

Utbildningsdepartementet

2019-06-18

REMISSVAR

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

Ert dnr U2019/00304/UH

Sveriges universitetslärare och forskare (SULF) lämnar härmed sitt yttrande över på ovanstående remiss, daterad 28 februari 2019.

SULF:s övergripande synpunkter

SULF välkomnar Styr- och resursutredningens betänkande som är väl genomarbetat och grundat i en djup kunskap om villkoren inom akademien. Många av förslagen ligger väl i linje med de ställningstaganden som SULF:s kongresser har gjort under många år.

I den vision som SULF:s kongress antog 2015, *I mänsklighetens tjänst – forskning och högre utbildning för en hållbar framtid*, lyfts många av de frågor som utredningen lägger förslag om. Som inledning till det här remissyttrandet vill vi därför citera det första avsnittet i vår vision för framtidens högskola. Avsnittet har rubriken ”Fritt sökande efter ny kunskap”:

Principen om den akademiska friheten genomsyrar både forskning och utbildning. Det innebär att doktorander, forskare och lärare fritt kan välja forskningsproblem och publicera resultat utan rädsla för repressalier. Det fria sökandet efter ny kunskap kräver att universitetslärare och forskare är obundna och arbetar för att vidga vetandet i mänsklighetens tjänst.

För att förverkliga detta krävs en ändamålsenlig forskningsfinansiering parat med ett kollegialt styre där vetenskapligt och pedagogiskt kompetent personal fattar de beslut som rör kärnverksamheten. Arbetsvillkor och karriärvägar är jämställda och understödjer det övergripande målet om fritt sökande efter ny kunskap. Det innebär att anställningar är trygga, att rekryteringar är transparenta och att det är enkelt att utbyta idéer och erfarenheter genom att periodvis arbeta på andra lärosäten, i eller utanför Sverige, eller i andra sektorer.

Framtidens akademi kännetecknas av fria tankar och hög kvalitet. Tydligast märks detta genom att undervisning och forskning i alla



sammanhang är integrerade. Studenternas bidrag till forskningen tillvaratas genom akademiska samtal med forskningsaktiva lärare och genom ett aktivt deltagande i forskning.

SULF kan inte nog lyfta fram betydelsen av de förstärkta akademiska kärnvärden som utredningen föreslår. Vi vill gå så långt som att säga att många av de andra förslagen i utredningen är beroende av att förslagen om förstärkt akademisk frihet, utbildningens frihet, kopplingen mellan forskning och utbildning samt förstärkt kollegialitet genomförs.

Vi ser konkreta hot mot den akademiska friheten i vår omvärld. Den akademiska friheten minskar i flera av Europas länder. I Ungern har det Centraleuropeiska universitetet tvingats flytta ur landet för att kunna fortsätta bedriva högkvalitativ forskning och utbildning på vetenskaplig grund, och forskningsfinansieringen har övertagits av regeringstroga tjänstemän och studenter uppmanas att ange professorer med vänstersympatier.¹ Även i andra europeiska länder utsätts forskare och universitetslärare för stor press och påverkan som utmanar deras akademiska frihet. En påtaglig försämring har, förutom i Ungern, skett i Polen, Makedonien, Serbien och Tjeckien. I Turkiet är den akademiska friheten nära noll.² Även i norra och västra Europa finns utmaningar och i en EU-finansierad studie pekas särskilt Storbritannien ut som ett land med lågt skydd för akademisk frihet, både juridiskt och faktiskt.³ Här i Sverige kan vi se att det kollegiala inflytandet, som kan verka som ett skydd för den akademiska friheten, har minskat sedan autonomireformen 2011.⁴

SULF ser de kunskaper som studenterna får genom en högskoleutbildning inte bara som den enskilda studentens egendom utan som en investering i vår gemensamma framtid. Utbildning av hög kvalitet på alla nivåer i utbildningssystemet bidrar starkt till att världen ska kunna uppnå de globala målen. Mål 4 om god utbildning för alla kan sägas vara en förutsättning för att nå målen om till exempel ingen fattigdom, ingen hunger, god hälsa, jämställdhet och fredliga inkluderande samhällen. Därför måste stor vikt läggas vid att mål 8 om anständiga arbetsvillkor tillämpas inom forskningen och hela utbildningssystemet. Osäkerheten är idag stor för de som arbetar med forskning och högre utbildning. Förutom att korta tidsbegränsade anställningar är mer regel än undantag är det många bland den forskande personalen som inte får lön för sitt arbete utan lever på stipendier, utan den grundläggande trygghet som en anställning ger.

