

Sektionen för lokal och regional utveckling
Eva Marie Rigné
Gustaf Rehnström
Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Bodil Båvner
Avdelningen för arbetsgivarpolitik
Kalle Berg
Anna-Clara Olsson
Avdelningen för vård och omsorg
Carin Renger
Susanna Eklund

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

Sammanfattning.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att det är välkommet att en samlad översyn görs av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning.

Förbundet avstår (med några undantag) från att kommentera de förslag som huvudsakligen utgår ifrån statens/lärosätenas roll som arbetsgivare.

I stället tar SKL upp de delar av betänkandet som behandlar högskolans roll i och samverkan med samhället; den högre utbildningens betydelse för samhällets långsiktiga kompetensförsörjning och utvecklingen och användningen av kunskap av relevans för samhället i stort.

SKL anser att vissa av betänkandets förslag innebär att en grund läggs för en positiv förnyelse av lärosätena, högre utbildning och forskning. Det finns ett antal förslag som enligt förbundet kan genomföras fristående från övriga förslag i betänkandet. Det är:

- förslaget att återreglera i lag att lärosäten har ett ansvar för att tillgodose behovet av yrkesverksammas fort- och vidareutbildning,
- att i författningstext skriva att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov,
- att en tydligare formulering av lärosätenas uppdrag att samverka med det omgivande samhället införs i högskolelagen,
- att regeringen ska styra omfattningen av utbildningsutbud genom mål för antal examina inom reglerade yrken inom utbildningssektorn samt hälso- och sjukvården,
- att denna styrning inte behöver begränsas till legitimationsyrken utan utsträckas till samtliga utbildningar där lagstiftade utbildningskrav påverkar yrkesutövningen,

- att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) skyndsamt ska ges i uppdrag att föreslå de förändringar av regelverket som krävs för att (två eller flera) lärosäten ska kunna erbjuda utbildningar i samverkan med varandra,
- att lärosäten ska kunna få gemensamma examenstillstånd och examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens och
- att en översyn görs av den statliga externa forskningsfinansieringens struktur och organisering samt
- att basera forsknings- och innovationspolitiska propositioner på löpande inhämtade kunskapsunderlag och inrätta en oberoende analysfunktion med bred samhällsrepresentation som ska ta fram dessa underlag.

SKL avstyrker:

- förslaget att ta bort det ekonomiska incitament till samverkan med det omgivande samhället som idag finns i resursfördelningssystemet,
- att utan fortsatt och fördjupad beredning av frågorna lägga ett stort antal nya eller utökade uppdrag på UKÄ,
- att UKÄ som enda myndighet, utan samråd med kommuner och regioner, ska ta fram beräkningar för kostnader för vissa utpekade utbildningar och,
- att utan en övergripande interdepartmental samordning inrätta flera analysfunktioner och organ som i något avseende inriktas på utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågor samt
- förslaget att omfördela medel från de statliga externa forskningsfinansiärerna VR, Forte, Formas och Vinnova med flera direkt till ett sammanhållet lärosätesanslags ram för forskning, i synnerhet om detta baseras på historiska meriter avseende medelstildelning från externa finansiärer.

SKL anser också:

- att regeringen inom det nuvarande styrsystemet via regleringsbrev bör ålägga lärosätena att samråda med regionalt utvecklingsansvariga organ och andra relevanta regionala aktörer avseende behovet av kompetens på den regionala arbetsmarknaden och
- att en översyn behövs av dagens ersättningsnivåer och att en fördjupad diskussion behöver föras om möjliga finansierings- och avtalsformer för verksamhetsintegrerat lärande, verksamhetsförlagd utbildning och verksamhetsnära forskning både inom hälso- och sjukvårdssektorn och inom skola och utbildningssektorn.

- att regeringen i den fortsatta beredningen av frågorna konkretiserar utvecklingen av digitalt och flexibelt lärande i den högre utbildningen och hur staten ska samordnat styra denna.

SKL anser vidare att inför en fortsatt beredning av frågorna behövs en fördjupad analys av högskolans uppdrag sättas i relation till vissa, givna förutsättningar för dess verksamhet. Det gäller;

- avsaknaden i föreliggande betänkande av en demografisk analys, vilket torde vara en första förutsättning för att diskutera lärosätenas långsiktiga uppdrag, och vilka förändringstryck som berör universitets- och högskolesektorn i stort;
- universitet och högskolor som en del av utbildningssystemet i relation till andra utbildningsformer som t.ex. yrkeshögskola,
- lärosätenas nuvarande förmåga att möta de specifika behov som finns i arbetslivet avseende utbildningarnas dimensionering och innehåll,
- förutsättningarna för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och liknande former av lärande i arbetslivet där kommuner och regioner är utbildningsanordnare,
- finansieringen av sådana moment inom högre utbildning där kommuner och regioner är utbildningsanordnare och
- betydelsen av att stärka behovsbaserad kunskapsutveckling, forskning och innovation samt
- hur sammansättningen av lärosätenas styrelser ska garantera plats för representanter för det omgivande samhället och allmänna samhällsintressen.

Generella kommentarer

SKL anser att det är välkommet att en samlad översyn görs av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning.

SKL vill dock inledningsvis uppmärksamma regeringen på att förbundet under 2017-19 hanterat ett antal olika betänkanden som samtliga behandlar frågor om kompetensförsörjning, utbildningssystemet på olika nivåer, deltagande i utbildningsutbudet, arbetsmarknadspolitiken och dess framtida inriktning, för att nämna några.

Dessutom har förbundet hanterat flera remisser som behandlar förutsättningar för forskning och innovation. SKL konstaterar att det är av största vikt att förslagen från alla dessa betänkanden hanteras i ett helhetsperspektiv så att inte remissförfaranden bygger parallella strukturer eller vidmakthåller befintliga stuprör.

