara en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag samt övriga organisatoriska förslag rörande denna analysfunktion.

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att styrningen av utbildning och forskning ska ske samlat samt att den akademiska kulturen bör värdera utbildning och forskning lika högt.

Dock är vi oroade för att utbildningen riskerar att komma i strykclass med en samordning. Det är centralt att utbildningen prioriteras, också i den enskilda lärargärningen. Risker att utbildningen prioriteras ner är stor, med tanke på att många som disputerar i första hand ser sig som forskare och inte som lärare. När meriteringsvägarna inom akademien så tydligt, fortfarande, prioriterar forskningsmeriter, och inte pedagogiska meriter, är den risken än mer överhängande. Dock menar vi att det är av största vikt att säkra den forskningsnära högre utbildningen och menar att en styrning av dessa två delar samlat kan stärka det. Detta mervärde hoppas vi är större än risken för att utbildningsdelen nedprioriteras. Det bör dock, med olika kontrollverktyg, säkerställas av statsmakterna att så inte sker.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att det i författning skrivs in att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.

Vi vill dock här betona att det är avgörande att studenternas efterfrågan baseras på att de kan göra informerade val.

Vårt studentråd anser att de verktyg som finns för att ta reda på vilka utbildningar som finns på olika högskolor och universitet och vad de innehåller är tillräckligt goda för att den sökande ska själv kunna fatta beslut om vilken högskola och utbildning som uppfyller den sökandes kriterier bäst.

Studentrådet anser däremot att det inte stämmer när utredningen skriver att UHR och UKÄ idag skulle ha "tydliga ingångar på sina webbplatser" för att unga och studenter ska hitta information om arbetsmarknadsutsikter för olika framtida yrkesval.

Om högskolor ska basera sitt utbud på efterfrågan och samhällsbehov behöver de även vara tydliga och transparenta om vad tex en examen kommer betyda i praktiken. Studentrådets slutsats är att, om man står inför ett högskoleval så är de verktyg som finns otillräckliga för att studenter själva ska kunna göra informerade val då information om arbetsmarknadsutsikter är under all kritik. Problematiken är tyvärr inte ny och faktumet att utredningen endast tar upp frågan i förbifarten är en besvikelse.

6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

Akademikerförbundet SSR menar att förslagen inte skiljer sig nämnvärt från nuvarande ordning. Med undantag för att nuvarande ordning inte på ett tillfredsställande och lyhört sätt kan ta tillvara arbetsmarknadens behov, menar vi att huvudinriktningen är rätt. Dock måste denna konstruktion stärkas upp med fungerande och heltäckande kontaktytor med det omgivande samhället, samt att analysen av kompetensförsörjningsbehovet inte enbart kan förlitas på det underlag UKÄ kan producera. Detta har vi utvecklat mer under 5.1.4. Vi menar att såväl nationella som regionala kompetensplattformar/kompetensråd/branschråd som täcker de olika branscher/yrken/utbildningar som akademien utbildar till är avgörande att få till stånd. De ska på inget sätt vara beslutande, utan endast ge råd och kompletterande analyser till lärosätena så att de kan ta det dimensioneringsansvar de har på ett, fullt ut, informerat sätt. Motsvarande nationella råd bör bistå regeringen med underlag och analys i det dimensioneringsuppdrag regeringen har, inte minst med avseende på reglerade yrken.

Vi vill här även betona behovet av en tydligare reglering och högre prioritering med avseende på behovet av kursutbud som svarar emot kompetensutveckling mitt i arbetslivet samt kompletterande utbildningar för utlandsutbildade akademiker. Båda dessa utbildningsuppdrag är gravt eftersatta inom svenska lärosäten idag, vilket alltså är fallet inom ramen för

ett likartat system som det utredningen nu föreslår. Vi anser att ett sådant kursutbud inte borde behöva skapas inom ramen för särskilda åtaganden som lärosäte och regering fastställt i dialog, utan att uppdraget med avseende på att vara en utbildningsleverantör även inom det livslånga lärandet borde bli ett nytt centralt fjärde uppdrag för landets samtliga lärosäten. Den nuvarande formen av extremt sidoordnade åtaganden svarar inte mot det växande behov som finns vad det gäller dessa utbildningsformer.

6.2.3. Hela landets behov av utbildning

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget om att möjliggöra gemensamma examenstillstånd för flera lärosäten samt i övrigt underlätta för lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar.

6.3.1. Högskolans roll i det livslånga lärandet

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

Vi vill dock betona att betydligt mer långtgående åtgärder måste vidtas för att säkra detta utbildningsutbud, men att reglera det i Högskolelagen är en nödvändig, men inte tillräcklig, åtgärd. I ovanstående punkter redogör vi för det.

Centrala delar är att utbudet av fristående kurser måste öka, samt att behörighetskraven inte bygger på, antingen en tydlig progression inom ett program, eller på utbildningsmeriter som inte kan erhållas utanför Sverige, eller där behörighetskraven strikt relaterar till dagens högskola. Många i behov av kompetensutveckling mitt i arbetslivet har utbildningar från andra länder, har utbildning som inte motsvarar dagens kursutbud, eller har enbart en reell kompetens, validerad eller inte. Behörighetskraven måste förhålla sig till en mer mångfacetterad målgrupp i kursutbudet rörande livslångt lärande, utan att för den skull kompromissa med grundkraven för att antas, som bör baseras på förutsättningarna att tillgodogöra sig utbildningen. I dagens kursutbud finns det ett otal exempel på kompletterande utbildningar, som har sådana behörighetskrav att målgruppen som åsyftas inte är behörig. Det är också avgörande att, inte minst utbildningar som utgör kompletterande utbildningar för utlandsutbildade, syftar till att leda till motsvarande examen inom högre utbildning i Sverige. Orimligt stor andel av de utbildningarna leder idag inte till examen som utbildningen syftar till att komplettera. Det är en orimlig ordning.

Akademikerförbundet SSR anser att regeringen bör tillsätta en särskild utredning som syftar till att främja kursutbudet för livslångt lärande samt

komplettering av utländska utbildningar. Vi menar att detta utredningsförslag inte tillfredsställer det stora utvecklingsbehovet.

6.3.2. Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att tona ner vikten av den prestationsbaserade delen i resurstilldelningssystemet för att främja flexibla utbildningsformer.

Dock tror vi inte att detta förslag är tillräckligt för att stärka de ekonomiska incitamenten för lärosätena att erbjuda flexibla utbildningsformer, med tanke på att detta utbildningsutbud måste växa betydligt på kort tid.

6.6.1. Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att andelen direkt statsanslag ska öka. Vi anser dock att andelen ska vara betydligt mer än 50 procent av de totala forskningsintäkterna. Två tredjedelar eller än mer vore en, inte minst för grundforskningen och forskningsanknytningen i grundutbildningen, rimlig andel.

6.6.5. Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget, och menar, med tanke på att vi anser att andelen externa medel bör minska, att det finns anledning att minska antalet forskningsfinansiärer om det så är forskningsråd eller myndigheter för att på så sätt uppnå en ändamålsenlig resursallokering.

7.2. Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget att regeringen tar initiativ till att förändra högskolelagen så att det anges att det i högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Akademikerförbundet SSR menar att den här samverkan kan förbättras väsentligt till ömsesidig nytta. Vi uppfattar dock att formuleringen speglar en enkelriktad process. Vi vill betona att det omgivande samhället har mycket som kan berika akademien. Det gäller inte minst med avseende på verksamhetsförlagd utbildning (VFU), praktik, adjungerade professorer med mera. I brödtexten är denna reciproka ansats tydligare där utredningen skriver att

”Samverkan är dock viktigt inte minst för lärosätenas mottagande av erfarenheter och problem utifrån och bör därför anges särskilt.”

Denna nytta, i två olika riktningar, bör vara synlig i högskolelagen.

7.4. Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringsystem

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget. Vi tillstyrker även förslagen i 7.5, 7.6, och 7.8.

8.3. Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget, men konstaterar, precis som i figur 8.1, att utvecklingen mot en jämställd akademi går oförsvarligt långsamt. Med nuvarande takt kommer andelen kvinnliga professorer att vara i paritet med andelen kvinnor som är registrerade som studenter först 2050. Vi menar att det är svårt att hävda att kunskapssverige har råd med en så svag koppling mellan kunskapsprestation och meriteringsvägar för kvinnor inom akademien. Inom andra samhällssektorer skulle humankapitalanalysen snabbt ge vid handen att verksamheten förlorar på det både på kort och lång sikt. Ur samhällsekonomiskt perspektiv riskerar det att urholka kvinnors vilja att utbilda sig inom högre utbildning, vilket vore förödande, då högre utbildning och Sverige redan idag är extremt beroende av att kvinnor är motiverade att utbilda sig. Att förlora den på samma sätt som, i för stor utsträckning, har skett på kort tid för män vore förödande.

Vi efterlyser, kort sagt, kraftfullare åtgärder och konstaterar att när sådana används, har substantiella språng framåt tagits. Även om Thamprofessorerna i mitten av 90-talet kritiserades har de enskilda professorerna ändå lyckats fungera som förebilder och stöd för kvinnliga studenter och doktorander. En generös tolkning av förändringen av andelen kvinnliga professorer över tid ger också vid handen att sådana åtgärder ändrar trenden och ger kurvan en bättre lutning till förmån för en mer jämställd akademi.

Starkare forskningsanknytning i de traditionellt kvinnodominerade utbildningarna är avgörande och fasta forskningsresurser måste tydligare riktas till de ämnesområdena. Även en hög forskningsanknytningsresurs skulle gynna en mer jämställd akademi.

Mer kraftfulla åtgärder än utvärdering, rekryteringsmål på lång sikt och jämställdhetsintegrering tror vi är nödvändiga för att i snabbare takt nå målet med en jämställd akademi.

Vi är tveksamma till att ta bort tidigare beslutade principer för rekryteringsmål för professorer samt lärosätes specifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer när inget trovärdigt fungerande alternativ finns eller föreslås.

9.2.1. Ett samlat anslag

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget, men menar att ett samlat ansvar inte får innebära att utbildningen åderlåts. I punkt 6.1 har vi utvecklat det resonemanget vad det gäller styrningen. Dock är det logiskt, vid gemensam styrning, att det också är ett gemensamt anslag. Vi menar att det är av största vikt att regeringen stärker lagar och annan reglering så att utbildningen har en trygg roll vid sidan om forskningen och att tex regleringen av att lärare normalt både forskar och undervisar måste finnas på plats och följas, förutom meriteringsvägar som också premierar pedagogiska meriter.

9.3.1. Den fasta basen

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget, om ett större, fast basanslag. Vi tillstyrker även förslagen i 9.3.2. om den resultatbaserade delen.

Akademikerförbundet SSR företräder studerande inom det samhällsvetenskapliga ämnesområdet. Det området har lidit svårt av en låg per-capitatilldelningen. Vårt ämnesområde har precis som andra sett det fasta basanslaget urholkas över tid, inte minst på grund av det så kallade produktivitetsavdraget. Visserligen höjdes anslagen med en engångssatsning för några år sedan för samhällsvetenskap, men det har inte lett till mer lärarledd undervisning, mindre grupper, eller något annat som kan höja kvaliteten i utbildningen, utan fyllde snarare mest på akuta hål i ett i övrigt anorektiskt anslagssystem. Att ta bort ersättningsbelopp som så påtagligt har missgynnat studerande inom samhällsvetenskap och humaniora har vi svårt att se skulle kunna missgynna våra grupper än mer, men å andra sidan är det förslag som utredningen lägger svårt att konsekvensanalysera.

Förslaget är att ersättningsbelopp ska ersättas med ett mål för antalet helårsstudenter. Om denna förändring görs är det av största vikt att ämnesområden som har mer av fristående kurser och större andel av flexibla utbildningsformer inte drabbas negativt.

9.4 Forskningsramen

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslagen i kapitel 9.4.1, 9.4.2 och 9.4.3.

9.5 Särskilda medel

Akademikerförbundet SSR tillstyrker förslaget, men betonar att dessa särskilda uppdrag, inte minst vad det gäller anslag 2.64 (kompletterande utbildningar för utlandsutbildade) i allt högre uträkning måste vara en del av lärosätenas reguljära utbud, och inte så sidoordnade som de är idag.



Heike Erkers
Förbundsordförande



Ursula Berge
Samhällspolitisk chef

2019-06-03

Ulrika Wallén

SACO
Att. Tiina Kangasniemi
Box 2206
103 15 STOCKHOLM

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

Utbildningsdepartementet har genom SACO (remissavisering Rnr 19.19) berett Civilekonomerna tillfälle att yttra sig över En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6).¹

Bakgrund

I betänkandet redovisas uppdraget att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning/finansiering. Syftet har varit att utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svara mot de samhällsutmaningar som både Sverige och världen globalt står inför.