Styr- och resursutredningens förslag är i mångt och mycket ett försök att restaurera en akademi som ska kunna stå stark och fri och borga för att Sverige även fortsättningsvis ska vara ett kunskapsamhälle och ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer. För att akademien ska kunna vara ledande i att skapa ny kunskap och bidra till att lösa samhällsutmaningar måste den stå fri från tillfälliga politiska svängningar och forskare och universitetslärare måste ha stor individuell frihet både i att välja forskningsproblem och att utforma undervisningen. Akademisk frihet handlar,

¹ <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/06/george-soros-viktor-orban-ceu/588070/>

² <https://www.tidningencurie.se/nyheter/2017/09/26/friheten-krymper-i-akademien/>

³ Karran, T, Beiter, K och Appiagyei-Atua, K. (2017) "Measuring academic freedom in Europe: a criterion referenced approach" i *Policy Reviews in Higher Education*, Volume 1, 2017.

⁴ http://www.statsvet.uu.se/digitalAssets/446/c_446518-I_3-k_autonomireformen---vad-hande-med-det-kollegiala-styret-2_0.pdf

som utredningen också skriver, om forskares och universitetslärares dagliga arbete. Det är där den akademiska friheten omsätts i praktik.

En ökad långsiktighet i finansieringen tillsammans med förstärkta akademiska kärnvärden ger också bättre förutsättningar för skapandet av en kvalitetskultur på lärosätena där forskare och lärare arbetar tillsammans med studenterna för att höja kvaliteten i både forskning och utbildning.

Olyckligt nog saknas ett av sektorns största problem i utredningens direktiv, nämligen urholkningen av resurser till den högre utbildningen. Systemet för pris- och löneomräkning medför att svensk akademi med automatik får krympande resurser, vilket är särskilt kännbart för den högre utbildningen. På sikt riskeras kvaliteten. I praktiken förväntar sig staten att utbildningen ska kunna göras billigare år för år och drar därför av en viss summa varje år när omräkningen av resurserna görs i förhållande till kostnadsökningar. Det har inneburit att vi skulle behöva ett resurstillskott på hela sju miljarder kronor för att nå upp till de nivåer av ersättning per student som vi hade i mitten av 90-talet när det nuvarande resurstilldelningssystemet startade. Den genomsnittliga kostnaden för en student är 79 500 kronor.⁵ De knappa sju miljarder kronor som har tappats bort på vägen skulle alltså räcka till att utbilda ca 86 000 studenter, vilket motsvarar en hel årskull med högskolenybjörjare.⁶ Vänder vi på resonemanget innebär det att en hel årskull idag utbildas utan extra ersättning jämfört med 1994/95. Är det rimligt samtidigt som Sverige enligt regeringen ska sträva efter att konkurrera med kunskap och kvalitet, inte med låga löner?

När det gäller forskningen är problematiken delvis annorlunda. I en rapport som från Danmarks forsknings- och innovationspolitiska råd görs en jämförelse mellan Sveriges, Danmarks och Nederländernas forskningspolitiska system.⁷ Det som skiljer Sverige från de två mer framgångsrika länderna är att Sverige har en högre andel externfinansiering. Det gör det enligt rapporten praktiskt taget omöjligt att göra akademisk karriär utan ett konstant inflöde av projektpengar. Förutom att det tar mycket tid att skriva forskningsansökningar, måste forskare förlita sig på kortsiktig finansiering med konsekvensen att de väljer de mindre riskfyllda projekten och säkra publiceringar. Strategiska beslut fattas i praktiken av forskningsråden eftersom externa medel ersatt fasta resurser.

För universitetslärare och forskare har den svenska forskningspolitiken inneburit att de praktiskt taget inte har någon garanterad tid för forskning i sina arbetstidsavtal. Eftersom tillsvidareanställningar oftast är lärartjänster som ägnas åt undervisning kan även högt vetenskapligt kvalificerade lärare gå långa perioder med mycket begränsade möjligheter att bedriva forskning. Forskare, å andra sidan, anställs oftast på korta kontrakt och får inte möjlighet att meritera sig pedagogiskt. Det är knappast produktivt vare sig för forskningen eller för studenternas utbildning. Att vi dessutom vet att kvinnor missgynnas av osäkra villkor är ett stort problem.