SKL har dessutom tidigare yttrat sig i remissvar på betänkanden och departementsskrifter över frågor som berörs i föreliggande betänkande, främst

- lärosätenas styrelser, dessas sammansättning och representation av allmänna samhällsintressen i styrelserna,
- utbildningsdimensionering och utbildningars innehåll och relevans för arbetslivet, dvs. kommuner och regioner som arbetsgivare och den högre utbildningens avnämare och
- forskningsanknytning av utbildning på olika nivåer samt
- digitalisering av den högre utbildningen och dess distribution i tid och rum;
- samverkan mellan lärosäten och det omgivande samhället, och incitament för att åstadkomma denna.

Högskolans styrning i ett historiskt perspektiv (kap. 2)

SKL har inga synpunkter på den historieskrivning som görs kring framväxten av det nuvarande högskoleväsendet men vill erinra om att utbyggnaden av högskolor under 1980-talet förutsattes ske utifrån tillgodoseende av regionala intressen av tillgängliggörande av högre utbildning i hela landet.

Vidare framför SKL att en förutsättning för överförandet av huvudmannaskapet för de tidigare vårdhögskolorna från landsting till stat var att hälso- och sjukvårdens huvudmän (nu regioner) skulle erhålla representation i styrelserna för dessa. Detta uppmärksammas inte i betänkandet och det görs heller inte en nulägesanalys av hur det förhåller sig idag, eller en konsekvensanalys för styrningens problematik. Detta ser SKL som en brist i betänkandets faktaunderlag.

Förbundets ställningstagande

Högre utbildning som en del av ett system

Betänkandet saknar ett resonemang om högre utbildning och hur dess samhällsuppdrag ser ut liksom dess kopplingar till andra delar av utbildningssystemet. Det gäller särskilt Yrkeshögskolan, som etablerats under den tid som gått sedan den förra genomgripande reformeringen av den högre utbildningen. Inför vidare ställningstaganden som behandlar den totala volymen av högre utbildning är det av vikt att se till såväl volym av utbildning på olika nivåer som olika syften med utbildning. Utöver högre utbildning behöver staten göra en samlad och långsiktig bedömning av gymnasieutbildning, vuxenutbildning, Yrkeshögskolan och arbetsförmedlingens utbildningars som olika delar av ett system och hur dessa förhåller sig till varandra.

Omvärldsanalys saknas

SKL saknar också en demografisk analys som kopplar samman utbyggnaden av högskolan och dess nuvarande verksamhet med befolkningsutvecklingen på medellång och lång sikt. Det har under en ganska lång tid rått brist på framför allt vissa kategorier av högutbildade men idag finns det också en utbredd brist på arbetskraft med utbildning på gymnasial nivå. Detta är ett stort problem såväl för den offentliga sektorn som det privata näringslivet, liksom att dagens utbildningssystem inte avhjälper de matchningsproblem som finns. I ljuset av hur den demografiska utvecklingen ser ut hade en mer djupgående analys behövts av hur den högre utbildningen ska kunna möta de behov av arbetskraft som finns i dag och på sikt..

Universitets- och högskolesektorn är idag en av statens största verksamheter avseende kostnader och personal. Dess förmåga att kunna stå för kompetensförsörjning, att utbilda personer som blir ett tillskott till den arbetskraft som behövs på arbetsmarknaden, ifrågasätts av många aktörer och intressenter utanför högskolesektorn. Det hade varit av särskilt stor betydelse med en framåtblickande omvärldsanalys för att kunna diskutera långsiktighet och förändringstryck i relation till den högre utbildningen.

SKL noterar att det idag förs en diskussion internationellt kring den högre utbildningen och universitetens roll och samhällsuppdrag, men att mycket litet av denna refereras till i betänkandet.

SKL som arbetsgivarorganisation, liksom förbundets medlemmar som enskilda arbetsgivare, ifrågasätter lärosätenas nuvarande förmåga att möta de specifika behov som finns i arbetslivet avseende utbildningarnas dimensionering och innehåll. Utbildningsnivån hos anställda inom kommuner och regioner är generellt sett hög. Akademisk utbildning krävs idag för allt fler yrken, liksom i många fall också legitimation för yrkesutövning. Under en lång period har en standardlösning för att höja kvaliteten i olika verksamheter varit att förlägga yrkesutbildningar på högskolenivå, eller förlänga redan befintliga högskoleutbildningar samt att skapa nya påbyggnadsutbildningar. Ett annat syfte har varit att genom sådana professionaliseringsstrategier höja kompetens och status hos individuella yrkesutövare och enskilda yrkesgrupper liksom att förstärka forskningsanknytningen av yrkesutbildningar.

SKL anser dock att dessa strategier inte per automatik leder till de åsyftade positiva effekterna exemplifierade ovan, liksom att de ofta drivs utan ett helhetsperspektiv på den högre utbildningen i samhället. Utredningens betänkande visar en bristande förståelse på systemnivå i dessa delar. Paradoxalt nog blir ofta också resultatet av

ovanstående processer en kompetensbrist och att kompetensförsörjningen inom givna sektorer försvåras. I ett internationellt perspektiv är högskoleutbildade svenskers inträde på arbetsmarknaden sent och etableringsålder på arbetsmarknaden hög, och tiden ”inom” det högre utbildningssystemet lång. Riksrevisionen har också uppmärksammat den högre utbildningens svaga bidrag till det livslånga lärandet, då sektorns kapacitet att ge fort- och vidareutbildning är låg.

Tydligare styrning behövs för att högre utbildning ska möta samhällets och arbetslivets behov

SKL menar att frågan om vilket samlat utbud den högre utbildningen ska erbjuda är en politisk och för samhället så viktig fråga att den inte kan lämnas till högskolesektorn och de enskilda lärosätena att avgöra. Det samlade utbildningsutbudet liksom dess innehåll behöver en tydligare styrning från staten såväl som utbildningsavsnämen. Riksdag och regering måste ta ett tydligare ansvar än idag. Det behövs också ett tydliggörande av att den högre utbildningen ska utbilda för samhällets behov, inte i första hand möta studenternas efterfrågan. En fördjupad demografisk analys skulle ge en god argumentation för varför den statliga styrningen av den högre utbildningen behöver förstärkas oavsett önskan att bevara lärosätenas autonomi.