Ett ramverk

Utredningens mål har varit att ta fram ett ramverk för styrning och resurstilldelning som ger lärosätena goda förutsättningar att ta ansvar för att utveckla och förmedla kunskap för samhället långsiktiga utveckling. Ramverkets olika delar bör enligt utredningen utvärderas, utvecklas och anpassas över tid för att svara mot samhällets skiftande behov och prioriteringar enligt betänkandet.

Civilekonomernas synpunkter

Eftersom SACO kommer att lämna ett remissyttrande avseende hela betänkandet har Civilekonomerna valt att särskilt lyfta följande tre spörsmål:

- Samverkan
- Kompetensutveckling
- Styrning, ledning och ledarskap

Samverkan centralt när universitet och högskolors styrmodell förändras

Samarbetet mellan universitet och högskola respektive arbetslivet behöver stärkas. Det innebär krav på utbildningssystemet. En förändrad modell för styrning måste möta arbetsmarknadens behov av kompetens så att akademiker, däribland civilekonomer, är anställningsbara. Då behöver samverkan mellan lärosäten och arbetslivet vara i fokus. Universitet och högskola måste anpassa utbildningens innehåll och dimensionering efter arbetslivets behov. Samverkan mellan universitet och högskolor respektive arbetsliv på såväl nationell, regional som lokal nivå avseende utbud och efterfrågan för en bättre matchning gällande högre utbildning är en framgångsfaktor.

¹ Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut), 2019

2019-06-03

Kompetensutveckling

Samverkan är också betydelsefull för att skapa relevant fortbildning för yrkesverksamma akademiker, däribland Civilekonomernas medlemmar, som behöver utvecklas i sin yrkesroll och/eller byta yrke och bransch på en föränderlig arbetsmarknad. Arbetslivet måste även här formulera vilka behov de efterfrågar avseende fortbildningsinsatser, så att lärosätena kan skapa sitt utbildningsutbud därefter. Grundutbildning och fortbildning måste fungera som två kommunicerande kärl.

Utveckla lärosätenas styrning, ledning och ledarskap är avgörande

En förändrad styrmodell ställer krav på att universitet och högskolor utvecklar sin ledning, styrning och ledarskap. Det stärks av att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) 2017 fick i uppdrag av regeringen att utveckla det nationella systemet för kvalitetsutvärdering så att det omfattar både högre utbildning och forskning. En av flera bedömningsunderlag, som samtliga vägs in vid bedömningen och ligger till grund för UKÄ:s beslut, är självvärdering från lärosätet. Universitet och högskolor ges en möjlighet att beskriva och analysera det kvalitetssäkringsarbete som bedrivs. Det betyder att lärosäten måste kunna analysera och förstå sin verksamhet och föreslå åtgärder utifrån lokala förutsättningar. Ett bedömningsområde är arbetsliv och samverkan. Det är viktigt att bedömningsgrunden följs upp och utvärderas. Det behövs en ständig diskussion om styrning, ledning och hur lärosätena är organiserade. Det är viktigt att utgå från vad de ska åstadkomma och vem de är till för. Det behövs en tydlighet vad gäller ansvar och befogenheter respektive tillit och förtroende på alla nivåer i lärosätenas styrkedja. Grunden för en väl fungerande styrmodell är en strategisk och långsiktig hållning.

Civilekonomerna

Lee Wermelin
Förbundsordförande

Ulrika Wallén
Utredare



Saco
Box 2206
103 15 Stockholm

2019-06-10

Yttrande: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6

DIK är fackförbundet för alla som studerar eller arbetar inom kultur och kommunikation. DIK är en del av Saco och organiserar fler än 20 000 medlemmar inom arbetsmarknadens alla sektorer.

DIK välkomnar utredningens ambition att skapa mer långsiktighet och samordning inom högskolan. Det kräver dock att också resurstilldelningen är långsiktig. Tillräckliga resurser är det bästa sättet att värna akademisk frihet och kvalitativ utbildning och forskning, och att lärosäten ska kunna erbjuda bra anställningsförhållanden och bedriva ett aktivt arbete med jämställdhet och breddad rekrytering. DIK anser därför att de totala anslagen till högre utbildning och forskning måste öka och att det s.k. produktivitetsavdraget som syftat till att effektivisera högskolan ska slopas.

DIK välkomnar förslaget att den prestationsbaserade ersättningen, där lärosäten får ersättning först efter att studenten fått sina poäng, ska tas bort. Ersättningen utgör ett incitament att sänka examinationskrav för att få mer ersättning, och gör det ekonomiskt ofördelaktigt för lärosätena att erbjuda fristående och flexibla kurser, vilket motverkar livslångt lärande.

DIK har svårt att se effekterna av förslaget att ersättningen per student blir den samma för alla ämnen. Då det fortsatt kommer vara upp till lärosäten att fördela resurserna mellan utbildningar är det viktigt att säkerställa att humaniora och samhällsvetenskap, som idag får lägst ersättning, inte fortsätter nedvärderas. Dessa ämnen ger kompetenser som är och kommer att vara avgörande på arbetsmarknaden och som kan bidra till att lösa inte bara kompetensförsörjning utan också flera andra utmaningar samhället och demokratin står inför, inte minst kopplat till hållbar utveckling. Mer resurser till HSTJ-området är avgörande för att utbildningarna ska få mer lärarledd tid, högre kvalitet och bättre anpassas efter de krav arbetsmarknaden ställer. Även forskning inom dessa områden behöver stärkas med mer resurser och vara föremål för strategiska satsningar där tyngdpunkten idag ofta ligger på lönsamhet, medicin och teknik.

DIK anser att utredningens förslag när det gäller jämställdhet, breddad rekrytering, livslångt lärande och trygga anställningar är allt för svaga, och lämnar en rad förslag för att stärka lärosätenas arbete på dessa områden.

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

DIK ställer sig bakom utredningens förslag att regeringen ska ta initiativ till förändringar i högskolelagen (1992:1434) för att ytterligare markera den akademiska friheten och lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Vi tillstyrker också förslagen om att tydliggöra lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning, lärares och forskares deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning, samt att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i lärares arbetsuppgifter.

DIK vill särskilt betona vikten av studentinflytandet och att studenter ska finnas med i alla beredande och beslutande organ. Avskaffandet av kårobligatoriet har lett till minskad finansiering och därmed minskat studentinflytande. Lärosäten har i viss mån kompenserat för det ekonomiska bortfallet, men i olika grad. Det har lett till att kårerna hamnat i en beroendeställning gentemot lärosätena och att möjligheterna för studenterna att påverka är olika starka på olika lärosäten (UKÄ, 2017)¹. För att alla studenter ska få samma möjlighet till inflytande anser DIK att statsbidraget till kårerna bör utökas, exempelvis genom ett bidrag per helårsstudent som utredningen om kårobligatoriet föreslog. Studentkårerna bör också få riktade medel för att genomföra insatser för studenter som behöver extra stöd samt för inresande studenter.

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år, 5.1.2 Långsiktig styrning av utbildningens dimensionering och 5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

DIK tillstyrker förslagen om att en samlad proposition för högre utbildning och forskning ska lämnas en gång per mandatperiod, samt att UKÄ ges i uppdrag att lämna underlag till regeringen inför propositionen.

DIK välkomnar en mer långsiktig och samordnad ambition för utbildningspolitiken. Mot bakgrund av att de fyraåriga forskningspropositionerna fungerat bra, bedömer vi i likhet med utredningen att denna långsiktighet även bör präglade utbildningspolitiken. Detta kan bland annat stärka utbildningskvalitén och främja fler trygga anställningar inom högskolan.

Gemensam behandling av utbildning och forskning kan dessutom – tillsammans med förslagen om ett samlat anslag och en återreglering av högskolelagens skrivningar om att lärares arbetsuppgifter normalt ska

¹ UKÄ, *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*, 2017

innehålla både utbildning och forskning – bidra till att forskning och utbildning förs närmre varandra, vilket ökar såväl utbildningens som forskningens kvalitet.

En samlad proposition ger förutsättningar att komma bort från den kortsiktighet som präglar styrningen idag. För att långsiktigheten ska fungera krävs dock att också resurstilldelningen är långsiktig och förutsebar. Resurstilldelningen till den högre utbildningen har urholkats de senaste tjugo åren genom att kostnadsnivån överstigit anslagsnivån². I direktiven till utredningen framgår att framlagda förslag ska vara kostnadsneutrala. DIK ser dock ett stort behov av ökade anslag. Det är en förutsättning för en högskola som håller hög kvalitet, erbjuder fler undervisningstimmar och där lärare har trygga anställningar och bättre möjligheter till pedagogisk utveckling. UKÄ eller den nya analysfunktionen bör få i uppdrag att föreslå långsiktigt hållbara anslagsnivåer, som sedan kan räknas upp i statsbudgeten.

DIK anser också att produktivetsavdraget bör avskaffas. Avdraget har bland annat lett till fler studenter per lärare och mindre undervisningstid, samtidigt som lärare fått en ökad administrativ börda och mindre tid att utveckla undervisningen. DIK vill också framhålla att högskolan inte kan öka sin produktivitet på samma sätt som näringslivet. En undervisningstimme går inte fortare för att lärare blir mer effektiva, och det gynnar heller inte utbildningens kvalitet. Det är inte heller självklart att digitalisering av undervisningsformer sparar tid. Tvärtom kan lärare få fler arbetsuppgifter om de ska ha både campus- och onlinestudenter. Effektivisering av utbildning premierar med andra ord kvantitet (antal studenter) snarare än kvalitet, och bidrar inte till att uppfylla målen med högre utbildning.

DIK vill betona att det krävs långsiktighet även i styrningen av utbildningens dimensionering och att detta bör ingå i propositionerna (kommenteras ytterligare i avsnitt 6.2.1 och 6.2.2). Vi välkomnar förslaget att ge UKÄ i uppdrag att inför propositionen sammanställa en samlad analys av dimensioneringsfrågorna, vilket saknas idag. I detta arbete är det viktigt att UKÄ tar hänsyn till fackförbundens underlag och prognoser, och att studenternas efterfrågan fortsatt till stor del är styrande.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning och 5.2.5 Dialogbaserad styrning genom överenskommelser

DIK delar utredningens bedömning att regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett fyraårigt perspektiv med avseende på

² SULF, *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*, 2018

mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning. DIK ställer sig bakom förslaget att regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen för utbildning och forskning.

DIK har svårt att se effekterna av förslaget att som komplement till regleringsbrevet införa ett dialogbaserat och lärosätessanpassat styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser. Vi ser i grunden positivt på en mer tillits- och dialogbaserad styrning. Då överenskommelserna inte är bindande är det dock svårt att säga vilken effekt de kommer att få och vilken funktion de fyller i förhållande till regleringsbrev. En förutsättning för att denna form av styrning ska fungera är jämvikt i dialogen, både i förhållandet mellan regering och lärosäten, och mellan olika lärosäten. Om överenskommelserna genomförs anser DIK att UKÄ eller den föreslagna analysfunktionen med uppgift att följa utvecklingen på högskoleområdet (avsnitt 5.4.2), bör få i uppdrag att utvärdera detta och hur överenskommelser och dialoger fungerar.

DIK avstyrker alla former av ekonomiska incitament och prestationsbaserad resurstilldelning kopplat till överenskommelsernas eller annan måluppfyllelse. Olika lärosäten har olika möjlighet och resurser att arbeta för att uppnå målen. Det kan tvärtom vara ett lärosäte med lägre måluppfyllelse som är i större behov av resurser. Systemet skulle därför bli ojämnt. Ekonomiska incitament rimmar dessutom dåligt med tillitsbaserad styrning. Istället bör man fokusera på att utvärdera lärosätenas arbete och ställa krav på åtgärder, men också erbjuda stöd, i de fall de inte lyckas.

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning och 5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

För att säkerställa en ändamålsenlig styrning och resurstilldelning är det avgörande med väl underbyggda underlag och systematisk utvärdering. DIK ställer sig bakom förslaget om en analysfunktion som gör samlade och oberoende analyser och uppföljningar som ska ligga till grund för framtida politiska prioriteringar och propositionen för högre utbildning och forskning, samt utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters arbete. DIK anser att funktionen bör läggas på en befintlig myndighet, i första hand UKÄ. Oavsett var uppdraget utförs krävs givetvis samverkan med andra myndigheter med uppdrag på området, exempelvis UHR, SCB och Jämställdhetsmyndigheten.

DIK ställer sig bakom förslaget att analysfunktionen inrättas som en kommitté med bred representation av ledamöter från olika delar av samhället. DIK vill här framhålla vikten av att arbetstagarorganisationerna finns representerade i expertgruppen och har kontinuerlig dialog med ansvarig myndighet.

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

DIK delar bedömningen att styrning av universitet och högskolor bör utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat. Att forskning och utbildning förs närmre varandra kan öka utbildningens kvalitet vilket gynnar studenterna, samtidigt som det via studenterna kommer nya idéer till forskning.