⁵ (UKÄ, UKÄ:s årsrapport, 2018), s 147.

⁶ Läsåret 2016/17 började 85 950 nya studenter studera på grundnivå och avancerad nivå vid svenska universitet och högskolor. (UKÄ, UKÄ:s årsrapport, 2018), s 33.

⁷ Danmarks Forsknings- och Innovationspolitiska råd (2016), *Links between research policy and national academic performance. A comparative study of Denmark, Sweden and the Netherlands.*

STRUT:s förslag ska ses som ett ramverk som kommer att förändras över tid. Hur bra det blir beror naturligtvis på vilket innehåll ramverket fylls med, och det kommer att ställa stora krav på både regeringskansliet och på lärosätena. SULF ser att ramverket har potential att utveckla den svenska akademien i en positiv riktning och tillstyrker därför en absolut majoritet av förslagen. Skälen utvecklas vidare under respektive förslag.

Ansvariga politiker måste se till att förslagen genomförs som en helhet med akademisk frihet och trygga anställningar som grund.

SULF:s synpunkter på förslagen

4 Principer för en 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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker alla fyra förslagen och ställer sig helhjärtat bakom dem med motiveringen att en fri akademi är en förutsättning för att universitet och högskolor ska kunna verka som en kritisk kraft i samhället. En fri akademi är tillsammans med en fri press och oberoende domstolar några av demokratins grundpelare.

I *Bologna*processens *Pariskommuniké* har de europeiska ländernas utbildningsministrar deklarerat att akademisk frihet och integritet, institutionell autonomi, studenters och personals delaktighet i styrningen av den högre utbildningen, tillsammans med offentligt ansvarstagande utgör ryggraden i det europeiska högre utbildningsområdet. Eftersom dessa värden under de senaste åren har utmanats i vissa

europiska länder, betonar ministrarna att de starkt förbinder sig att värna och skydda dessa fundamentala värden.⁸

Utredningens förslag ligger helt i linje med Pariskommunikén och med andra internationella överenskommelser såsom *Magna Charta Universitatis* och *Unescos rekommendation angående statusen för personal inom den högre utbildningen*.

Det finns alltså en internationell medvetenhet både om värdet med en fri och stark akademi och att det finns konkreta hot mot en sådan på många håll i vår omvärld. En fri akademi är inte en självklarhet. SULF uppmanar den svenska regeringen att agera som förebild för andra länder och stärka skyddet i lagstiftningen på det sätt som utredningen föreslår.

Förstärkta akademiska kärnvärden är inte bara en grundläggande pelare i en fri demokrati utan också en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas med hög kvalitet. Högskolelagen stadgar att verksamhetens ska bedrivas så att det finns ett nära samband mellan forskning och utbildning, men vi som är verksamma i sektorn vet att detta ofta brister. Många universitetslärare har ingen tid för forskning inom ramen för sina anställningar, och många forskare får inte möjlighet att undervisa i den utsträckning som krävs för en framgångsrik akademisk karriär. Som konsekvens hamnar många studenter långt från forskningen och får inte insikt i och kunskap om hur kunskapsbildning sker. Det finns dessutom stora skillnader mellan olika utbildningar där, generellt sätt, de stora kvinnodominerade utbildningarna är de som har minst kontakt med forskningsaktiva lärare. Det är också där det finns minst forskningspengar.

Utbildningens frihet är lika viktig som forskningens frihet. Utbildningens innehåll ska bestämmas av de som har vetenskaplig och pedagogisk kompetens och den enskilda läraren måste ges stor frihet i sin undervisning. I exemplet Ungern som lyftes i inledningen kan vi se att regeringen i allt större utsträckning tar makten över den högre utbildningen och går så långt som att uppmana studenterna till att ange sina lärare. Att lagskydda utbildningens frihet är en försäkran om att den högre utbildningen i ses som en viktig del i ett öppet demokratiskt samhälle. Att detta inte skyddas i svenskt lag är en brist och SULF välkomnar därför utredningens förslag på detta område.

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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att lärosätena behöver mer långsiktiga planeringsförutsättningar, inte bara för forskningen utan också för utbildningen. Att

⁸ *Bolognaprocessens Pariskommuniké 2018*

koppla målen för forskning och högre utbildning närmare varandra genom en gemensam proposition ser vi som en god grund för att stärka kopplingen mellan forskning och undervisning på ett sätt som kommer studenterna till del och bidrar till ökad kvalitet.