Hur stort högskolans utbildningsuppdrag ska vara och hur många individer det ska fördelas på är av stor betydelse för samhällsekonomin då det påverkar både samhällets kompetensförsörjning, skatteintäkter och pensionssystemet. SKL konstaterar att många kritiska frågor kan ställas om konsekvenserna av detta uppdrag inte berörs i betänkandet.

SKL noterar också att den i vissa avseenden fortsatt bristande forskningsanknytningen av flera av de volymmässigt stora utbildningarna för yrken inom exempelvis hälso- och sjukvård och skola och utbildning som lyftes fram i betänkandet *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70) inte diskuteras särskilt utförligt vilket förbundet ser som en brist. I viss mån tar SKL upp frågor kring detta nedan, i kapitel 6 och 7.

En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning (kap. 5)

Betänkandet föreslår en delvis ny styrprocess som i högre grad än idag bygger på s.k. tillitsstyrning. Den ska också vara mer långsiktig, och samordnad, genom att regeringen i en direkt dialog med lärosätena fördelar mål, uppdrag och resurser till dessa synkroniserade med fyraåriga propositioner som täcker både högre utbildning och forskning. Dialogerna ska bygga på analyser och faktaunderlag, som komplement till kunskapsunderlag av denna karaktär som redan idag ett flertal myndigheter ansvarar för att leverera. En ny expertfunktion för analys av högre utbildning och forskning som ska leverera sådana underlag föreslås inrättas, och förläggas till UKÄ.

Förbundets ställningstagande

En långsiktig och sammanhållen process

Den långtgående decentralisering som tidigare varit vägledande för styrningen av högre utbildning och forskning vidmakthålls i och utgör utgångspunkten för betänkandets förslag (se s. 323).

SKL noterar att staten samtidigt under samma period skärpt detaljstyrningen av andra verksamheter, för vilka den inte är huvudman eller finansiär. Detta gäller i synnerhet välfärdsområden som barn- och ungdomsutbildning och vård och omsorg. Betänkandet bedömer att en decentraliserad och tillitsbaserad styrning gynnar möjligheterna att anpassa lärosätenas verksamhet efter deras individuella förutsättningar och behov.

SKL delar denna principiella bedömning och anser att den är relevant för kommunala och regionala ansvarsområden också. Men då lärosätena är statliga myndigheter som nästan helt finansieras med statliga medel är det rimligt med en tydligare styrning av denna egna verksamhet än vad som idag är fallet, särskilt mot bakgrund av de många bristerna i det nu existerande styr- och resursfördelningssystemet som betänkandet går igenom.

SKL är positiv till den grundläggande ambitionen som lyfts fram i betänkandet att styra högskolesektorn genom en samlad proposition som behandlar högre utbildning, forskning och innovation.

Ökad långsiktighet och samordning positiva mål

SKL delar utredningens bedömning av behoven av ökad långsiktighet, ökad samordning och förstärkt samband mellan utbildning och forskning. I kommentarerna nedan för förbundet fram synpunkter som också är avsedda att stärka denna ansats.

Förslagen innebär en utökad roll för UKÄ vilket innebär att myndighetens resurser, organisation och uppdrag måste ses över.

SKL anser att UKÄ idag inte kan fylla den roll som betänkandet föreslår att myndigheten ges. Exempelvis utgår betänkandets förslag rörande UKÄ (stycke 5.1.4) för att ta fram underlag för dimensionering av utbildningar från att myndigheten aktivt deltar i det regionala kompetensförsörjningsarbetet som regionerna ansvarar för idag. Så är inte fallet. För att kunna arbeta på det sätt som förslaget syftar till behöver UKÄ aktivt delta i det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Det kräver resurser och kapacitet.

Vad avser förslaget om styrning genom lärosätesdialoger och fyraåriga överenskommelser (stycke 5.2.3) ser SKL vissa brister. Dialogen kommer enligt förslaget att föras mellan staten och lärosätet, utan medverkan av andra

samhällsintressenter som berörs. En dialog där regionala parter deltar behövs eftersom kompetensförsörjningen faller inom det regionala utvecklingsansvaret som ligger hos regionerna.

Utifrån det regionala kompetensförsörjningsuppdraget har regionerna god inblick i vilken kompetens som behövs på medellång och lång sikt. Merparten av de som genomgår högre utbildning bor och arbetar i den region där de utbildats, och tillgång på utbildning regionalt är en viktig jämställdhetsfråga.¹

SKL föreslår att regleringsbrevet fortsättningsvis ålägger lärosätena att föra en dialog gällande behov och dimensionering av högre utbildning utifrån det regionala kompetensförsörjningsuppdraget med regionerna, och det regionala näringslivet.

5.4.2. En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår att det inrättas en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar, och som även kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters egna arbete. Denna ska arbeta kontinuerligt med verksamheten organiserad i kommittéform. Dess ledamöter ska representera akademi, offentlig sektor, näringsliv och andra intressegrupper. Ledamöterna ska ha en mandattid på minst sex år. I betänkandet föreslås namnet *Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning*.

SKL ser positivt på utredningens ansats att styrningen och utvecklingen av högre utbildning och forskning ska eftersträva att i så hög grad som möjligt vara kunskapsbaserad. I flera på varandra följande inspel till forskningspolitiska propositioner har förbundet argumenterat för behoven av en empiriskt grundad analys och förståelse av vilken roll forskning och högre utbildning spelar nationellt, regionalt och lokalt. SKL har också föreslagit inrättandet av ett forskningsinstitut inriktat för den offentliga sektorn. Det är därför enligt förbundets uppfattning positivt med en etablering av en oberoende analysfunktion liksom organiseringen av denna som en brett sammansatt expertgrupp.

Som betänkandet redogör för är ansvaret för att ta fram olika typer av analyser och kunskapsunderlag idag utspritt på ett flertal olika myndigheter.