DIK delar också bedömningen att lärosätena aktivt bör arbeta med att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt. Forskning har idag högre status än utbildning och många lärosäten väljer att satsa på forskning till förmån för utbildning. Detta måste motverkas. Vi kommenterar frågan ytterligare under 9.2.1.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning? och 6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

DIK ställer sig bakom utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att det i författning (istället för i regleringsbrev som är fallet idag), skrivs in att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov. Det är här viktigt att de olika aspekterna väger lika tungt så att studenternas efterfrågan och bibehållen akademisk frihet inte tummas på till förmån för arbetsmarknadens behov. Att enbart lyssna på prognoser riskerar att leda fel då ingen vet hur den framtida arbetsmarknaden faktiskt ser ut. De flesta studenter får användning av sin utbildning, även om det inte var på det sätt som prognosmakare och politiker tänkt från början. Inte minst för att en stor del av högre utbildning, däribland inom humaniora och samhällsvetenskap, ger studenterna kompetenser som kan komma till nytta på hela arbetsmarknaden, snarare än att leda till specifika yrken.

DIK delar också bedömningen att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätenas ansvar, men att regeringen bör styra utbildningens omfattning på totalnivå. Vi tillstyrker förslaget att regeringens styrning ska ske genom regleringsbrev som anger fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte och som innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för utpekade utbildningar och eventuella särskilda åtaganden.

DIK vill framhålla att om utbildningar får i uppdrag att öka dimensioneringen krävs också ökade och långsiktiga resurser till lärosätena och kontinuerlig dialog med utbildningarna. De måste också få tillräcklig tid för att genomföra förändringarna, bland annat för att kunna anställa fler lärare med trygga anställningar.

Biblioteks- och informationsvetenskap är en av de utbildningar där behovet av fler utbildningsplatser är stort. Arbetslösheten är rekordlåg,

många arbetsgivare har svårt att hitta rätt kompetens och en stor grupp väntas gå i pension under de kommande åren³. Samtidigt har bara 37 procent av eleverna i grund- och gymnasieskolan tillgång till ett bemannat skolbibliotek⁴. Fler bibliotekarier är avgörande för att biblioteken ska kunna utföra sina samhällsbärande och demokratiska uppdrag, och för att skolbiblioteken ska kunna lägga grunden för informationskompetenta samhällsmedborgare. DIK bedömer att det behöver utbildas dubbelt så många under den kommande tioårsperioden och anser att regeringen bör sätta upp särskilda mål om detta i regleringsbrevet till utbildningarna.

Förutom dimensioneringen vill DIK betona att det behövs mer resurser för att utbildningarna ska kunna vara aktuella och kvalitativa och ge studenterna de kunskaper som behövs i arbetslivet. DIK:s studentmedlemmar efterfrågar en bättre koppling mellan utbildning och arbetsliv, inte minst inom humaniora och samhällsvetenskap⁵. Lärosäten och utbildningar behöver också bli bättre på att följa upp hur examinerade studenter efter några år i arbetslivet upplever utbildningens relevans.

DIK ser liksom utredningen behov av bättre och mer tillgänglig information till studenter om utbildningar och arbetsmarknadsprognoser. Här kan ansvariga myndigheter med fördel använda fackförbundens statistik som finns tillgänglig via bland annat Sacos webbplats⁶.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Att fler bygger på sin kompetens löpande under livet är avgörande för att möta både nutida och framtida kompetenskrav och behov, men också för att fler ska kunna arbeta längre. Det kräver att alla får lika möjlighet till kompetenspåfyllnad och att högskolans kursutbud möter de behov som finns. DIK tillstyrker därför utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter slås fast att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ska ingå fortbildning och vidareutbildning. Vi vill dock betona att utökade uppgifter och ansvar till högskolan kring livslångt lärande kräver särskilda resurser. Annars är incitamenten för högskolan att tillhandahålla fortbildning små, samtidigt som det finns risk att den examensinriktade utbildningen och fortbildningen ställs mot varandra.

DIK delar inte utredningens bedömning att den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system. För att möta behoven av kompetensutveckling krävs

³ DIK, *Arbetslöshetsrapport 2018*

⁴ Kungliga biblioteket, *Bibliotek 2018*

⁵ DIK:s studentgrupp, *Nedvärdering av humaniora börjar på universitetet*, Universitetsläraren, maj 2019

⁶ Saco, *Här finns jobben om fem år*

ett ökat och mer flexibelt utbud av kurser som går att kombinera med arbete. Det behövs fler korta kurser, kurser på låg fart och på kvällstid, samt ökad tillgång till platser på fristående kurser. Även distansutbildningen behöver utvecklas – både för att det ska bli enklare och mer tillgängligt att studera parallellt med yrkeslivet, men också för att människor i hela landet ska kunna bygga på sin kompetens utan att behöva flytta. Det är därför välkommet att frågan om högre utbildning i hela landet och stärkta möjligheter till distansutbildning lyfts i den skriftliga överenskommelsen mellan S, C, Mp och L (det s.k. Januariavtalet). DIK anser också att man bör uppmuntra fler lärosäten att tillhandahålla öppna nätbaserade kurser som inte ger högskolepoäng (Moocs).

Utbildningarna måste också vara relevanta och möta behoven på en föränderlig arbetsmarknad. DIK ser stort behov av mer satsningar på utbildningar och relevant uppdragsutbildning inom humaniora och samhällsvetenskap. Detta efterfrågas av våra medlemmar, men är också kunskaper som behövs och kommer att behövas inom allt fler yrken och branscher. Många yrken och arbetsuppgifter kommer att förändras och försvinna till följd av automatisering och digitalisering. Men kunskap och kompetens inom humaniora och samhällsvetenskap så som tolkningsförmåga, retorik, kritiskt tänkande, etiska och filosofiska frågeställningar, språk, interkulturell kompetens med mera är svåra att automatisera och kommer spela en allt större roll på framtidens arbetsmarknad. Att satsa på dessa ämnen kan bidra till att lösa kompetensbrist men också en rad sociala, miljömässiga och säkerhetspolitiska samhällsutmaningar. Man behöver också i högre grad integrera humanvetenskaperna i andra utbildningar, i synnerhet de som handlar om teknisk/digital utveckling och AI, och satsa på tvärvetenskaplig forskning.

Det är också viktigt att högskolorna bidrar till det livslånga lärandet genom att validera kompetens. Detta sker i liten utsträckning idag vilket visar på brister i systemet. Fler behöver få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom högskolan så att högskoleutbildningar kan kortas där det behövs. Här krävs att strukturer och metoder för validering utvecklas, att det skapas ett nationellt samordnat system med gemensamma riktlinjer och att extern granskning genomförs. Den pågående Valideringsdelegationen (2015–2019) har lämnat flera bra förslag kring detta. Avgörande för att de ska bli verklighet är att lärosätena får ersättning för arbetet med validering och tillgodoräknanden.

När det gäller uppdragsutbildning vill DIK betona att möjligheten till detta ser väldigt olika ut beroende på arbetsgivare och bransch. För många av DIK:s medlemmar, särskilt inom offentlig sektor, prioriteras sällan kompetensutveckling. Här krävs insatser gentemot arbetsgivare. Ett sätt kan vara att skriva in i kollektivavtal att arbetsgivare ska avsätta tid och

resurser för kompetensutveckling för alla anställda. Eftersom behoven varierar på olika arbetsplatser är möjligheten till detta störst i lokala avtal.

Det behövs också nya modeller för finansiering för de vars kompetensutveckling inte bekostas av arbetsgivaren. DIK anser att en bred finansieringsmodell bör ses över, där man med fördel kan använda sig av arbetslöshetsförsäkring, socialförsäkringar eller andra befintliga system. En sådan modell kan komma fler grupper till del, exempelvis egenföretagare och visstidsanställda, och kan också nyttjas av de som arbetar i yrken där kompetensutveckling sällan prioriteras. Då detta är vanligt i kvinnodominerade yrken och sektorer kan en sådan modell också få positiva effekter för jämställdheten.

DIK anser vidare att bestämmelserna behöver ändras så att uppdragsutbildning också kan köpas av egenföretagare för fortbildning av personal, vilket inte är möjligt idag. Att alla, oavsett anställningsform, får tillgång till kompetensutveckling är avgörande för att möta behoven på arbetsmarknaden.

Även reglerna för studiemedel behöver anpassas för kortare och mer lågintensiva studier för att främja livslångt lärande. För att fler ska kunna ställa om senare i livet kan den övre åldersgränsen (57 år) i studiestödet behöva höjas. Man bör också se över möjligheten att kvalificera för en ny period med studiestöd senare i livet, även om man använt sina 240 veckor, exempelvis om man förvärvat arbetat en längre tid emellan.

Det är glädjande att utredningen lyfter fram samhällets behov av kunniga, välinformerade, kritiska medborgare som självständigt kan söka kunskap, och att detta är en förutsättning för det demokratiska samhället. Här vill vi framhålla att DIK:s yrkesgrupper arbetar med just detta. Våra medlemmar på (skol)bibliotek, museer, arkiv med mera rustar medborgarna med avgörande kunskap inom medie- och informationskunnighet, källkritik, historisk evidens och folkbildning. Samtidigt har de en unik möjlighet att nå och möta breda grupper i samhället. De bidrar till det livslånga lärandet, men deras kompetenser och institutionernas infrastruktur måste bättre tas tillvara och även integreras i andra samhällsinstitutioners arbete, däribland högskolor och universitet.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

DIK tillstyrker förslaget att prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning.

Det prestationsbaserade systemet innebär att det lönar sig bättre för lärosäten att ha fler utbildningsprogram eftersom dessa har högre genomströmning, snarare än fristående kurser och distansutbildningar som har lägre prestationsgrad. Att utbildningar som är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena motverkar det

livslånga lärandet. Det prestationsbaserade systemet leder också till att de utbildningar som är i störst behov av förbättringar riskerar att få mindre resurser, samtidigt som det utgör ett incitament att sänka examinationskrav i syfte att få mer ersättning.

DIK delar också utredningens bedömning att man inte bör införa en prestationsbaserad ersättning till utbildningar för fortbildning för yrkesverksamma. Däremot behöver man totalt sett ge lärosätena ökade resurser för att tillhandahålla dessa utbildningar.

6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå

DIK delar bedömningen att både regering och lärosäten har ett ansvar för forskarutbildningens omfattning och inriktning, att följa utvecklingen och vid behov vidta åtgärder, samt att det samlade anslaget ger ökad flexibilitet för detta. Vi vill dock framhålla att flexibiliteten också kan leda till att vissa ämnen premieras på bekostnad av andra. Redan idag är platser på forskarutbildningen färre inom humaniora och samhällsvetenskap. Eftersom detta är kvinnodominerade utbildningar innebär det också en snedfördelning baserat på kön. DIK anser att det här finns behov av ökad styrning och att detta måste bevakas och lyftas i den samlade propositionen, liksom i den dialogbaserade styrningen.

6.5 Breddad rekrytering till utbildning

DIK delar utredningens bedömning att alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering, även utbildning på forskarnivå vilket inte är uttalat idag. DIK avstyrker däremot bedömningen att detta ska följas upp via dialogbaserad styrning. Vi anser att förslagen är allt för svaga och att det istället behövs grundläggande mål och indikatorer för arbetet med breddad rekrytering som är lika och obligatoriska för alla lärosäten, och att frågorna bör ingå i propositioner och regleringsbrev. Att alla mäter samma saker och har samma indikatorer för uppföljning underlättar uppföljning och utvärdering på nationell nivå.

Att främja och bredda rekryteringen till högskolan är ett krav enligt 1 kap. 5 § högskolelagen. Med detta avses att aktivt arbeta för att öka mångfalden och säkerställa att ingen studentgrupp missgynnas med avseende på kön, könsöverskridande uttryck, etnisk tillhörighet, religion/annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller social bakgrund. Breddat deltagande är avgörande för att motverka den växande polariseringen på arbetsmarknaden mellan de med och utan högre utbildning. Det är en fråga om jämlikhet och demokrati, men också om högskolans och forskningens utveckling och konkurrenskraft.

Flera studier från bland annat UKÄ⁷ och UHR⁸ visar att den sociala snedrekryteringen är tydligast när det kommer till föräldrars utbildningsbakgrund och att den grundas i de tidiga skolåren. Arbetet för att jämna ut snedfördelningarna måste alltså börja långt tidigare än i högskolan och vara ett uppdrag för ett flertal samhällsinstitutioner. En likvärdig och jämlik grundskola är avgörande men det krävs också insatser för att motverka ekonomisk och social segregation och utsatthet, exempelvis boendesegregation. Även riktade insatser till underrepresenterade grupper spelar stor roll, inte minst läsfrämjande och andra aktiviteter som biblioteken står för.