Vid SULF:s kongress 2012 antogs *SULF:s program för en sammanhållen högskolepolitik* där ett av förslagen är att statsmakterna ska ha gemensamma propositioner för högre utbildning och forskning. Förbundet står fast i bedömningen att gemensamma propositioner skulle kunna bidra till en mer samlad högskolepolitik där utbildning och forskning ses som sammanlänkade och ömsesidigt beroende.

5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

Utredningen föreslår att:

- UKÄ ges i uppdrag att inför en samlad proposition för högre utbildning och forskning lämna underlag för den högre utbildningen.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget. UKÄ som statistikansvarig myndighet för högskolan har redan mycket av det underlag som skulle behövas så det verkar vara ett bra utnyttjande av resurserna om de förser regeringen med underlag inför propositionen.

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.

SULF:s synpunkter

SULF delar utredningens bedömning om ett fyraårigt dialogbaserat perspektiv. Som vi framförde inledningsvis ser vi att förstärkta akademiska normer enligt utredningens förslag är en förutsättning för att dialogerna ska fungera bra. Det krävs rätt kompetens

både hos regeringskansliet och hos lärosätena för en konstruktiv dialog, vilket är något som vi ser kan förstärkas över tid. För implementeringens skull är det mycket viktigt att de överenskommelser som görs från lärosätenas sida är grundade i kollegiala beslut.

SULF tillstyrker utredningens förslag om att regleringsbrevet för varje lärosäte ska utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen, förslaget om fyraåriga överenskommelser och att det gemensamma regleringsbrevet tas bort. Vi vill betona vikten av att överenskommelserna inte blir alltför omfattande utan att de görs av övergripande karaktär. Det fyraåriga perspektivet möjliggör en djupare dialog än dagens myndighetsdialoger som görs årligen. Samtidigt är ett längre perspektiv egentligen ingen lösning på problem med dialogen utan det viktiga kommer att vara *hur* dialogen genomförs, oavsett tidsintervall.

Bör ekonomiska incitament kopplas till överenskommelser?

Utredningen bedömer att:

- Ekonomiska incitament initialt inte bör kopplas till överenskommelserna

SULF:s synpunkter

SULF delar fullt ut utredningens bedömning att resurser inte bör kopplas till överenskommelserna. Som utredningen skriver finns det uppenbara risker med att koppla ihop resurser och överenskommelser, som att lärosäten sätter mindre ambitiösa mål för att inte riskera misslyckad måluppfyllelse eller risk för likriktning i användandet av gemensamma indikatorer. Att lärosätena inte skulle ta sina uppdrag att bedriva forskning och undervisning på allvar bedömer vi som osannolikt. För det behövs inga ekonomiska pådrivningsmedel annat än en stabil finansiering. Dessutom finns en kvalitetskontroll inom ramen för UKÅ:s ansvar. I de fall regeringen ger ett lärosäte i uppdrag att utbilda ett visst antal extra studenter inom ett specifikt område bör det utökade uppdraget medföra extra resurser.

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 men även kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters egna arbete.
- Analysfunktionen ges i uppdrag att inkomma med en samlad analys inför propositionen för högre utbildning och forskning, och att utöver detta göra analyser av högre utbildning och forskning.
- Uppdraget ska vara utformat så att analysfunktionen ges mandat att själv välja frågeställningar och metoder för sina analyser samt hur de sprids.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker utredningens förslag om att inrätta en analysfunktion. Inte minst behövs väl underbyggda analyser om konsekvenserna av förd högskolepolitik. Vi vill betona vikten av att analysfunktionen ges möjlighet att göra oberoende analyser och också att analysfunktionen ges i uppdrag att arbeta utåtriktat. Strututredningen kan mycket väl stå som om förebild för ett sådant arbetssätt som inkluderar olika perspektiv och arbetar transparent, även om den slutliga analysen görs självständigt. Det behövs fler plattformar för dialog mellan högskolans intressenter och beroende på analysområde ser SULF att den föreslagna analysfunktionen skulle kunna vara en sådan.

SULF vill också betona att vi inte ser som analysfunktionens uppgift att göra jämförelser mellan lärosäten när det gäller kvalitet i verksamheten eller att peka ut särskilda forskningssatsningar. Istället bör analysfunktionen, som utredningen skriver "analysera det svenska systemet för forskning och utbildning, dess styrmekanismer samt styrningens effekter" (s 210).