SKL anser dock att det behöver fortsatt utredas var denna viktiga analysfunktion ska förläggas. Det är inte självklart att UKÄ eller Vetenskapsrådet (VR) är de lämpligaste lokaliseringarna, särskilt inte om avsikten är att i denna funktion erhålla en bred samhällsrepresentation.

Mer samordning behövs av förslag rörande analys- och samverkansarenor

¹ Landsbygdskommittén (2016) "Vem stannar kvar? – närhet till högskola och val av bostadsort"

SKL anser också att förslaget om en analysfunktion ytterligare behöver utredas när det gäller hur funktionen ska förhålla sig till andra analys- och samordningsbehov på utbildningsområdet, inte minst när det gäller kompetensförsörjning och utbildningsdimensionering. En interdepartmental samordning är av stor vikt.

Utöver de nuvarande uppföljningsansvar som utredningen beskriver har Socialstyrelsen och UKÄ ett pågående uppdrag att analysera och föreslå hur samverkansarenor på nationell och regional nivå mellan aktörer med ansvar för kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården kan utvecklas långsiktigt.² Arbetsmarknadsutredningen har föreslagit att en kompetensförsörjningsmyndighet ska få i uppdrag att bl.a. göra prognoser och analyser inför dimensionering inom olika utbildningsformer.³ Ytterligare exempel är Tillväxtverkets förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete⁴, samt aktuella förslag rörande regionalisering av skolmyndigheterna.

SKL uppmanar därför regeringen att i den fortsatta beredningen av förslagen noga överväga hur samtliga dessa befintliga och föreslagna analys- och samordningsfunktioner ska förhålla sig till varandra och i vilken utsträckning de riskerar överlappa varandra liksom hur de påverkar existerande uppdrag fördelade på olika myndigheter. Det är också viktigt att en analysfunktion i form av en expertkommitté tydligt separeras från de myndigheter som idag har ansvaret för att implementera och utveckla utbildnings- och forskningspolitik.

Utbildning och forskning (kap. 6)

Utredaren föreslår 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. Idag finns formuleringen bara i regleringsbrev till lärosätena.

Vidare föreslås att regeringens styrning av lärosätena sker genom att fyraåriga utbildningsuppdrag ges till varje lärosäte. Detta kan också innehålla särskilda åtaganden som regeringen och lärosäten fastställer genom s.k. dialog.

Utredningens bedömning är att regeringen bör styra utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken och där behovet påverkas av politiska beslut. I utredningen föreslås att utbildningsuppdraget ska innehålla mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken.

² S2016/04992/FS

³ SOU 2019:3

⁴ N2016/06500/RTS

I betänkandet föreslås vidare att UKÄ ska ges i uppdrag att lämna förslag för att möjliggöra att lärosäten erhåller gemensamma examenstillstånd, och att frågan om hur det kan underlättas för lärosäten att erbjuda gemensamma utbildningar utreds.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att vissa av betänkandets förslag innebär att en grund läggs för en positiv förnyelse av lärosätena, högre utbildning och forskning. SKL anser också att flera av dessa förslag kan genomföras utan en hel systemreform och att regeringen därför skyndsamt ska lämna flera av dessa uppdrag vidare till lämplig myndighet.

6.1. Kopplingen mellan utbildning och forskning

SKL anser i likhet med utredaren att lärosätena ska hantera utbildning och forskning samlat i sin verksamhet. All utbildning lärosätet erbjuder måste också ha tillräcklig forskningsanknytning, antingen genom lärosätet eller genom samverkansforskning. Samverkansforskning kan i sin tur vara uppbyggd kring samverkan med annat lärosäte, eller en forskningsmiljö som finns utanför akademien, t.ex. hos region, kommun eller institut.

Detta blir särskilt viktigt i de fall då regering och riksdag beslutar om krav på viss högskoleutbildning för yrkesutövning. Ett exempel som tydliggör detta är kravet på legitimation för lärare i fritidshem från 1 juli 2019 utan föregående tillräcklig utbyggnad av denna utbildning. En sådan utbyggnad är dessutom i dagsläget svår att genomföra då forskning om lärande i fritidshem inte inom akademien är ett utvecklat forskningsområde med stabil forskningsfinansiering.

SKL är positivt till klargörande i författningstext av att utbildningen ska svara mot arbetslivets behov men anser att det hade varit önskvärt med en ännu tydligare formulering i detta avseende. I regleringsbrev från regeringen inom ramen för det nuvarande styrsystemet skulle lärosätena kunna åläggas att samråda med regionalt utvecklingsansvariga, utifrån det regionala kompetensförsörjningsuppdraget, samt andra relevanta aktörer för den regionala arbetsmarknaden.

6.2.2. Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

SKL vill framföra att förbundets medlemmar ofta erfar att kontakterna med lärosätena avseende innehållet i högre utbildning, särskilt yrken inom skola och hälso- och sjukvård, fungerar dåligt. Ur ett arbetsgivarperspektiv är det olyckligt om den kunskap som högre utbildning förmedlar inte är relevant och efterfrågad i det praktiska yrkeslivet. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det mycket negativt att nyexaminerade i sin grundutbildning har sådana kunskapsluckor att de måste få mer utbildning innan de kan utöva sitt yrke. Utredaren diskuterar inte arbetslivets behov av

att få ett konkret inflytande över innehållet i utbildningarna vilket är beklagligt då det är en mycket viktig fråga.

SKL tillstyrker att regeringen anger mål om antal helårsstudenter för respektive lärosäte; i fyraåriga överenskommelser och regleringsbrev.

Den totala volymen av högre utbildning måste dock fastställas med hänsyn till de totala volymerna i utbildningssystemet som helhet liksom de olika syften som utbildningarna har. Beslut om dimensionering av högre utbildning behöver grundas på en samlad och långsiktig bedömning av kommande behov av såväl gymnasieutbildning, som vuxenutbildning, yrkeshögskola, arbetsförmedlingens utbildningar och högskolans utbildningar. Detta behöver göras av utbildningshuvudmän tillsammans med utbildningsavdelningarna. Flera av de uppräknade utbildningsformerna är eller har nyligen varit föremål för utredning, eller större förslag som påverkar utbildningssystemet som helhet.