Att problemet grundas i tidig ålder betyder inte att högskolans roll är oviktig. Som utredningen påtalar arbetar många lärosäten med breddad rekrytering, men inte alltid på ett strukturerat sätt. Högskolor behöver bli bättre på att nå ut till underrepresenterade grupper med information, digitalt såväl som fysiskt. Det behövs också fler insatser för validering och bedömning av reell kompetens, och för att fler högskolor ska använda den så kallade tredje kvoten där platser kan tillsättas utifrån exempelvis intervjuer, arbetsprover eller annat alternativt urval (bl.a. Tillträdesutredningen och Valideringsdelegationen har lämnat förslag kopplade till detta). Vidare behöver lärosätena se över att kurslitteratur, undervisningsformer och organisering av utbildning inte är exkluderande, samt säkerställa att examinationer och bedömningar av studenternas prestationer görs på ett likvärdigt sätt. Det måste också sättas av mer resurser och stödfunktioner till studenter som har behov av detta.

En avgörande fråga är också att undervisningstiden ökar, särskilt inom humaniora och samhällsvetenskap där antalet lärarledda timmar per vecka är få. En rapport från Humtank visar att humaniorastudenter får 2–9 kontakttimmar i veckan och förväntas utföra majoriteten av sin utbildning (75–95 %) genom självstudier⁹. Förutom att det sänker kvalitén på utbildningen riskerar det också att leda till att studenter, särskilt från studieovan bakgrund, avslutar utbildningen i förtid eller får sämre resultat på tentor och examensarbeten. DIK anser att man bör förtydliga i Högskolelagen, Högskoleförordningen och/eller kursplaner att lärosätena ska säkerställa tillräcklig undervisningstid för att utbildningarna ska hålla god kvalitet. Det kräver givetvis att utbildningarna har tillräckliga resurser. Därutöver bör de studenter som behöver det erbjudas extra studiestöd, och möjlighet att läsa valbara kurser i exempelvis studieteknik.

⁷ UKÄ, *Svensk högre utbildning i internationell belysning*, 2019

⁸ UHR, *Utbildning går i arv*, 2017

⁹ Humtank, *Humanioras pris och värde: resurser och utbildningskvalitet*, 2016

För att säkerställa en mer ändamålsenlig styrning anser DIK att frågorna bör behandlas i de fyraåriga propositionerna och att specifika mål bör ingå i regleringsbrev. Grundläggande för all styrning är att ansvarsfördelningen är tydlig och att mål är väl förankrade i hela verksamheten. Frågorna måste ägas direkt av rektorn och alla lärosäten behöver tydliggöra vilket ansvar som ligger på universitetsledning respektive olika ämnesnämnder och institutioner, samt ha en särskilt utsedd person som samordnar arbetet. För mer struktur och långsiktighet, och för att lärosäten ska kunna lära av varandra, krävs också ökad nationell samordning, samverkan och kompetensutveckling för ansvariga på lärosätena.

När det gäller kön och jämställdhet kommenterar DIK detta i avsnitt 8.3.

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

DIK tillstyrker förslaget att regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmaste åttaårsperioden. Vi delar också synen på att detta bör ske genom en succesiv ökning av basanslagen som inleds i nästa samlade proposition.

Intäkter från externa finansörer har under lång tid ökat mer än de direkta statsanslagen och sedan 2005 har de också ökat i allt snabbare takt (UKÄ)¹⁰. Det är bra att forskare har möjlighet att också söka externa medel, men DIK ser en rad problem med utvecklingen mot en högre andel utomstående finansiering. Dels riskerar det att styra forskningen genom att lärosäten satsar på forskning där det finns medel att söka, dels saknar extern finansiering ofta koppling till utbildning och motverkar därför ambitionen att föra forskning och utbildning närmare varandra. Det innebär också att en stor del av forskares tid går åt till att skriva forskningsansökningar (som inte alltid resulterar i anslag).

Ytterligare ett problem är att möjligheten att få extern finansiering varierar för olika ämnen beroende på inriktningen hos de forskningsfinansierande organisationerna. Tillgången är exempelvis betydligt större inom medicinsk och teknisk forskning än inom humanvetenskaperna där externa finansörer är färre och tillgängliga bidrag mindre. Det leder till att den redan existerande skevheten i resursfördelningen förstärks.

Att externa forskningsprojekt ofta är kortsiktiga leder dessutom till fler tidsbegränsade och otrygga anställningar. Andelen tidsbegränsade anställningar är hög bland forskande och undervisande personal (33 %),

¹⁰ UKÄ, *Forskningsfinansieringen vid svenska universitet och högskolor*, 2017

jämfört med arbetsmarknaden i övrigt (17 %), och kvinnor har i högre omfattning än män en allmän visstidsanställning eller ett vikariat¹¹. Med en tillräcklig basfinansiering får lärosäten förutsättningar att erbjuda fler trygga anställningar och arbetsvillkor för forskare, lärare och doktorander – men det kommer inte att ske per automatik. DIK anser här att utredningen tydligt borde ha pekat ut vikten av att lärosätena minskar den höga graden av tidsbegränsade anställningar. Bristande trygghet drabbar medarbetarna men påverkar också den akademiska friheten och kvalitén i undervisning och forskning, och gör det svårt att behålla bra kompetens. Tidsbegränsade tjänster ska bara användas när det är motiverat – de ska inte sättas i system och staplas på varandra. Här ansvarar förstås parterna för en stor del av lösningen genom avtal. Men det krävs också att regeringen i regeringsbrev och propositioner tydliggör lärosätenas ansvar att göra trygga anställningar till norm. Ett sätt är att sätta upp krav på att erbjuda tillsvidareanställning senast efter avslutad postdok och att säkerställa att villkoren för de så kallade meriteringsanställningarna blir likvärdiga på lärosätena. Därutöver bör användandet av allmän visstid och staplande av tidsbegränsade anställningar följs upp inom ramarna för UKÄ:s kvalitetssäkringsarbete.

6.6.3 Åtgärder för att främja hög kvalitet

DIK delar utredningens bedömning att lärosätenas insatser med anledning av höjda basanslag bör följas upp. Detta kan göras i årsredovisningar eller i överenskommelserna om dessa införs. DIK delar också bedömningen att ett nationellt ramverk för utvärdering av forskningen bör skapas som är kvalitetsdrivande och ger god insyn.

Det är här avgörande att följa upp anslagsfördelningen mellan olika ämnesområden, samt lärosätenas arbete för att nå målen om breddad rekrytering och jämställdhet (vi kommenterar detta på djupet under 6.5 och 8.3). Både utbildningens och forskningens kvalitet ökar genom att fler erfarenheter, perspektiv och uppfattningar får utrymme.

6.6.4 Avvägningar mellan olika forskningsområden

DIK delar bedömningen att styrning mot olika forskningsområden kan ske via forskningsfinansierande myndigheter eller som särskilda satsningar via de direkta anslagen efter bred utlysning och sakkunnigprövning. DIK delar också bedömningen att man behöver ta hänsyn även till de privata finansierarnas prioriteringar, med inriktningen att balansera eller kompensera dessa.

¹¹ UKÄ, *Tidsbegränsade anställningar bland högskolans forskande och undervisande personal*, 2018

Utredningen skriver att syftet med att utveckla styrningen är att stödja målet *”att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.”*

Det är här viktigt att inte ensidigt se lönsamhet, medicin och teknisk innovation som ”strategisk” forskning, vilket ofta varit fallet i tidigare satsningar. Även samhällsnyttig och samhällsutmanande forskning, där många av DIK:s medlemmar finns och verkar, är i allra högsta grad strategisk. Mer om hur humaniora och samhällsvetenskap kan bidra till att lösa samhällsutmaningar och kompetensbrist finns i avsnitt 6.3.1.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

DIK tillstyrker utredningens förslag att en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen görs. Översynen bör omfatta såväl forskningsråden och Vinnova, som övriga myndigheter som finansierar forskning. Syftet med översynen ska vara att säkerställa att den statliga forskningsfinansieringen är ändamålsenligt organiserad.

DIK vill återigen betona att översynen ska göras med hänsyn till jämställdhet (avsnitt 8.3) och för att motverka snedfördelningen mellan olika ämnesområden (avsnitt 6.6.4). Resultaten av översynen behöver också följas av konkreta insatser för att rätta till obalanser.

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

DIK tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att förändra lydelsen i 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) så att det anges att det i högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

DIK välkomnar den föreslagna lydelsen som förtydligar högskolans ansvar för positiv samhällsutveckling. Ökad samverkan med det omgivande samhället så som civilsamhälle samt museer, arkiv, och andra kulturinstitutioner, bidrar till att stärka utbildningens och forskningens kvalitet och relevans.

Kulturinstitutionerna är också en viktig resurs för att tillgängliggöra och kommunicera nya forskningsresultat. DIK ser här problem med inlåsningsen av offentligt finansierad forskning och den orimliga oligopolställning med omotiverat höga vinster som de dominerande vetenskapliga tidskrifterna gör. Det finns också en skillnad i tillgång till informationsförsörjning och e-resurser mellan olika lärosäten. För att lärosäten ska kunna fullgöra sitt uppdrag att bidra till allas (studenters och

forskare, men även allmänhetens) kunskapsinhämtning, behövs öppen tillgång till forskningsresultatet.

DIK välkomnar att regeringen i den senaste forskningspropositionen (2016/17:50) lyfter behovet av att digitalisera det material som idag finns vid kulturarvsinstitutionernas arkiv, samlingar och bibliotek, då dessa till stor del är outnyttjade som forskningsresurser. Här behöver man säkerställa att institutionerna får tillräckliga medel för detta arbete.

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

DIK delar utredningens bedömning att regeringen fortsatt bör ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi för jämställdhet inom högskolan. DIK anser dock att utredningens övriga förslag på området inte ligger i linje med detta.

Som utredningen själv tydliggör är ojämställdheten inom högskolan ihållande. Män är överrepresenterade ju högre upp i hierarkin man kommer, har högre lön inom alla kategorier och har oftare tillsvidareanställningar. Detta trots att kvinnor som grupp haft högre utbildningsnivå än män i flera decennier, och dessutom i högre grad tar sina poäng och avlägger examen. De olika villkoren för kvinnors och mäns karrärutveckling har tydliggjorts av bland annat Delegationen för jämställdhet i högskolan (2014). Flera utredningar och granskningar har också visat att forskningsanslag fördelas ojämnt, både när det gäller de basanslag som fördelas internt inom lärosäten och när medel tilldelas via externa finansiärer¹². Snedfördelningen gäller inte minst de strategiska satsningarna på så kallad excellent forskning där undersökningar visat att bara 12,7 procent av medlen gått till kvinnor¹³. Att kvinnodominerade professionsområden får mindre forskningsresurser leder också till att utbildningarna får sämre forskningsanknytning.

För att på allvar leva upp till strategin om jämställdhetsintegrering krävs att tydliga och mätbara mål byggs in i alla delar av verksamhet och styrning inklusive budgetar, samt att det finns tydliga indikatorer för uppföljning. Arbetet ska utgå från ledningen, i detta fall rektorn, och integreras i alla beslut, processer, system och rutiner. För att uppnå jämställdhet inom högskolan kan det med andra ord inte vara valbart att sätta upp mål. DIK avstyrker därför bedömningen att lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden ska *kunna* finnas med i de icke-bindande överenskommelserna mellan regering och lärosäte.

¹² Statskontoret, *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv*, 2014

¹³ Sandström et al, *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*, 2010

Istället anser DIK att grundläggande mål bör sättas gemensamt för hela högskolesektorn och slås fast i regleringsbrev, samt att åtgärder och resultat ska redovisas i årsredovisningar. Även om mål är tydliga och konkreta kan lärosäten ha frihet i *hur* målen ska nås. Detta kan diskuteras inom ramarna för överenskommelserna om de införs. Där finns också alla möjligheter att sätta upp ytterligare mål för att ta tillvara lokalt engagemang och tillgodose lärosätenas olika förutsättningar och behov.

DIK avstyrker också förslaget att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla. Som utredningen själv visar har andelen kvinnliga professorer ökat kraftigt sedan målen infördes (en ökning med 94 procent sedan 2007). Styrningen har alltså varit effektiv. Att då ta bort det enda mått som finns i nuläget anser DIK är fel väg att gå. Istället behöver det finnas kvar och utökas med fler långsiktiga och strukturella mål.

När det gäller möjligheten att göra akademisk karriär bör mål om jämn könsfördelning (d.v.s. minst 60/40%) gälla positioner på alla nivåer inom akademin, och även för rekryteringsgrupper, betygsnämnder och sakkunniggrupper. För att uppnå detta krävs bland annat jämställda rekryterings- och befordringsprocesser. Det krävs också mål och uppdrag för en jämn fördelning av utbildnings- och forskningsanslag till kvinnor och män, liksom kvinno- och mansdominerade ämnen. Fördelningen ska gälla alla nivåer – basanslag, anslag från forskningsfinansierade myndigheter och medel från externa finansiärer. Detta bör slås fast i de fyraåriga propositionerna, samt i regleringsbrev till lärosäten och instruktioner till myndigheter.