5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

Utredningen föreslår att:

- Analysfunktionen inrättas som en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag.
- Kommittén utgörs av en expertgrupp (maximalt tio personer) bestående av en bred representation av ledamöter från olika delar av samhället.
- Expertgruppens ledamöter inklusive ordförande utses av regeringen på sex år.
- UKÄ utgör värd för analysfunktionen.
- Analysfunktionen ges namnet Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslagen. När det gäller sammansättningen av expertgruppen vill vi citera *UNESCO Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997)*.

Organizations which represent higher-education teaching personnel should be considered and recognized as a force which can contribute greatly to educational advancement and which should, therefore, be involved, together with other stakeholders and interested parties, in the determination of higher education policy.

SULF har 21 000 medlemmar varav nästan alla är anställda på universitet och högskolor. Som den bredaste organisation som representerar forskare och lärare i akademien behöver vi finnas representerade i expertgruppen för att analyserna ska tillföras ett inifrånperspektiv av det slag som UNESCO slår fast. Det ligger också helt i linje med de förslag som utredningen lägger om förstärkt kollegialitet.

Med tanke på att universitet och högskolor i högsta grad verkar i en internationell kontext vill SULF också rekommendera att internationella experter tas in i expertgruppen.

SULF menar att det är rimligt att UKÄ utgör värd för analysfunktionen men vill betona vikten av att analysfunktionens arbete är oberoende och att den ges ett friare uppdrag av regeringen än vad UKÄ har. Analysfunktionen ska utarbeta underlag som ger förutsättningar för en mer kunskapsbaserad styrning, men ska inte utgöra ett styrmedel i sig.

6 Utbildning och forskning

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

Utredningen bedömer att:

- Styrning av universitet och högskolor bör utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat.
- Lärosätena bör aktivt arbeta med att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt.

SULF:s synpunkter

SULF delar utredningens bedömningar. Universitetens och högskolornas särart är och ska vara att de bedriver både forskning och utbildning. Under de senaste decennierna har dessa uppgifter allt mer dragits isär, inte minst på internationell nivå där det är än vanligare att utbildning bedrivs för sig av lärare som inte är vetenskapligt aktiva och forskning för sig, ibland inom institut inom lärosäten men ofta helt utanför akademien.

Den här utvecklingen finns också i Sverige där alltför många lärare, inklusive professorer, inte har någon forskning inom ramen för sina anställningar.⁹ Landets rektorer bär ett stort ansvar för att de senaste årens satsningar på forskning har haft som baksida att fler och fler forskare inte alls är involverade i utbildning. Det har också inneburit att studenternas kontakt med forskningen försvårats. En samlad syn på forskning och utbildning måste praktiseras för att lagens skrivningar ska ha en motsvarighet i den verklighet som delas av forskare, lärare och studenter. Det innebär att lärare ska forska och forskare ska undervisa.

SULF anser att den svenska modellen, där merparten av den offentligfinansierade forskningen bedrivs inom högskolan, är värd att bevara men det räcker inte. Alla lärare behöver få vara vetenskapligt aktiva för att studenterna ska få en gedigen akademisk utbildning på vetenskaplig grund. En robust kollegialitet är grunden för att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt.

Finansieringssystemet med en hög andel externa, konkurrensutsatta forskningsmedel där lärosäten belönas extra om de attraherar stora externa anslag har medfört att

⁹ <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/sulf.se/app/uploads/2018/09/spf-ingen-tid-for-forskning-rapport-2018-final-1809201.pdf>

forskningen betraktas som så mycket viktigare och mer meriterande än att vara en skicklig lärare. Detta har haft negativa effekter för utbildningen, för arbetssituationen för lärare men också för forskningen. Forskningens kvalitet vinner på kontakt med vetgiriga studenter och studenterna är också den allra viktigaste vägen att sprida nya forskningsresultat vidare ut i företag och samhällsinstitutioner.

Inom EU-kommissionens enhet för högre utbildning diskuteras alltmer skapandet av kvalitetskulturer inom akademien. En sådan kvalitetskultur innehåller bland annat att forskning och utbildning bedrivs i ett nära samband och på ett sådant sätt att forskningen kommer studenterna till del.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Utredningen föreslår att

- Regeringen tar initiativ till 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

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget. Som utredningen skriver så har formuleringen funnits i regleringsbrev under många år och det är därför rimligt att formuleringen istället för i regleringsbrev återfinns i författning.

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.