Beslut om den högre utbildningens dimensionering och dess totala volym måste göras utifrån ett helhetsperspektiv på utbildningssystemet. I föreliggande betänkande saknas resonemang om högre utbildnings kopplingar till andra delar av utbildningssystemet och en demografisk analys som kopplar samman utbyggnaden av den högre utbildningen och dess verksamhet med befolkningsutvecklingen.

SKL tillstyrker förslaget om att dimensioneringen av utbildningar inom skola samt hälso- och sjukvård bör styras i särskild ordning genom mål om antalet examina i utbildningsuppdrag till lärosätena. Bristen på utbildade är, som utredningen konstaterar, ett omvittnat och väldokumenterat problem för de verksamheter som kommuner och regioner ansvarar för. Exempelvis är den akuta bristen på behöriga och legitimerade lärare i dag ett resultat av att lärarutbildningen varit underdimensionerad under många år.

SKL delar utredningens bedömning att en styrning genom mål för antalet examina, i stället för årliga särskilda satsningar på nybörjarplatser, är önskvärt och även kan bidra till att förbättra genomströmningen på samhällsviktiga utbildningar.

SKL tillstyrker förslaget gällande fyraåriga utbildningsuppdrag.

SKL anser dock att en särskild styrning av dimensioneringen av vissa utbildningar inte behöver begränsas till att enbart gälla legitimationsyrken. I kommunala verksamheter finns, utöver krav på legitimation, andra typer av lagstiftade krav på utbildning. Lag begränsar t.ex. vilka som får anställas utan tidsbegränsning som studie- och yrkesvägledare i skolan⁵ och vilka som får utföra vissa arbetsuppgifter inom

⁵ Skollagen (2010:800) 2 kap. § 30.

socialtjänsten rörande barn och unga⁶. Även behovet av ingenjörutbildade inom t.ex. räddningstjänst och arbetsmiljö påverkas i stor utsträckning av lagstiftningen på området.

SKL anser i stället att principen för att avgöra om en särskild styrning är motiverad bör vara huruvida nuvarande och framtida behov av utbildade påverkas av politiska beslut på statlig nivå. När riksdagen fattar beslut om nya eller förändrade krav på legitimation och utbildning eller andra beslut som direkt påverkar behovet av utbildade bör regeringen säkerställa tillgången på utbildade genom utbildningsuppdragen till lärosätena. Regeringens styrning av hur dessa utbildningar dimensioneras bör, utöver antalet examinerade, även ta hänsyn till utbildningens längd och tiden för ikraftträdande av lagändringar.

Genom att etablera en sådan princip kan det säkerställas att kommuner och regioner har personella förutsättningar att utföra verksamhet i enlighet med de beslut som fattas på statlig nivå.

SKL kan avslutningsvis konstatera att en tydlig koppling mellan politiska beslut på statlig nivå och dimensioneringen av utbildningar redan tillämpas inom flera av statens ansvarsområden, t.ex. när det gäller polisutbildningen och Försvarmaktens utbildningar.

6.2.3. Hela landets behov av utbildning

SKL anser att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) snarast bör få i uppdrag att skyndsamt föreslå förändringar av regelverket som krävs för att möjliggöra examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens.

SKL tillstyrker också fortsatt utredning om hur det kan underlättas för två eller flera lärosäten att gemensamt bedriva utbildningar och möjligheten till gemensamma examenstillstånd.

Möjligheten till examenstillstånd som bygger på att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens är på flera håll i landet avgörande för att klara kompetensförsörjningen de kommande åren, och därmed nödvändig för att möjliggöra en jämlik tillgång till hälso- och sjukvård och en likvärdig skola i hela landet. Det handlar till exempel om att även mindre lärosäten ska kunna utbilda lärare i matematik och naturvetenskapliga ämnen och specialistsjuksköterskor med olika inriktningar. Det är därför viktigt att denna fråga inte försenas av andra och möjligen mer komplexa frågor som kan uppstå kring gemensamma utbildningar och examenstillstånd.

⁶ Socialtjänstlagen (2001:453) 3 kap. § 3 a.

SKL har i tidigare remissvar också påtalat vikten av att den högre utbildningen digitaliseras och distribueras mer flexibelt än idag, och föreslagit att Vinnova skulle kunna få ett utvecklingsuppdrag med denna inriktning samt att den infrastruktur för lärande i form av kommunala lärcentra som finns skulle kunna tas i anspråk för detta ändamål.

Den översyn av utvecklingen av så kallat ”öppet lärande” som gjorts av UKÄ har visat att Sverige ligger efter övriga Norden liksom den globala högre utbildningen avseende detta. Förbundet noterar att föreliggande betänkande inte kommer med några egentliga konkreta förslag som kan stödja den efterfrågade utvecklingen, vilket SKL beklagar. Förbundet vill att regeringen i den fortsatta beredningen av frågorna konkretiserar utvecklingen av digitalt och flexibelt lärande i den högre utbildningen och hur staten ska samordnat styra denna.

6.3.1. Högskolans roll i det livslånga lärandet

SKL tillstyrker förslaget att åter reglera i Högskolelagen att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning. Det är angeläget att lärosäten kan möta nya krav som uppstår vid stora strukturomvandlingar i fråga om att agera snabbt och flexibelt samt skapa förutsättningar för det livslånga lärandet.

Utredaren framhåller att det i det svenska högskolesystemet finns goda möjligheter för lärosätena att erbjuda fristående kurser som lämpar sig för fortbildning och vidareutbildning.

SKL vill framhålla att utbudet av fristående kurser har minskat väsentligt under senare år. Denna väg för vidareutbildning behöver därför stärkas, t.ex. för att kunna vara ett inslag i eventuella professionsprogram för lärare och för att skapa bättre förutsättningar för fortbildning för hälso- och sjukvårdspersonal.