Vidare behövs insatser för att motverka könsstereotypa utbildningsval, särskilt för att fler pojkar och män ska söka sig till traditionellt kvinnodominerade områden. Det kräver information men också att kvinnodominerade yrken uppvärderas genom bättre löner och villkor. Lärosäten behöver också likt andra arbetsplatser arbeta för att motverka diskriminering och sexuella trakasserier, vilket är utbrett inom akademin¹⁴.

Gemensamma mål och indikatorer gör det lättare att följa upp utvecklingen på nationell nivå. Jämställdhetsmyndigheten och SCB kan förslagsvis få i uppdrag att utarbeta relevanta mål och tydliga indikatorer för uppföljning. Om utvärderingsuppdraget ska ligga på UKÅ som utredningen föreslår, är det viktigt att de tar stöd från ovan nämnda expertmyndigheter. En förutsättning för relevant uppföljning är att

¹⁴ Vetenskapsrådet, *Sexuella trakasserier i akademin*, 2018

lärosäten levererar könsuppdelad statistik uppdelad på olika ämnesområden.

DIK delar bedömningen att jämställdhet också bör finnas med som ett område i kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning. Att premiera kompetens istället för kön ökar både demokratin, legitimiteten och kvaliteten inom högre utbildning och forskning.

DIK bedömer att ovan nämnda förslag bättre styr mot det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd utbildning, Högskolelagens krav på jämställdhet samt det forskningspolitiska delmålet om ökad jämställdhet. Avgörande för att lyckas är också att lärosäten får stöd i sitt arbete. Jämställdhetsmyndighetens existerande uppdrag om jämställdhetsintegrering av universitet och högskolor (JiHU) som planeras upphöra 2019, bör därför förlängas och få fortsatta medel.

9.2.1 Ett samlat anslag

DIK ställer sig bakom förslagen att utbildning och forskning ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid lärosätet ingår, och att varje lärosäte tilldelas ett samlat anslag för denna verksamhetsgren. Vi ställer oss också bakom förslagen att det för det samlade anslaget redovisas en utbildningsram och en forskningsram (där utbildningsramen motsvarar dagens anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå, och forskningsramen dagens anslag till forskning och utbildning på forskarnivå), samt att det utöver detta kan ingå särskilda medel för utpekade ändamål.

DIK anser att ett samlat anslag i grunden är bra och kan bidra till att föra utbildning och forskning närmare varandra, och även gynna samverkan dem emellan. Samtidigt finns risken att vissa lärosäten kommer att använda mer pengar till forskning för att kunna profilera sig, på bekostnad av utbildning. En rapport från UKÄ visar att högskolornas forskningsintäkter under 2007–2017 har ökat med 10,5 miljarder kronor medan utbildningsintäkterna ökat med 2,6 miljarder¹⁵. Detta innebär att högskolan redan idag har en större forskningstyngd. Det är därför viktigt att regeringen i propositioner, regleringsbrev och dialoger betonar att utbildning och forskning ska prioriteras likvärdigt. I utvärderingar ska det vara lätt att följa kostnaderna per ämne uppdelat på olika typer av finansiering, och hur mycket som gått till forskning respektive utbildning.

Utredningen menar att det för utbildningens del inte i första hand är hur resurserna tilldelats som ger relevant information om verksamhetens kvalitet. DIK håller med om att kvalitet mäts på andra sätt, men vill

¹⁵ UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor*, 2019

framhålla att resursfördelningen är en tydlig indikator som givetvis påverkar utbildningens kvalitet, exempelvis mängden undervisningstid, möjligheten att utforma nya undervisningsmetoder med mera.

9.3.1 Den fasta basen

DIK tillstyrker utredningens förslag att hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer.

Som vi tidigare anfört (avsnitt 6.3.2) finns flera problem med en prestationsbaserad resurstilldelning. En fast bas underlättar för ett mer långsiktigt och förutsebart arbete, och kan dessutom främja fler trygga anställningar.

DIK delar också bedömningen att resurstilldelningssystemet även fortsättningsvis till stor del ska vara baserat på studenternas efterfrågan och att basen därför inte ska utgöra den dominerande delen av resurstilldelningssystemet. Man bör givetvis följa och utvärdera effekterna av detta och om det finns behov ytterligare öka den rörliga delen som baseras på antalet studenter.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

DIK ser i grunden positivt på utredningens förslag att hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter, samt att den rörliga delen avräknas årligen och baseras på antalet helårsstudenter aktuellt budgetår. Att ersättningen per student blir den samma för alla ämnen skapar förutsättningar för att utjämna skillnader och motverka den nuvarande underfinansieringen av humaniora och samhällsvetenskap. Eftersom modellen innebär att det även i fortsättningen är lärosätets ansvar att bedöma hur resurserna fördelas mellan utbildningar är det dock svårt att se vad förslaget kommer få för effekt på utbud och dimensionering inom olika ämnesområden.

DIK vill här betona att det är viktigt att bygga in mekanismer för att ämnen som traditionellt värderats lägre inte ska fortsätta nedprioriteras genom mindre resurser. Humaniora och samhällsvetenskap har lägst ersättning av alla ämnen¹⁶. Välkomna satsningar har gjorts för att höja utbildningarnas kvalitet genom ökad ersättning, men de har de inte varit tillräckliga. Enligt UKÄ har satsningarna lett till att det finns plats för färre studenter, eftersom de till stor del finansierats inom befintliga ramar¹⁷. En

¹⁶ Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor*

¹⁷ UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor*, 2019

annan konsekvens av att lärosätena styr över fördelningen kan bli att samma utbildning på olika lärosäten i landet får olika resurser och kvalitet. DIK ser också en risk att förslaget drabbar de konstnärliga högskolorna och utbildningar inom konst, musik, design, dans, teater och cirkus som har betydligt mer kostsamma utbildningar och få studenter. Om regeringen går vidare med förslaget behöver hänsyn tas till detta.

Analysfunktionen eller annan myndighet bör utvärdera detta. Ämnesprislapparna har inneburit att det varit enkelt att följa hur resurser fördelas. Det är viktigt att denna transparens och möjlighet att fortsätta följa fördelningen mellan ämnen kvarstår även om prislapparna tas bort.

Anna Troberg
Förbundsordförande, DIK

Johanna Alm Dahlin
tf Samhällspolitisk chef, DIK

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

Bakgrund

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att tillsätta utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (dir 2017:46). I uppdraget låg att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning, inklusive resurstilldelning.

Utredningen menar bland annat att en ändamålsenlig styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten måste:

- Främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande – garantera det fria kunskapssökandet och främja en stark kvalitetskultur genom att hålla fokus på resultat och kvalitet och samtidigt undvika detaljstyrning eller snedvridande incitament.
- Främja ett rollsäkert samhällsansvar – lärosätena bör förväntas att utifrån en stark akademisk integritet göra vad de kan för att den kunskap och kompetens som skapas kommer till nytta i samhället på olika sätt.
- Främja strategisk handlingsförmåga – ge lärosätena långsiktiga ramar och handlingsutrymme att ta ansvar utifrån sina respektive förutsättningar.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 33 000 medlemmar arbetar inom livsvetenskaperna, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Av dessa arbetar närmare 4 300 med vetenskaplig forskning och utveckling. Omkring 4 500 är anställda och 1 900 studerar inom universitet och högskola. Drygt en fjärdedel av medlemmarna har disputerat. Naturvetarna är kontaktförbund för Karolinska Institutet och Sveriges lantbruksuniversitet samt de flesta statliga forskningsfinansiärer.

Naturvetarnas synpunkter

Utredningens förslag kan leda till en förbättrad styrning av högskolan. Flera av förslagen går i en riktning som Naturvetarna länge efterfrågat. Naturvetarna delar utredningens bedömningar och tillstyrker förslagen, förutom 6.2.2, 6.2.3, 6.6.5, 9.4.1, 9.4.3, 9.5, 9.7 vilka vi lämnar utan synpunkter. I den kommitté som föreslås i 5.4.3 anser vi att fackliga representanter ska ingå.

Naturvetarna anser att goda villkor och attraktiva karriärvägar är en förutsättning för utbildning och forskning av hög kvalitet. Vi delar utredningens bedömning att ett samlat anslag och en ökad andel direkta statsanslag ger lärosätena större utrymme och förmåga att fatta strategiska beslut om verksamheten och ger bättre förutsättningar för lärosätena att skapa bättre arbetsvillkor för den enskilda läraren och dess karriärsutveckling. Utöver detta saknar Naturvetarna skarpa förslag som förbättrar de anställdas villkor. Ordet anställningsvillkor förekommer enbart två gånger i ett betänkande på närmare 460 sidor.

Att centrala frågor för styrning och kvalitet inte behandlas beror på hur direktivet är skrivet och ska inte ligga utredningen till last.

Anställningsvillkor

Naturvetarna anser att andelen tidsbegränsade anställningar måste minska. Bland forskande och undervisande personal överlag (exklusive doktorander) på universitet och högskolor har hela 28 procent en tidsbegränsad anställning. På flera lärosäten med fokus på teknik, naturvetenskap, medicin och livsvetenskap är det ännu vanligare – på Karolinska Institutet 45 procent, på Chalmers 43 och på KTH 35 procent. Detta ska jämföras med cirka 3 procent i det privata näringslivet.

Naturvetarna ser också att tidsbegränsade anställningar inom högskolan överanvänds idag på många håll på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftningens syfte. Med de möjligheter som finns i dag att tidsbegränsa anställningar inom högskolesektorn (doktorand, postdoktor, meriteringsanställning, allmän visstid, vikariat) kan en person ha tidsbegränsade anställningar i 14 år. Det är inte ovanligt bland våra medlemmar att de får sin första tillsvidareanställning efter att de fyllt 40 år.

Reglerna mot att stapla tidsbegränsade anställningar på varandra gäller inte i universitets- och högskolevärlden som de gör i övriga samhället. Naturvetarna anser att det är en självklarhet att forskare och undervisande personal ska ha samma trygghet som alla andra.

För att komma till rätta med dessa missförhållanden föreslår Naturvetarna:

Förslag: Ta bort den särskilda meriteringsanställningen ur högskoleförordningen.

Förslag: Förbjud stapling av visstidsanställningar inom högskolan. Tillsvidareanställning ska vara normen och arbetsmarknadens parter ansvarar för de tekniska lösningarna.

Förslag: Anställningar enligt högskoleförordningen inklusive postdoktor ska omfattas av kedjeregler i LAS.

Förslag: Inför en konverteringsregel likt den i kommun och landstingssektorns kollektivavtal i det statliga Villkorsavtalet eller genom att införliva LAS §5 regler gällande konvertering i högskoleförordningen.

Förslag: Externa medel ska inte åtföljas av krav på motfinansiering från basanslag. Krav på detta ska förhindras i vilket fall från de statliga forskningsråden.

Övrigt

Naturvetarna föreslår också att produktivitetsavdraget för högre utbildning och forskning avskaffas.

Naturvetarna vill i övrigt uppmärksamma att utredningens arbete har bedrivits på ett sätt som har månat om den demokratiska processen med hög grad av transparens och att arbetssättet är ett gott exempel för framtida utredningar.

NATURVETARNA



Per Klingbjer
Förbundsdirektör



Tobias Lundquist
Utredare

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

Remissvar SOU 2019:4

Saco studentråd välkomnar SOU 2019:4 och tycker att välinformerade val är en otroligt viktig fråga för att bryta segregation. Därtill är ett förtydligande av vägledning i skolan ett viktigt steg på vägen mot en jämlik möjlighet att söka högre utbildning.

Saco studentråd tillstyrker ett förtydligande om hur studie- och yrkesvägledning ska bedrivas i skolan. Det finns som utredningen påpekar en stor brist på vägledare men det kan inte innebära att de få vägledare som finns inte ska ges möjlighet att utföra sitt arbete på ett bra sätt. Skolhuvudmannens prioriteringar ska inte kunna påverka tillgången till vägledning negativt. **Det behöver sättas en standard för vägledningstimmar för varje elev för att säkerställa att alla elever ges möjlighet till vägledning.**

Saco studentråd välkomnar även förslaget om en digital vägledningsplattform. Det skulle möjliggöra för elever att träffa vägledare via sin telefon eller dator utanför skoltid. **Ett digitalt vägledningsstöd får dock endast bli ett stöd, inte en ersättning.** Det mänskliga utbytet mellan vägledare och elever har möjligheten att sänka tröskeln och fånga upp olika farhågor på ett mycket bättre sätt än en interaktiv hemsida eller ett videosamtal.

Saco studentråd tillstyrker även någon form av arbetslivskunskap som ett eget ämne eller en del av SO-ämnet och samhällskunskapen, snarare än ett kunskapsområde.

Detta ämne skulle utan problem kunna ta över några av de delar i den stofftäta samhällskunskapen, alternativt att arbetslivskunskapen blir en del av SO-ämnet i högstadiet och samhällskunskapen i gymnasiet men att en större andel poäng blir obligatoriskt för alla elever. Idag är det endast 50p samhällskunskap (Samhällskunskap 1a1) som är det gymnasiegemensamma kravet för yrkesförberedande gymnasieprogram. Det innebär att alldeles för många elever får alldeles för lite kunskap om att ta lån, försäkringar, a-kassa, pension och arbetstagares rättigheter på arbetsmarknaden.