SULF:s synpunkter

SULF delar utredningens bedömning och tillstyrker förslagen med motiveringen att studenternas efterfrågan fortfarande är det viktigaste dimensioneringsverktyget. Det var också slutsatsen i Lars Haikolas utredning *Högre utbildning under 20 år* (SOU 2015:70). Studenterna är ofta unga människor som kommer att arbeta länge på en

arbetsmarknad som ingen av oss känner till, och de kommer också i högsta grad vara medskapande i framtidens arbetsmarknad. Samtidigt behöver utbildningsutbudet utformas så att examinerade studenter möter arbetsmarknadens och samhällets behov, och regeringen behöver därför ges möjlighet att styra vissa utbildningars omfattning. Det gäller framförallt legitimationsyrken som behövs för att till exempel vård och skola ska fungera på ett sätt som gynnar medborgarna.

Det är också viktigt att lärosätena informerar presumtiva studenter om utbildningens arbetsmarknadsutsikter och användbarhet så att studenter kan göra informerade val.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslagen med motiveringen att samarbeten mellan lärosäten behöver underlättas för att studenterna ska få bästa möjliga utbildning. Gemensamma examina har kunnat utfärdas sedan 2010, men såvitt vi förstår finns det fortfarande implementeringsproblem. Det verkar därför vara angeläget att frågan utreds så att implementeringen underlättas.

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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att framtidens arbetsmarknad med stor sannolikhet kommer att kräva att människor med en avslutad utbildning återvänder till högskolan för att fylla på med den senaste vetenskapligt grundade kunskapen. Detta för att kunna hänga med i snabba förändringar eller för att kunna utföra nya typer av arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. För individen ger det ett skydd mot arbetslöshet som skulle kunna bli konsekvensen av förändrade kompetenskrav i arbetslivet. För samhället i stort är det livslånga lärandet en viktig del i ett samhällsbygge som ger människor stora möjligheter att råda över sina egna liv.

SULF håller också med utredningen i bedömningen att den kursbaserade utbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system. Det gäller inte minst för att tillgodose bildningsbehov och karriärväxling.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Utredningen bedömer att

- Det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet (helårsstudenter och helårsprestationer) för utbildning på grundnivå och avancerad nivå medför att utbildningar som på olika sätt är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena att erbjuda.
- Det är individens syfte med en utbildning som avgör om den är fortbildning eller annan utbildning.

Utredningen föreslår att

- Prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

SULF:s synpunkter

SULF delar helt utredningens bedömning om att dagens prestationsbaserade system, och framförallt helårsprestationer, utgör ett hinder för lärosätena att erbjuda kurser som kanske inte betalar sig så mycket när det gäller tagna poäng. Det gäller både utbildningar som har en stor andel studieovana studenter och utbildningar där människor studerar av intresse och kunskapsbehov men utan behov av kurspoäng eller examina.

Det finns också universitetslärare som vittnar om att arbetsgivaren utövar ett tryck på att godkänna studenter för att institutionens ekonomi ska gå ihop, vilket är något som kan inverka negativt på kvaliteten i de kunskaper som en student får med sig efter genomgången utbildning.

SULF tillstyrker av ovanstående skäl utredningens förslag om att ge prestationer minskad betydelse i resurstilldelningssystemet.

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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker utredningens förslag om att vidta åtgärder för att öka basanslagens andel av lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå. Vi menar dock att ambitionsnivån är väl låg. För en välfungerande akademi borde andelen basanslag

av lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå på sikt vara närmare 60 procent.

Det finns inte heller något klart stöd i forskning för att en hög andel externa medel skulle leda till högre kvalitet. En rapport skriven av Stephen Hwang, rektor vid högskolan i Halmstad, visar på ett negativt samband mellan hög andel externa medel och kvalitet:

I synnerhet analyseras hur den externa finansiering påverkar systemet och forskningskvaliteten. Vi visar i rapporten att lärosätenas sammantagna citeringar beror till mycket stor del på hur mycket forskningsintäkter som lärosätet har. Detta förklarar cirka 98% av skillnaderna mellan lärosätena. Ju mer medel ett lärosäte har desto mer citeringar. Endast en liten del, cirka två procent för perioden som studeras, kan inte förklaras utifrån tillgängliga medel. Analysen av dessa två procent visar att kvalitetsskillnaderna mellan olika lärosätena inte påvisar någon positiv effekt av externa medel. Tvärtom pekar en hel del data på en negativ påverkan av externa medel på kvaliteten.¹⁰