Utredaren framhåller också uppdragsutbildning som ett sätt för arbetsgivarna att få tillgång till specifik vidareutbildning och fortbildning.

SKL instämmer i att uppdragsutbildning har en roll att fylla i de fall högskolorna är bäst lämpade leverantörer av specifika kortare kurser och utbildningsmoment som en arbetsgivare efterfrågar som kompetensutveckling för sina anställda.

Våra medlemmars erfarenhet är dock tyvärr att möjligheten att få offentliga aktörer att betala för uppdragsutbildning missbrukas, och lärosätena i många fall inte är villiga att erbjuda efterfrågade utbildningar som bör kunna rymmas inom det ordinarie utbildningsutbudet om de tror att de finns en chans att finansiera dem som uppdragsutbildning.

Karolinska institutet bedriver till exempel sedan flera år en uppskattad och efterfrågad specialistjuksköterskeutbildning med inriktning mot neonatologi i form av en uppdragsutbildning, och har avvisat alla propåer om att ge utbildningen som reguljär utbildning.

Vi ser också exempel på att hela grundutbildningar säljs som uppdragsutbildning, t.ex. utbildning till förskollärare av flera lärosäten, och till lärare i fritidshem vid Högskolan Kristianstad. SKL anser att detta är orimligt. Reguljär grundutbildning till yrken som regleras av staten bör finnas i sådan form och omfattning som krävs för att möta arbetslivets behov.

Högskolans roll behöver tydliggöras vad gäller utbildningar eller omskolning för individer som vill eller måste byta yrke mitt i livet; eller vill utveckla befintliga kunskaper, samtidigt som andra utbildningsformers roll i detta avseende också behöver tydliggöras. Idag kan detta ske antingen via arbetsgivare som finansierar kurser och utbildningar, inom ramen för arbetsmarknadspolitikens åtgärder eller att individen själv söker sig till reguljära utbildningar inom lärosätena eller Yrkehögskolan. Det svenska utbildningssystemet är uppbyggt för att alla ungdomar genomgår en grundutbildning och att arbetsgivaren därefter står för vidareutbildning.

SKL:s bedömning är att hela utbildningssystemet måste göras mer flexibelt för att bättre kunna möta de utbildningsbehov som uppstår i arbetslivet och att betänkandets syn på uppdragsutbildning som huvudsakligt verktyg för kompetensutveckling i detta avseende är otidsenligt, och alltför traditionellt.

SKL anser även att möjligheten till validering och tillgodoräknande är viktiga byggstenar i att få till ett flexibelt utbildningssystem och förutsättningar för det livslånga lärandet. Den som antagits till en utbildning har rätt att få sin reella kompetens prövad för tillgodoräknande. Utbildningen ska därigenom kunna förkortas och anpassas utifrån vilka kunskaper och färdigheter som den studerande redan har tillägnat sig genom tidigare utbildning eller i yrkesverksamhet. Validering och bedömning av reell kompetens är en tids- och resurskrävande verksamhet, men är i många fall avgörande för att främja flexibla utbildningsvägar och möjliggöra ett livslångt lärande.

Det är också viktigt att det finns samarbetsmöjligheter mellan alla nivåer i utbildningssystemet, liksom ett finansieringssystem som underlättar detta.

6.3.2. Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

SKL delar utredningens analys att det nuvarande resurstilldelningssystemet gör det ofördelaktigt för lärosätena att erbjuda utbildningar i sådana former som är möjliga att

kombinera med yrkesverksamhet. Det prestationsbaserade inslaget gör det också attraktivt att erbjuda viktiga utbildningar som har små volymer.

Detta behöver åtgärdas genom större eller mindre justeringar i resurstilldelningssystemet.

6.4.2. Dimensionering av utbildning på forskarnivå

SKL vill framhålla vikten av att lärosätena i sin dimensionering av forskarutbildningen tar ansvar för sin egen långsiktiga kompetensförsörjning och för att säkra den framtida lärarkapaciteten och därmed utbildningskapaciteten. Förbundet vill dock också framhålla att forskarutbildade har en arbetsmarknad utanför lärosätena. Denna har vuxit i takt med att krav ställs på att verksamheter som exempelvis skolan ska bedrivas på vetenskaplig grund, och karriärvägar byggs upp för forskarutbildade inom kommuner och regioner. Det finns tyvärr erfarenheter av hur nationella forskarskolor som inrättats i avsikt att säkra kompetensförsörjningen för detta ändamål istället ses som lärosätenas egna rekryteringsbaser.

SKL anser att dimensionering av forskarutbildning i likhet med dimensionering av grundutbildning måste utformas utifrån samhällets behov av utbildade, inte enbart lärosätenas behov.

6.5. Breddad rekrytering till utbildning

I betänkandet behandlas högskolelagens krav att lärosätena aktivt ska främja och bredda rekryteringen till högskolan. Det innebär bland annat att snedrekryteringen till högre utbildning på grund av kön, social bakgrund, utländsk bakgrund och regional rekrytering, ska motverkas.

SKL är positivt till att arbetet med breddad rekrytering lyfts fram. Detta eftersom det tydliggör strävandet efter ett likvärdigt deltagande i högre utbildning men också eftersom det behövs att en stor andel av befolkningen söker sig till högre utbildning utifrån kommande kompetensbehov.

Förbundet är också positivt till att främjandet av breddad rekrytering gäller både grundutbildning, utbildning på avancerad nivå och forskarutbildning. Det är viktigt att främjandearbetet inte begränsas till rekrytering utan också att lärosätena arbetar för att genom hela studietiden ge studenter med olika bakgrund och förutsättningar lika möjligheter att slutföra studier med lyckat resultat och mål för antal examina nås, utan att utbildningskvaliteten påverkas negativt.

SKL tillstyrker att lärosätenas arbete med breddad rekrytering kan vara en del i den dialogbaserade styrningen.