En studie- och yrkesvägledning som präglas av tillgänglighet och hög kvalitet ställer dock **höga krav på att våra lärosäten ger bra information som är jämförbar mellan lärosäten.** Det ansvaret bör rimligtvis ligga på lärosäten samt ansvarig myndighet att samordna. Det befintliga systemet med studera.nu och antagning.se är

svårnavigerat och kräver stor förkunskap för att kunna använda på ett bra sätt. En gemensam plattform för all utbildning som är skattefinansierad skulle möjliggöra en opartisk informationskälla för alla högskolepoängsgivande kurser som finns i landet. De övriga parter som behöver finnas med i ett heltäckande informationssystem kan samordnas av andra motsvarande aktörer och samverkande myndigheter.



Till
Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se
Dnr U2019/00304/UH

Remissvar: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

1. Bakgrund

Sveriges Tandläkarförbund har fått möjlighet att lämna synpunkter på Remiss av SOU 2016:6 En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.

2. Sveriges Tandläkarförbunds remissvar

Sveriges Tandläkarförbund ser positivt på de förslag som lyfts fram av utredningen. Förbundet ställer sig bakom utredningens direktiv och anser att det är positivt med en styrning som ska främja starka och ansvarsfulla lärosäten.

2.1. Principer för en ändamålsenlig styrning

Förbundet anser att det är positivt att utredningen bygger på en tillitsbaserad styrning där dialog ses som en viktig del i styrningen. Sveriges Tandläkarförbund ser också positivt på att utredningen betonar att den statliga styrningen ska bidra till akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande där högskolor med en strategisk handlingsförmåga kan ta sitt samhällsansvar.

I utredningen förslås att styrningen ska bli mer lärosätesspecifik för att bättre utnyttja bredden i högskolelandskapet. Förbundet ser positivt på förslaget men vi vill betona vikten av att en sådan styrning måste säkerställa att enskilda ämnen, specifika för vissa lärosäten exempelvis odontologi, inte nedprioriteras och att högskolornas samhällsansvar för att tillgodose samhällets samlade behov analyseras och utvärderas. Sådana analyser och utvärderingar kan med fördel genomföras av den analysfunktion som utredningen förslår. Dock vill förbundet betona att det är av avgörande betydelse att professionsorganisationens och professionens perspektiv inkluderas i övergripande analyser och utvärderingar.

2.2. En samordnad, långsiktig, kunskapsbaserad och dialogbaserad process för målformulering och styrning

Sveriges Tandläkarförbund är positivt till mer långsiktiga och övergripande nationella mål. Det är även positivt att varje regering ges möjlighet att för



Sveriges Tandläkarförbund

varje mandatperiod presentera en samlad proposition för högre utbildning och forskning. Förbundet instämmer i utredarens skrivelse att ekonomiska incitament inte initialt bör kopplas till överenskommelserna med lärosätena. Förbundet anser att den föreslagna analysfunktionen blir nödvändig för att säkerställa en oberoende analys och uppföljning. Förbundet anser även att professionsorganisationer måste beredas plats i den föreslagna expertgruppen.

2.3. Utbildningen

Sveriges Tandläkarförbund anser att lärosätena måste samverka med andra aktörer inom ramen för det livslånga lärandet i form av yrkesverksammas fortbildning och vidareutbildning. En sådan samverkan bör utgå från de yrkesverksammas behov.

Utredningens förslag att minska prestationers betydelse i resurstilldelningssystem ser förbundet positivt på och vi anser att det kan bidra till en ökad kvalitet i undervisningen. Utredningen lyfter examina för utbildningar mot legitimationsyrken inom skola och hälso- och sjukvård och att sådana utbildningar motiverar särskild styrning. Sveriges Tandläkarförbund instämmer i att legitimationsyrken med uttalad brist på utbildade kan motivera särskild styrning. Men förbundet anser att det är viktigt att säkerställa att en sådan särskild styrning inte sätter orimlig press på lärosätena. Dessutom får en sådan styrning inte medföra att utbildningskraven minskar eller att den särskilda styrningen urholkar de positiva intentionerna i utredningens förslag för dessa utbildningar. Förbundet anser även att professionsorganisationerna måste inkluderas i de nationella och regionala samverkansarenor som föreslås för vårdutbildningar.

2.4. Forskningen

Sveriges Tandläkarförbund instämmer i att en hög andel externa medel kan medföra en rad negativa konsekvenser och vi ser positivt på förslaget att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmsta åttaårsperioden. Dock ser förbundet en risk att mindre ämnen, som exempelvis odontologin, prioriteras ner inom enskilda lärosäten. Därför anser förbundet att det är viktigt att säkerställa att den handlingsfrihet som utredningen föreslår för högskolorna, vilken i grunden är något positivt, inte medför att mindre ämnen ges minskade anslag vilket på sikt kan påverka Sveriges förutsättningar till att vara en nation med forskningsbredd. Att utredningen lyfter det faktum att bibliometriska indikatorer inte främjar en adekvat kvalitetskultur instämmer förbundet i och vi är i grunden positiva till förslaget att i stället flytta fokus till vissa indikatorer och överlåta kvalitetsbedömningsfrågorna till tidskrifter och bidragsgivare.



Sveriges Tandläkarförbund

2.5. Resurstilldelning

Förbundet ser positivt på att dagens modell föreslås att ersättas med en resurstilldelning i form av en fast och en årligt rörlig del som styrs av antalet helårsstudenter. Förbundet instämmer i utredningens förslag att komponenten helårsprestationer bör utgå och att det skulle främja det livslånga lärandet och även minska incitament att sänka examinationskrav. Förbundet är i grunden positivt till en modell utan ersättningsbelopp kopplade till olika utbildningar. Dock ser förbundet en risk att förhållandevis resurskrävande utbildningar, som exempelvis tandläkarutbildningen, får minskade resurser vilket på sikt riskerar att urholka utbildningskvaliteten. För att minska den risken anser Sveriges Tandläkarförbund att det är viktigt med en kontinuerlig analys och uppföljning av utbildningskvalitet för legitimationsyrken så att individer som erhåller en legitimation har tillräcklig kunskap och tillräckliga förvärvade förmågor för att kunna utföra det legitimationen föreskriver på ett för patienten säkert sätt.

2.6. Behov av uppföljning och utvärdering

Sveriges Tandläkarförbund anser att en transparent och övergripande uppföljning och utvärdering av de utredningsförslag som införs är avgörande för om utredningens intentioner ska kunna uppfyllas och vidmakthållas. En uppföljning och utvärdering bör genomföras av den myndighet som regeringen finner mest lämpad. Sveriges Tandläkarförbund anser att berörda yrkesgrupper och de organisationer som organiserar dessa yrkesgrupper måste ges möjlighet att delta i en uppföljning och utvärdering. Sveriges Tandläkarförbunds bidrar gärna i det framtida arbete som är kopplat till utredningens förslag och i en kommande uppföljning och utvärdering.

Avslutningsvis ser Sveriges Tandläkarförbund utredningens intention, att främja ett tydligt lärosättesansvar, som en bra utgångspunkt för en högskola präglad av kvalitet.

Med vänlig hälsning
Sveriges Tandläkarförbund

Chaim Zlotnik
Ordförande

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

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

Saco, Sveriges Akademikers Centralorganisation har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen i Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.

Saco huvudsakliga synpunkter:

- Saco delar utredningens samtliga förslag och intentioner som avser att stärka den akademiska friheten.
- Saco tillstyrker utredningens förslag om en sammanhållen och långsiktig styrning genom en gemensam proposition för utbildning och forskning men anser att det behöver tydliggöras hur styrning på olika nivåer hänger ihop. Det gäller även kopplingen till ekonomiska incitament, uppföljning och utvärdering.
- Saco är positiv till att utredningen föreslår en kunskapsbaserad styrning men avstyrker formerna för den analysfunktion som föreslås.
- Saco avstyrker förslaget om lärosätesspecifika överenskommelser. Dessa skapar inget tydligt mervärde i förhållande till regleringsbrev och myndighetsdialog utan leder till ytterligare byråkrati och administration.
- Saco ställer sig bakom de bedömningar och förslag som rör dimensioneringen av utbildningar i högskolan och som underlättar för lärosäten att samverka om utbildningsutbudet.
- Saco är positiv till flera samverkansarenor men anser att dessa ska styras utifrån behov som identifieras mellan lärosäten och omgivande samhälle.
- Saco tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att i högskolelagen reglera ansvaret för fort- och vidareutbildning men anser att det krävs resurser för att högskolorna ska ha förutsättningar att genomföra detta. Saco anser också att förslaget som innebär att presentationskravet ges mindre betydelse för resurstilldelningen kan bidra till att öka antalet kurser och flexibla utbildningsformer i högskolan. Det kan stärka yrkesverksammas livslånga lärande. Men det krävs också att högskolorna arbetar med tillgodoräknande och

validering av kompetens. Möjligheten att köpa uppdragsutbildning ska även omfattas egenföretagare.

- Saco instämmer i utredningens förslag som syftar till att basanslagens andel av lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå successivt ökar. Saco tillstyrker också att direkta anslag ska utgöra minst hälften av det totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor.
- Saco är också positiv till att utredningen föreslår en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen.
- Saco tillstyrker utredningens förslag att det i högskolans uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället och att högskolan ska verka för att den kunskap och kompetens som finns i högskolan kommer samhället till nytta.
- Saco avstyrker utredningens förslag om att styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter ska ske inom ramen för överenskommelserna. Samverkan ska styras utifrån de behov som lärosäten och omgivande samhälle identifierar.
- Saco delar utredningens förslag om att uppföljning av samverkansarbetet ska ske inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet men anser att det behöver utvecklas till att även inkludera utvärdering från det omgivande samhälle.
- Saco delar utredningens ambitioner om arbetet med jämställdhetsintegrering och breddad rekrytering men anser att dessa uppdrag ska vara föremål för propositionen och inte överenskommelser eller särskilda strategier.
- Saco tillstyrker utredningens förslag om ett samlat anslag till utbildning och forskning men anser att det är viktigt att säkerställa att resurserna används ändamålsenligt och inte på bekostnad av de olika verksamheterna.
- Saco anser inte att utredningen har kommit fram till en ändamålsenlig modell för resurstilldelning av högre utbildning. Den modell som utredningen föreslår innebär att ansvaret för resurstilldelningen i hög grad åläggs respektive lärosätena. Det är svårt att avgöra vilka effekter och konsekvenser en sådan styrning får på högskolans sammantagna kvalitet. För att säkerställa kvaliteten för studenter och arbetsliv krävs det en gemensam samsyn om en kvalitetsnorm som samtliga lärosäten ska uppfylla oavsett deras storlek eller profil. Saco föreslår att denna samsyn blir utgångspunkt för arbetet med och målen i propositionen. Till dessa bör resurstilldelning, uppföljning och utvärdering tydligt kopplas.
- Saco ställer sig positiv till utredningens förslag om en ändamålsenlig tilldelning av medel för forskning men anser att tillskottet för att uppfylla basresursen om 12 000 kronor per helårsstudent ytterligare behöver utredas.

- Saco anser att det är viktigt att basanslaget höjs men anser att det primärt bör ske genom ett tillskott av medel och inte genom en omfördelning av dessa från statliga finansiärer.
- Saco avstyrker utredningens förslag 9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag.

Sammanfattande synpunkter

Utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, STRUT, har haft i uppdrag att föreslå ett nytt system för styrning och resurstilldelning i högskolan. Saco anser att flera av utredningens förslag, var för sig, kan leda till att stärka högskolans förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Utredningen slår fast viktiga normer och principer för att stärka den akademiska friheten. Det är utgångspunkter som Saco ställer sig bakom. Saco delar också utredningens förslag om en sammanhållen och kunskapsbaserad proposition. Det kan öka förutsägbarheten och långsiktigheten i verksamheten, samt stärka kopplingen mellan utbildning och forskning. Saco välkomnar även utredningens förslag om att höja basanslaget. Det är en förutsättning för att förbättra anställningsvillkoren för universitetslärare, forskare och doktorander.

Men utredningen visar inte på vilket sätt som förslagen leder till ett bättre styr- och resurstilldelningssystem än nuvarande modell. Ett centralt problem är att utredningen inte har haft någon möjlighet att föreslå förändringar av de ekonomiska ramarna. Det kan förklara varför utredningen föreslår omfördelning av resurser inom och mellan olika verksamheter istället för en förstärkning av resurser där det behövs. En annan brist är att utredningen saknat ett avnämarperspektiv. Det är svårt att se hur utbildningens kvalitet kan säkras när uppföljning och utvärdering får en begränsad roll i den styrmodell som utredningen föreslår.