I samband med STRUT-utredningen tillsatte SULF en egen expertgrupp av oberoende experter med djupa kunskaper om högskolans förutsättningar och ekonomi. Expertgruppen lämnade under hösten 2017 ett officiellt inspel till utredningen. Deras analys angående balansen mellan direkta anslag och externa medel var följande:

Den i internationell jämförelse höga graden av externfinansiering för forskning är ett problem dels i relation till forskningens kvalitet, dels i relation till lärosätenas möjlighet att vara attraktiva arbetsgivare. Externfinansieringen, samt de statliga finansiärernas krav på medfinansiering från lärosätena, har bidragit till en hög andel visstidsanställningar och otydliga karriärvägar för forskande och undervisande personal. Lärosätena har förlorat kontrollen över framförallt forskaranställningarna som blivit allt mer osäkra på grund av den låga andelen basanslag för forskning och forskarutbildning.

Att öka andelen basanslag är en särskilt viktig förutsättning för att komma till rätta med de många osäkra anställningarna inom akademien. Nästan tre av tio universitetslärare och forskare (exklusive doktorander), en högre andel kvinnor än män, är tidsbegränsat anställda. Jämfört med andra delar av arbetsmarknaden är det en orimligt hög siffra. Av Sacos medlemmar totalt, inklusive akademien, är mindre än åtta procent tidsbegränsat anställda. För forskande och undervisande personal är andelen tjuugoåtta procent.

En anledning till de osäkra anställningsförhållandena är att andelen direkta statsanslag för forskning successivt minskat under de senaste decennierna från två tredjedelar av lärosätenas forskningsanslag till mindre än hälften. Det finns vid de stora universiteten ett tydligt samband mellan en hög andel externa medel och en hög andel tidsbegränsade anställningar och många lärosäten anger detta som orsak till att inte tillsvidareanställa.

¹⁰ <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/06/Forskningskvalitet-effektivitet-och-extern-finansiering.pdf>, s 1

I ett sådant klimat blir den akademiska friheten för enskilda forskare lidande eftersom akademisk frihet kräver att anställda vågar säga vad de tycker utan att riskera sin anställning. Arbetsmiljön blir lidande eftersom arbetsplatser med osäkra anställningar har mer problem med dålig arbetsmiljö, stress och bristande tilltro till ledningen. Mobiliteten blir lidande eftersom människor tvingas att hålla sig i närheten av dem de redan känner för att få undervisningstimmar eller vara med i en forskningsansökan. I slutändan leder det till att kvaliteten blir lidande.

Allt sammantaget bidrar den höga andelen externfinansiering till att universitet och högskolor har svårt att behålla sin attraktivitet som arbetsgivare, med risken att högkompetenta personer som har lätt att hitta andra kvalificerade jobb söker sig utanför akademien. I förlängningen riskerar det forskningens och den högre utbildningens kvalitet. För att en ökad andel basanslag ska göra verklig skillnad krävs att de hamnar i den enskilda forskarens vardag i form av tid för forskning inom ramen för anställningen.

Ökade basanslag ger inte i sig bättre anställningsvillkor och fler tillsvidareanställningar men måste ändå ses som en viktig förutsättning, varför SULF helhjärtat stödjer förslaget.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

Utredningen föreslår 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.

SULF:s synpunkter

SULF har inga invändningar mot förslaget att göra en översyn, men med tanke på de konsekvenser som den höga andelen externfinansiering har för våra medlemmars trygghet och arbetsmiljö ser vi det som mer angeläget att undersöka effekterna av det system vi har nu.

Förutom de effekter vi tagit upp ovan innebär det höga transfereringskostnader att låta forskningsmedel från staten ta omvägen över statliga forskningsråd innan de slutligen landar hos lärosätena. Exakt hur stora dessa kostnader är finns det inga uppgifter om men det är rimligt att anta att de är ansevärliga.

Systemet med stor andel externa forskningsresurser får också tydliga konsekvenser för hur mycket forskning som utförs. Professorer, lektorer och forskarassistenter använder ungefär en femtedel av sin forskningstid till ansökningar. Lägg därtill all tid som går åt i bedömggrupper för att dra runt ett system med externa bidrag, det vill säga bedömningen av de föreslagna projekten. I Vetenskapsrådets bedömningsgrupper sitter 800 personer. Om vi säger att de använder fem arbetsdagar per år till uppdraget så blir det 4 000 arbetsdagar = 10 årsarbeten. Förbättrar detta forskningen så mycket att transfereringskostnaden är motiverad?