Samverkan och samhällspåverkan (kap. 7)

I betänkandet föreslås en förändrad lydelse i högskolelagen som anger att det ingår i högskolornas uppgift att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

Vidare föreslås att bedömningar av uppföljningar av lärosätenas samverkan sker inom ramen för UKÄ:s uppföljning av lärosätenas eget kvalitetssäkringsarbete samt genom särskilda uppdrag till UKÄ.

Samverkan föreslås i betänkandet också kunna vara en del av regeringens överenskommelser med enskilda lärosäten. Finansiering av dessa särskilda samverkanssatsningar föreslås ske genom utlysningar av särskilda medel vilka sedan efter utvärdering blir en del av grundfinansieringen av lärosätet. Det ekonomiska incitament för samverkan som finns i dagens finansieringssystem föreslår utredaren avskaffas.

Dessutom föreslår utredaren att en särskild utredning ska göras om lärosätenas roll i det nationella innovationssystemet.

Förbundets ställningstagande

SKL är positivt till förslaget att i högskolelagen tydliggöra att samverkan med omgivande samhälle är en integrerad del av lärosätenas uppdrag.

Det finns också andra åtgärder som torde bli nödvändiga att vidta med anledning av denna och övriga ändrade formuleringar i till exempel författningstexters beskrivning av högskolelärares arbetsuppgifter. Till forskning och undervisning bör läggas samverkan. Detta i sin tur leder till att en översyn behövs av hur lärosätenas meriteringssystem samt anställningsförhållanden och rekryteringsstrategier ser ut. SKL anser att staten som arbetsgivare tydligare bör styra i denna riktning och inte lämna dessa frågor åt varje enskilt lärosätes ledning att hantera.

SKL noterar att betänkandet inte kommer med några konkreta förslag för att främja personmobilitet mellan lärosäten och omgivande samhälle. Exempelvis saknas resonemang om hur lärosätena kan arbeta med att adjungera lärar- och forskarkompetens som är anställda hos regioner och kommuner, och privata arbetsgivare. I ett flertal tidigare remissyttranden har SKL påpekat att det vore en enkel och effektiv samverkansåtgärd.

Mobiliteten och möjligheten att förena forskning och annan verksamhet inom högskolan med yrkesverksamhet inom exempelvis skola, socialtjänst och

samhällsplanering/-teknik behöver underlättas genom förändrade attityder och organisationskulturer som utvecklar samarbetsformer.

SKL efterlyser också en översyn av regelverket för förenade anställningar mellan akademien och hälso- och sjukvården. Formuleringarna i högskolelagen (3 kap. §8) och högskoleförordningen (4 kap.§2) är delvis föråldrade och de avtalslösningar för exempelvis pensionsfrågan som finns för tandläkare och läkare saknas för övriga yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården.

Utredarens förslag att främja samverkan ekonomiskt genom att kanalisera medel för samverkan direkt till lärosätena genom överenskommelser knyts till ett avskaffande av det ekonomiska incitament för samverkan som finns i dagens resursfördelningssystem. SKL avstyrker detta förslag. Sedan det ekonomiska incitament som finns i dagens resursfördelningssystem infördes har förbundet och medlemmarna noterat att intresset för samverkan med kommuner och regioner i många fall initierats och konkretiserats från lärosätenas sida. Samverkan har blivit mer strukturerad och mindre personbunden än tidigare.

Vad beträffar betänkandets förslag att en särskild utredning ska studera lärosätenas roll i det nationella innovationssystemet är SKL i princip positivt till att utöka den empiriskt grundade kunskapen om det nationella innovationssystemet, dess struktur och funktionalitet och i synnerhet mer forskning om vilken betydelse lärosätena har för regional och nationell utveckling och tillväxt. Ett sådant uppdrag måste dock ges efter en samordning med de många andra analysuppdrag som förutskickas genom olika betänkanden vilka berörts ovan.

SKL anser dock att denna utredning bör föregå en ändring av styrnings- och resurstilldelningssystemet i dess helhet. Tillämpad forskning och innovation sker i dagens system idealt sett i samverkan med andra forskningsaktörer som kommuner, regioner och näringslivet. Dessa parter finansierar och bedriver forskning och innovation och har också byggt upp innovationsfrämjande strukturer.

Dagens forsknings- och innovationslandskap ser i vissa avseenden annorlunda ut än det traditionella, där universitet och högskolor varit den självklara viktigaste forskningsaktören. De senaste forsknings- och innovationspolitiska propositionerna har också uppmärksammat detta t.ex. genom att på olika sätt stödja samverkansforskning. Exempelvis har den statliga forskningsfinansieringen via bl.a. finansierarna VR, VINNOVA, Forte och Formas tillgängliggjorts också för andra än universitetsanställda forskare att ta del av.

SKL anser att detta varit en positiv utveckling och betänkandets förslag att omfördela medel från de statliga externa finansierarna till lärosätena utan att kompensera andra forskningsaktörer bör därför avvisas.

Resurstilldelning (kap. 9)

I betänkandet föreslås att dagens system med ett delat anslag med en del till lärosätenas utbildningsverksamhet och en del för forskning avvecklas, och att istället ett sammanhållet anslag införs.

Utredaren föreslår vidare att forskningsramen i lärosätenas sammanhållna anslag baseras på hur framgångsrikt varje enskilt lärosäte varit historiskt i att attrahera forskningsmedel sökta i konkurrens från externa finansiärer. Vidare menar utredaren att medel för att stärka forskningsresurserna i detta avseende kan föras in i högskolan genom att omfördelas från de statliga, externa finansiärer som idag finns (Vetenskapsrådet, Formas, Forte och Vinnova) samt s.k. forskande myndigheter (Energimyndigheten, Riksantikvarieämbetet m.fl.).

Idag finns i fördelningssystemet också en liten omfördelningsspott möjlig att påverka för lärosätet, som baseras på dess framgång i att samverka med det omgivande samhället, det enda incitamentet för detta ändamål.