Det är heller inte tydligt hur den styrkedja som utredningen föreslår hänger ihop på olika nivåer. Därför riskerar mål och uppdrag att bli överlappande eller motstridiga. Det går heller inte att avgöra hur förslagen bidrar till att säkerställa hög kvalitet vid alla högskolor när ansvaret att fördela resurser och värdera kostnader för utbildningar förskjuts till respektive lärosäte. Det finns en risk att resurssättning liksom kvalitet varierar mellan olika lärosäten när det saknas en norm för lärosätena att förhålla sig till. För studenter och arbetsliv kan det få stora konsekvenser för vilken utbildning de går eller rekryterar från.

Därför föreslår Saco att den fortsatta beredningen av utredningen bör upprätta en kvalitetsnorm för utbildningen. Det innebär att den måste slå fast vad som faktiskt krävs av en högskoleutbildning. Den bör vara

utgångspunkten för styrningen, resurstilldelningen och uppföljningen i högskolan. Den bör gälla alla lärosäten oavsett deras storlek eller profil. Den bör också upprättas i samsyn. Därför är det viktigt att arbetet görs med bred representation i vilken lärosäten, arbetsliv, omgivande samhälle och studenter involveras. Förslagsvis kan det göras som utgångspunkt för arbetet med propositionen.

Saco har återkommande och länge lyft behoven av höjd ersättning per studerande på grundnivå- och avancerad nivå, mer resurser med fler uppdrag och avskaffande av produktivitetsavdraget. Det här är faktorer som är avgörande för att kunna bedriva utbildning med bibehållen och hög kvalitet. Det är också frågor som regeringen måste hantera i den fortsatta beredningen av ett ändamålsenligt styr- och resurstilldelningssystem i högskolan.

Synpunkter på utredningens förslag

4. Principer för ändamålsenlig styrning

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen (1992:1434), inklusive den ytterligare beredning som behövs, i syfte att i lagen markera:

- att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället;
- lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning;
- lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning; och
- att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

Saco tillstyrker utredningens samtliga förslag och intentioner som avser att stärka den akademiska friheten. Det är förslag som regeringen bör anta och bereda vidare i syfte att lagstadga om. Högskolans grundläggande uppgift är att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. En garant för det är att högskolans självständighet skyddas. Det förutsätter att friheten för såväl den högre utbildningen som forskningen slås fast i lag. Kollegiets roll behöver också stärkas, både i relation till ledningen på lärosätena men också till politiken, genom att reglera deras ansvar och inflytande.

5. En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år

Utredningen föreslår att:

- En samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod.

Saco ställer sig bakom utredningens förslag om en samlad proposition för högre utbildning och forskning som lämnas en gång per mandatperiod. Förslaget kan bidra till att samordna mål och uppdrag till högskolan. Den ryckighet och kortsiktighet som har kännetecknat styrningen av högskolan har gjort det svårt för lärosätena att planera och genomföra sin verksamhet. Propositionen kan bidra till att öka långsiktigheten i högskolans verksamhet. Kopplingen mellan utbildning

och forskning kan också stärkas med propositionen. Det kan öka utbildningens kvalitet och akademiska relevans. Huruvida propositionen kan svara mot dessa syften beror till stor del på hur den utformas och tillämpas.

Saco anser att propositionen bör ange mål för vad högskolan sammantaget ska uppnå och vilka resurser som är kopplade till att nå dessa. Målen ska nås av alla lärosäten oavsett deras storlek eller profil. Målen bör utgå från en samsyn som bygger på att stärka kvaliteten i högskolan. En sådan samsyn kan endast åstadkommas med en bred representation och förankring i arbetet med propositionen. Den bör bestå av parterna på arbetsmarknaden, studentorganisationer och lärosäten. Det är avgörande för att utbildningspolitiken ska vinna gehör och få legitimitet i högskolan och bland avnämarna. En bred representation bidrar också till att stärka kopplingen mellan högskola och arbetsliv.

Propositionen bör grunda sig på väl underbyggda underlag. Därför är Saco positiv till att utredningen betonar behovet av en kunskapsbaserad styrning. Saco delar utredningens bedömning i kapitel 5.4.1 om behovet av samlade analyser och underlag inom det utbildnings- och forskningspolitiska området men anser inte att den funktion och organisation som utredningen föreslår är den som bäst kan svara mot detta behov. Saco anser att UKÄ bör vara den samordnande funktionen i arbetet med propositionen.

De underlag, analyser och prognoser som ska ligga till grund för propositionen kommer att variera både till innehåll, karaktär och över tid. Det finns många myndigheter, regionala och lokala aktörer som redan gör dessa analyser och prognoser. Dessa underlag ska förstås tas tillvara och det mest effektiva är att förbättra samverkan och dialogen mellan UKÄ och dessa aktörer. I vissa fall kan det även vara motiverat att regeringen ger exempelvis SCB och Tillväxtverket ett samverkansuppdrag om tid och resurser ska kunna avsättas till att ta fram andra underlag inom ramen för deras respektive uppdrag. Saco avstyrker därför utredningens förslag om en analysfunktion inom högre utbildning och forskning samt analysfunktionens organisatoriska form och finansiering enligt kapitel 5.4.2 och 5.4.3.

Saco anser att den utvärderande funktion som utredningen föreslår att analysfunktionen ska ha är av största vikt för att kunna säkerställa en ändamålsenlig och effektiv styrning. Saco anser dock att denna roll kan bli svår att förena med rollen att understödja framtagande av målen i propositionen. Det kan bli svårt för analysfunktion att hävda sitt oberoende om den samtidigt ska utvärdera sig själv. Effekterna av den politik som ska utvärderas beror inte enbart på målen i propositionen

utan påverkas även av hur dessa genomförs. Därför bör den fortsatta beredningen av utredningen innefatta en utredning om hur lärosätenas måluppfyllelser kan följas upp och utvärderas.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Utredningen bedömer att

- Regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett dialogbaserat och fyraårigt perspektiv med avseende på mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning.

Utredningen föreslår att

- Regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen för högre utbildning och forskning genom en fördjupad dialog med lärosätet, och reglerar resurser, utbildningsmål samt särskilda uppdrag och bemyndiganden med ett fyraårsperspektiv.
- Som komplement till regleringsbrevet införs ett dialogbaserat och lärosätesspecifikt styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden.
- Det gemensamma regleringsbrevet tas bort och långsiktiga mål eller anvisningar läggs i förordning, medan andra mål ges en mer lärosätesspecifikt utformning.

Saco anser att utredningens förslag om ett lärosätesspecifikt styrinstrument i form av överenskommelse saknar en tydlig funktion i styrkedjan. Risken flera olika styrinstrument (proposition, regleringsbrev och överenskommelser) är att styrningen blir överlappande och motstridig samt leder till dubbelarbete. Därför avstryker Saco utredningens förslag. Saco är i huvudsak positiv till att utgångspunkten för styrningen är dialog samt att denna dialog bygger på långsiktighet. Men eftersom överenskommelserna saknar både juridisk status och resurser är det svårt att bedöma på vilket sätt de förbättrar styrning och resurstilldelning. Arbets sättet kan utvecklas inom ramen för den befintliga myndighetsdialogen istället för att lärosätena åläggs ytterligare administration i form av överenskommelser.

6. Utbildning och forskning

6.1 Koppling mellan utbildning och forskning

Saco delar utredningens bedömning att styrningen av universitet och högskolor bör utformas så att utbildning och forskning hanteras samlat samt att lärosätena arbetar aktivt för att värdera forskning och utbildning lika högt. Högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig grund samt på beprövad erfarenhet. En förutsättning för det är att högskoleutbildningen har en stark anknytning till forskning.

Forskningen bidrar till att utveckla undervisningen och innehållet i utbildningarna. Det är också viktigt för kvaliteten i forskningen att grundutbildningen är vetenskapligt förankrad och förbereder studenter för akademisk meritering.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Saco tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att det i författning skrivs in att utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov. Saco vill dock betona att det inte räcker med att enbart reglera dessa uppgifter utan att samtidigt ge lärosäten incitament att utveckla ett sådant utbud.

6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

Utredningen bedömer att

- Utformningen av utbildningsutbudet bör fortsatt vara lärosätenas ansvar. Regeringen bör dock styra utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken och där behovet påverkas av politiska beslut. Utredningen föreslår att
- Regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom att i regleringsbrev ange fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte.
- Utbildningsuppdraget innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken.
- I utbildningsuppdraget ingår även eventuella särskilda åtaganden som lärosätet och regeringen fastställt i dialog.

Saco delar utredningens bedömning att utbildningsutbudet fortsatt ska vara lärosätenas ansvar samt att regeringen ska styra utbildningens omfattning på total nivå. Saco instämmer också att det för legitimationsyrken bör vara möjligt för regeringen att styra utbildningsvolymen. Saco anser också att detta bör gälla för vissa utbildningar där det är brist eller inom strategiskt utpekade områden.

Exempel på sådana områden är klimatomställning eller omställning till digitalisering där politiska målsättningar är svåra att nå utan tillgång till rätt kompetens. Sådana satsningar och prioriteringar måste samordnas och hanteras mellan olika politikområden inom ramen för arbetet med propositionen.

Saco tillstyrker utredningens förslag att dimensioneringen av den högre utbildning bör baseras på mål om antal helårsstudenter, examensmål för vissa utbildningar samt särskilda åtaganden och uppdrag inom

respektive lärosäte. Saco avstyrker dock förslagen om fyraåriga utbildningsuppdrag eftersom lärosätenas förutsättning att genomföra dessa är starkt kopplade till resurser. Resurserna tilldelas på årlig basis i regleringsbrev därför ger förslaget om fyraåriga utbildningsuppdrag inget tydligt mervärde. Saco vill också betona att lärosäten har olika förutsättningar och att resurstilldelningen behöver beakta lärosätenas olika profiler och förutsättningar. Vid dimensionering av yrkesutbildningar inom Vård- och omsorg samt Undervisning finns det anledning att beakta annat än examensmål vid resurstilldelningen, bland annat möjlighet till VFU.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

Vid bedömer att:

- Samverkansarenor bör utvecklas vidare.
- Både nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör vara delar i lärosätenas planering av utbildningsutbudets utformning.
- Samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare

Utredningen föreslår att

- UKÄ ges i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att möjliggöra gemensamma examenstillstånd eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens.
- Frågan om hur man kan underlätta för två eller flera lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar utreds.

Saco tillstyrker förslaget om att möjliggöra gemensamma examenstillstånd för flera lärosäten samt i övrigt underlätta för lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar.

Saco delar utredningens bedömning om att samverkansarenor mellan högskolan och arbetslivets aktörer behöver öka. Men dessa behöver upprättas utifrån syftet och behovet av samarbete och inte utifrån geografiska (regionala) eller politiska (landsting) konstruktioner. Hur arbetslivsanknytningen bäst ska utformas varierar mellan lärosäten och utbildningar. Därför ska samverkan styras utifrån de behov som identifieras tillsammans med omgivande samhälle.

Det kan handla om alltifrån samarbete kring verksamhetsförlagd utbildning av olika slag till fler disputerade lärare som har egen, relevant yrkeserfarenhet och som kan sätta kunskaper och färdigheter i sitt sammanhang redan under utbildningen.

Studievägledningen och tillgång till information om utsikterna på arbetsmarknaden måste också öka om studenterna ska kunna göra informerade studieval.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Utredningen föreslår att

- Regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

Saco tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att i högskolelagen reglera ansvaret för fort- och vidareutbildning. Men det krävs också ekonomiska resurser. Utan resurser leder det till konkurrens mellan olika utbildningar och risken är stor att det inte blir någon fort-och vidareutbildning.

Högskolan har en viktig roll för det livslånga lärandet. Uppgifter som Saco har sammanställt och som bygger på data ur högskole- och universitetsregistret visar att fyra av tio akademiker återgår till högskolan under minst en termins studier efter sin examen. Bland dem som påbörjade en högskoleutbildning efter läsåren 1978–2008 och tog examen återgick drygt 40 procent till minst en termins studier. Data ger inte information om varför de återvänder till högskolan, men det finns flera tänkbara förklaringar.

En förklaring är att de fördjupar sina kunskaper och specialiserar sig inom ett visst område, det vill säga investerar i kunskaper som behövs på arbetsmarknaden. En annan är att de studerar av intresse och inhämtar kunskaper som inte är direkt användbara i jobbet, det vill säga studier är ett fritidsintresse. De flesta återgår för en kort studieperiod. Merparten studerar på campus, vilket kan bero på ett begränsat utbud av distansutbildningar i högskolan.

Saco anser att det är viktigt att högskolan ges starkare incitament att öka utbudet av flexibla kurser och utbildningsupplägg för yrkesverksamma inom ramen för sitt befintliga utbud. Den befintliga tilldelningen av resurser som baseras på presentationskrav hämmar utbudet av fortbildning inom högskolan eftersom yrkesverksamma tar högskolepoäng i lägre utsträckning än programstudenter. Därför är Saco positiv till att utredningen i kap **6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer** föreslår att prestationer ges minskad betydelse vid resurstilldelning.

De uppgifter som Saco har sammanställt visar också att återgången till studier varierar mellan olika utbildningsområden. Återgången är högst inom utbildningsområdena Vård- och omsorg samt Undervisning. En

tänkbar förklaring är att utbildningar inom dessa områden kräver specialist- eller påbyggnadsutbildning i yrkesutövningen. En annan förklaring är att det har gjorts både nationella, regionala och kommunala satsningar för att höja personalens kompetens inom dessa områden genom uppdragsutbildningar.

Uppgifter från UKÄ visar att staten tillsammans med Sveriges kommuner och landsting stod för 80 av intäkterna till uppdragsutbildning 2018. Motsvarande andel bland privata aktörer var endast 14 procent. Uppgifterna visar att tillgången till fort- och vidareutbildning genom uppdragsutbildning varierar mellan olika arbetsgivaren. Saco anser att tillgången till livslångt lärande ytterligare kan stärkas. Egenföretagare bör ges möjlighet att köpa uppdragsutbildning. I dagsläget är den möjligheten begränsad till juridiska personer enligt förordningen (2007:760) om uppdragsutbildning.

Saco anser också att yrkesverksamma ska ges bättre förutsättningar att tillgodoräkna delar eller hela utbildningar genom validering. Saco har i sitt yttrande över delbetänkandet Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande, SOU 2018:29 betonat att högskolorna måste ges stöd och resurser i arbetet med validering.

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Utredningen föreslår att

- Regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmaste åttaårsperioden.

Saco instämmer i förslaget som syftar till att basanslagens andel av lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå successivt ökar. Saco tillstyrker också att det direkta anslagen ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor.

Under de senaste tio åren har den externa finansieringen till forskning ökat på universitet och högskolor. Forskning och utbildning på forskarnivå finansieras till mindre än hälften av direkta statsanslag (UKÄ:2018). Finansiering från olika källor påverkar institutionernas forskningsvolym och inriktning men också deras personalsammansättning och rekryteringar. Det beror dels på att den externa finansieringen ofta är tidsbegränsad och kortsiktig men det beror också på att en del av det direkta anslagen binds upp till medfinansiering.

Ett höjt basanslag stärker lärosätenas oberoende och kapacitet att bedriva egen forskning. Med en högre andel basanslag kan lärosäten bygga upp och utveckla forskningsmiljöer som är hållbara och stabila över tid. Det kan också bidra till att stärka kopplingen till utbildningen. Det ger universitet och högskolor förutsättningar att planera och organisera sin verksamhet på längre sikt. Det bidrar till att förbättra anställningsvillkor för befintliga forskare och öka möjligheten att rekrytera nya. Framförallt stärker det forskarnas oberoende och frihet att satsa på forskning inom områden med få externa utlysningar.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

Saco är positiv till att utredningen föreslår en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen. Den statliga forskningsfinansieringen ska vara ändamålsenligt organiserad. Det är därför viktigt att översynen omfatta såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning.

7. Samverkan och samhällspåverkan

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Saco tillstyrker utredningens förslag att det i högskolelagen anges att det i högskolans uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället och att högskolan ska verka för att den kunskap och kompetens som finns kommer samhället till nytta.

Den skyldighet som högskolan har att sprida forskningresultat och se till att de kommer till nytta utgör en viktig grund för utvecklingen i samhället och arbetslivet men också av enskilda individer. Det bidrar till kontinuerlig fortbildning bland yrkesverksamma. Det gäller i synnerhet Saco:s medlemmar vars yrken ofta kräver att de håller sig a jour med ny kunskap och kompetens inom sitt verksamhetsområde. Det är därför viktigt att sammanställningar och spridning av relevanta forskningsresultat görs lättgängliga.

7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

Saco delar utredningens beskrivning om att samverkan mellan lärosäten och omgivande samhälle har olika syften. Hur den ska utformas bör styras av de behov som identifieras mellan lärosätet och omgivande samhälle. Saco motsätter sig att samverkan samordnas genom överenskommelser, centrala och regionala strukturer eller konstellationer. Därför avstyrker Saco utredningens förslag om att styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter sker inom ramen för överenskommelserna.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Eftersom det finns olika behov av samverkan kommer effekterna och resultaten av den samverkan som bedrivs mellan lärosäten och omgivande samhället att variera. För att säkerställa kvalitet och utveckling genom samverkan behöver den systematiskt följas upp, utvärderas och återkopplas till samverkande parter. Saco anser att det bör ske på olika nivåer. Primärt bör det ske på lärosätetsnivå tillsammans med omgivande samhälle. Men det bör även ske på nationell nivå för att säkerställa att uppgiften genomförs enligt lag, i vilken grad och med vilka resultat. Saco ställer sig bakom utredningens förslag att samverkansarbetet ska följas upp inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet men anser att det behöver utvecklas till att även inkludera utvärdering från omgivande samhälle. I dag baseras bedömning i stort sett på lärosätenas självvärderingar. Det är varken ändamålsenligt eller kvalitetsdrivande.

8 Jämställdhet

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Utredningen föreslår att

- Regeringen överväger att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.
- Regeringen föreslår riksdagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla.
- Nuvarande form för hur regeringen sätter lärosätespecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra vid utgången av 2019.

Saco ställer sig bakom utredningens ambitioner. Saco anser att jämställdhet och mångfald bidrar till att öka kvaliteten i högskolan och att lärosäten därför måste arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering och breddad rekrytering samt att det arbetet behöver följas upp och utvärderas. Saco anser dock att dessa uppdrag är föremål för propositionen och inte åtagande som ges i särskild ordning via överenskommelser eller strategier.

9. Resurstilldelning

9.2.1 Ett samlat anslag

Utredningen föreslår att

- Utbildning och forskning ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid lärosätet ingår.
- Varje lärosäte tilldelas ett samlat anslag för denna verksamhetsgren.

- För det samlade anslaget redovisas en utbildningsram och en forskningsram där utbildningsramen motsvarar dagens anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och forskningsramen dagens anslag till forskning och utbildning på forskarnivå.
- Utöver de medel som ingår i utbildningsramen och forskningsramen kan det i det samlade anslaget ingå särskilda medel för utpekade

Saco anser att ett samlat anslag kan öka lärosätenas flexibilitet och handlingsutrymme att använda resurser utifrån behoven i sin egen verksamhet. Därför tillstyrker Saco utredningens förslag om ett samlat anslag till utbildning och forskning. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att resurserna används ändamålsenligt och inte på bekostnad av de olika verksamheterna. Det ställer krav på att det i återrapportering och uppföljning redovisas hur lärosätena har prioriterat och varför. Hur det ska ske behöver utredas vidare om beslut tas att genomföra förslaget.

9.3 Utbildningsramen

Saco kan inte ta ställning till den modell för resurstilldelning som utredningen föreslår. Det går inte att avgöra vilka konsekvenser eller effekter den sammantaget får för kvaliteten i högskolan. Saco är i grunden positiv till att lärosätena ges bättre förutsättningar att arbeta långsiktigt och strategiskt med sin verksamhet. För det krävs ett jämnt och förutsägbart resurstilldelningssystem. Den befintliga resurstilldelningen är oförutsägbart i den meningen att resurserna styrs av hur många studenter som påbörjar utbildningar och genomför dessa. Saco är därför positiv till att utredningen föreslår att kravet på genomförandet, det så kallade prestationskravet, ges minskad betydelse i resurstilldelning. Men det går inte heller att se på vilket sätt utredningens förslag är bättre än det system vi har idag.

Utredningen föreslår att utbildningsramen ska bestå av två delar: den ena ska utgöras av en fast bas som är oberoende av antal studenter och den andra ska vara rörlig och baseras på antal studenter. Det ska enligt utredningen ge upphov till att lärosäten både kan tillgodose studenternas behov men också andra typer av utbildningar med begränsat studentunderlag såsom fortbildning- och vidareutbildning. Saco tror inte att en sådan uppdelning per automatik kommer att leda till att utbudet inom högskolan differentieras. Om inga ytterligare resursförstärkningar görs och takbeloppet är oförändrat har lärosätet svaga incitament att förändra och utveckla utbildningsutbudet.

Utredningen föreslår också att ersättningsbeloppen som baseras på ämnesområden ska tas bort och ersättas med en generell schablon för samtliga utbildningar med ett mål om antal helårsstudenter. Saco instämmer i att ämnesområdena inte ger en rättvisande bild av

kostnaderna för genomförandet. Men det gör inte heller utredningens förslag om en genomsnittsprislapp för samtliga utbildningar.

I praktiken innebär det att kostnaden för alla utbildningar likställs. Men det finns stora skillnader mellan olika utbildningar. Vissa är mer investeringstunga än andra. Några är dyrare att bedriva på grund av små studentgrupper. Med en genomsnittsprislapp per lärosäte med ett fastställt mål om antal helårsstudenter följer starka incitament att genomföra kostnadseffektiva utbildningar med många studenter istället för dyra utbildningar med få. Det föreligger också en risk att lärosäten värderar kostnader för samma utbildningar på olika sätt.

Med den modell för resurstilldelning som utredningen föreslår läggs ansvaret för att säkerställa en ändamålsenlig medelsanvändning på respektive lärosäte. Saco anser att det kan ge upphov till att lärosäten värderar och fördelar resurserna olika. Kvaliteten i utbildningar blir avhängigt deras ambitionsnivån och förutsättningar. Ur ett avnämarperspektiv kan det ge stora konsekvenser beroende på val av utbildning och högskola. Det är tyvärr ett perspektiv som saknas i utredningen men som behöver stärkas och säkerställas utifrån gemensamma krav på kvalitet i genomförande av utbildningar. Saco anser att kvalitet i utbildningarnas genomförande och resultat ska vara avgörande för styrningen av högskolan. Kvalitet ska uppnås av alla lärosäten oavsett deras inriktning eller förutsättningar. En samsyn om vad kvalitet är bör upprättas i arbetet med propositionen och vara utgångspunkten för styrning och ersättning. Kvaliteten behöver även säkerställas inom ramen för UKÄ:s arbete med kvalitetsgranskning och uppföljning.

9.4 Forskningsramen

9.4.1 Förslag kopplade till dagens modell för tilldelning

Utredningen bedömer att

- En ändamålsenlig tilldelning av medel för forskning inte går att uppnå med ett fåtal indikatorer. I stället bör tilldelningen kontinuerligt anpassas till forskningspolitikens mål och bestå av flera olika delar.

Utredningen föreslår att

- Ett utökat utbildningsuppdrag leder till en ökning av lärosätets forskningsram.
- Nuvarande anslagstilldelning baserat på betygssättning av lärosätenas samlade samverkansarbete upphör.
- En omfördelning mellan olika lärosäten av anslagsmedlen som tilldelas för forskning kan övervägas när andelen direkta anslag av de totala forskningsintäkterna avsevärt ökat.

Saco ställer sig positiv till utredningens samtliga bedömningar och förslag men anser att tillskottet för att uppfylla basresursen om 12 000 kronor per helårsstudent ytterligare behöver utredas.

9.4.2 En ökad andel direkta anslag kan uppnås genom omfördelning av statliga medel för forskning

Utredningen föreslår att

- En ökad andel direkta anslag för forskning kan finansieras genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. Medel som omfördelas från statliga forskningsfinansiärer bör fördelas till lärosätena utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning av bidrag från de berörda finansiärerna.

Saco anser att det är viktigt att basanslaget höjs men anser att det primärt bör ske genom ett tillskott av medel och inte genom en omfördelning av dessa. Saco anser att de statliga forskningsfinansiärerna utgör en viktig roll för att upprätthålla och driva kvaliteten i svensk forskning. Därför anser Saco att konsekvenserna av en omfördelning från statliga forskningsfinansiärer till lärosäten ytterligare behöver utredas och grunderna för denna omfördelning. Att enbart omfördela på basis av historisk tilldelning missgynnar mindre lärosäten och gör det svårare för dem att bygga upp sin forskning.

9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning

Utredningen föreslår att

- Övrig ökning av direkta anslag för forskning fördelas som långsiktiga strategiska satsningar, i proportion till nuvarande tilldelning eller med en eller flera kvalitetsindikatorer.
- Om regeringen bedömer att medel ska fördelas med kvalitetsindikatorer ges en eller flera expertmyndigheter, t.ex. Vetenskapsrådet, Vinnova eller UKÄ, i uppgift att ta fram dessa i samverkan med

Saco avstyrker utredningens förslag med motiveringen att basanslaget inte bör bindas upp samt att det finns en risk för att direkta anslag gynnar redan forskningstunga områden och missgynnar små eller nya utifrån den fördelningsgrund som utredningen föreslår.

Bilägger även svar från följande Sacoförbund;
Akademikerförbundet SSR, Civilekonomerna, DIK, Naturvetarna,
Sveriges läkarförbund, Sveriges Tandläkarförbund samt Saco
Studentråd.

Med vänlig hälsning
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist
Samhällspolitisk chef

Ana Andric
Utredare