Förbundets ställningstagande

I betänkandet föreslås att basanslaget för forskning för samtliga lärosäten ökas, bland annat i syfte att stärka forskningsanknytning av utbildningen. SKL anser att ambitionen och målet att öka andelen direkta anslag till forskning på samtliga lärosäten till 50% av de totala forskningsintäkterna är positiv men SKL avstyrker förslaget att omfördela medel från de statliga externa forskningsfinansiärerna direkt till lärosätenas forskningsram i ett sammanhållet anslag. Resursfördelningen för forskning har i det hittillsvarande systemet gynnat de gamla, stora lärosätena och missgynnat de nyare högskolorna.

Samma tendens har visat sig bestå i fördelningen av de externa medel som sökts i konkurrens hos de statliga forskningsfinansiärerna, med undantag av de medel som fördelats exempelvis från Vinnova och KK-stiftelsen med destinerings till samverkansforskning inriktad på tillämpning. Detta är en anledning till att det varit svårt att på mindre lärosäten bygga upp stabila forskningsmiljöer och förbättra forskningsanknytningen av viktiga utbildningar för välfärdens kärnverksamhet, t.ex. av lärare och socionomer. Den i betänkandet föreslagna modellen kommer enligt förbundets uppfattning att vidmakthålla denna snedfördelning.

SKL konstaterar att den resurstilldelningsmodell som föreslås bygger på ett stort mått av tillit mellan såväl regeringen och lärosätena som mellan det omgivande samhället och lärosätena.

Mot bakgrund av de brister i statlig styrning såväl som tillit som SKL behandlat ovan avseende betänkandets kapitel 5 anser SKL att en genomgripande förändring av

resurstilldelningssystemet först behöver föregås av ett genomslag av de styrinstrument som utredningen föreslår. SKL anser att exempelvis förslaget om fyraåriga överenskommelser har potential att bygga upp den tillit som krävs för att därefter kunna förändra resurstilldelningen ska kunna förändras på det sätt som utredningen föreslår. SKL förespråkar att de föreslagna principerna för dialogbaserad styrning tas i bruk och utvärderas innan en heltäckande systemreform genomförs.

I betänkandet behandlas frågan om hur kostnader för olika utbildningar ska beräknas då utbildningsramen i det sammanhållna anslaget ska sättas (s. 352) liksom att särskilda resurser krävs för utbildningar som omfattar verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Förslaget är att UKÄ ska ta fram underlag för beräkningen av dessa kostnader.

SKL avstyrker förslaget att UKÄ ensamt ges detta uppdrag mot bakgrund av (?) att inte kommuner och regioner som utbildningsanordnare medverkar. Avseende konsekvensanalysen av betänkandets förslag saknas enligt SKL:s mening viktiga analyser och resonemang i kapitel 9 rörande kostnadsberäkningar för utbildning för att en fullständig sådan ska kunna göras som riktas in på ökade kostnader för regioner och kommuner.

Utredaren återkommer vid några tillfällen till att ”tillgång till VFU-platser” är en förutsättning för att lärosäten ska kunna åläggas ett utbildningsuppdrag för yrkesutbildningar som leder till legitimationsyrken.

VFU-platser är dock inte någon statisk resurs som bara råkar finnas eller inte finnas i närheten av högskolornas campus. Verksamhetsintegrerade lärmiljöer som är nödvändiga för många yrkesutbildningar måste tillkomma i gott och nära samarbete mellan akademin och verksamheternas huvudmän kommuner och regioner. Geografisk närhet är heller inte en förutsättning för ett sådant samarbete men lärosätenas inställning till möjligheterna att utveckla samarbete med verksamheter på större geografiskt avstånd varierar.

Förutom utvecklade former för samverkan på både lokal och regional nivå krävs också en seriös diskussion om finansieringen av verksamhetsintegrerade utbildningsmoment. Förvånansvärt nog saknas detta helt i betänkandet.

Verksamhetens kostnad för VFU är ofta avsevärt högre än den ersättning som lärosätet betalar ut, och i vissa fall förutsätter lärosätena till och med att kommuner och regioner ska erbjuda handledd utbildning utan någon ersättning.

När regionerna är helt beroende av att lärosätena ska erbjuda utbildningar som leder till behörighet för att hälso- och sjukvården ska kunna utföra sitt lagstadgade uppdrag uppstår i sämsta fall en situation som den nedan beskrivna.

Stockholms universitet kräver uttryckligen att Region Stockholm ska finansiera hela kostnaden för den kliniska utbildningen till sjukhusfysiker, ca hälften av den totala

kostnaden för den femåriga utbildningen. Legitimerade sjukhusfysiker ansvarar för strålsäkerheten för både patienter och anställda och är en förutsättning för att sjukvården ska kunna erbjuda röntgenundersökningar och strålbehandlingar.

Stockholms universitet påpekar också uttryckligen i en skrivelse till regionen att det skulle få stora konsekvenser för hälso- och sjukvården i hela mellersta Sverige om utbildningen lades ner, men att universitetet tyvärr inte anser sig ha möjlighet att bedriva utbildningen om inte regionen står för en avsevärd del av kostnaden för utbildningen.

Regionen tvingas därmed bekosta en stor del av den grundläggande utbildningen inte bara för sina egna framtida medarbetare utan även för andra regioner och för den privata arbetsmarknaden inom den medicintekniska branschen.

I betänkandet *Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter* (SOU 2018:77) föreslås ett VULF-avtal för specialistsjuksköterskeutbildning och vårdvetenskaplig forskning, som en motsvarighet till det ALF-avtal som reglerar statens ersättning till regionerna för läkarutbildningen och för klinisk forskning.

SKL efterfrågar mot bakgrund av ovanstående en bred översyn av dagens ersättningsnivåer och en fördjupad diskussion om möjliga finansierings- och avtalsformer för verksamhetsintegrerat lärande och verksamhetsnära forskning såväl inom skola och utbildning som hälso- och sjukvård.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knape
Ordförande