Ett vanligt argument för att låta forskningspengar delas ut av forskningsråd är att det skulle borga för högre kvalitet på den forskning som görs. Men frågan är om det är ett rimligt antagande att så är fallet. Vetenskapen är byggd kring peer review-granskningar.

Det börjar senast på kandidatnivå, med opponenter och seminariebehandling, och fortsätter genom hela forskarkarriären inom akademien. Texter peer review-granskas inför publicering. Forskare granskar varandra i betygsnämnder, som opponenter, som sakkunniga vid tjänstetillsättning, vid utvärdering av utbildning och forskning och vid planering av kommande forskningsprojekt. Utan dessa granskningar skulle vetenskapen inte fungera.

De senaste decenniernas forskningspolitiska utveckling tycks ha tagit sin utgångspunkt i att dessa interna granskningar inte är tillräckliga för att kvalitetssäkra den forskning som bedrivs vid lärosätena.

SULF skulle vilja se en utredning om huruvida det verkligen är fallet.

7 Samverkan och samhällspåverkan

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Utredningen föreslår 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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att det behövs en bredare förståelse av begreppet samverkan som betonar ömsesidighet. Vi menar att en viktig tillämpning av forskningen är att utbilda studenter med kunskap nära forskningsfronten. När de går ut i arbetslivet kan forskningen katalyseras och omvandlas till innovationer som bas för nya samhällsvärden; ekonomiskt, tekniskt och kulturellt. Ett universitet som forskar och utbildar och som samverkar med olika sektorer är en motor i samhällsutvecklingen.

Det är också viktigt att påpeka att samverkan inte är något som ska göras enbart till nytta för det omgivande samhället. I ett system där lärosätenas tre huvuduppgifter fungerar väl är samverkan viktigt för att stärka kvaliteten i både utbildning och forskning.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Utredningen föreslår att

- Bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet.
- Regeringen kan för att få en samlad nationell bild av specifika områden ge UKÄ i uppdrag att genomföra tematiska utvärderingar.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslagen med motiveringen att samverkan är en alltför viktig uppgift för att den ska bedrivas eller utvärderas vid sidan om övrig verksamhet. Att samverkan utvärderas och följs upp inom ramen för det ordinarie kvalitetssäkerhetssystemen betonar att samverkan är en ordinarie uppgift. Det är dessutom mer kostnadseffektivt än om samverkan skulle utvärderas för sig. SULF tycker också att det är rimligt att regeringen kan ge UKÄ i uppdrag att göra tematiska utvärderingar av specifika områden.

7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

Utredningen föreslår att

- Styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter kan ske inom ramen för överenskommelserna och deras uppföljning.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget av samma skäl som ovan, det vill säga, samverkan är en ordinarie del i lärosätenas verksamhet och ska behandlas som en sådan.

7.6 Att främja samverkan ekonomiskt

Utredningen föreslår att

- Regeringen bör för större och långsiktiga satsningar och för specifika samverkansaspekter lämna uppdrag om utlysningar vars beredningsprocess är transparent. För att förstärka långsiktigheten i samverkansarbetet övergår dessa medel, efter utvärdering, till ordinarie anslag till lärosätet.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget som ett välkommet alternativ till att samverkan används som en indikator för att fördela om resurser. I vårt yttrande (ert diarienummer 2013-03216) över Vinnovas slutrapport om utvärdering av samverkan lyfte vi att regeringen istället för att införa en ytterligare kvalitetsindikator tillsammans med lärosätena borde fundera över hur samverkan ska kunna integreras med utbildning och forskning. STRUT-utredningens förslag ligger i linje med detta.

Samverkan är en viktig del av högskolans verksamhet, men den saknar i dagsläget finansiering. Alla krav på utökad samverkan kommer därmed att dra resurser från lärosätenas huvuduppgifter utbildning och forskning. Därför är det extra viktigt att en utvärdering av samverkan görs integrerat med en utvärdering av både forskning och utbildning. Denna utvärdering ska inte kopplas till resurstilldelningssystemet utan användas i kvalitetsdrivande syfte.

7.8 Innovationssystemet

Utredningen föreslår att

- Högskolans roll i det nationella innovationssystemet belyses i en särskild utredning.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att högskolans roll i innovationssystemet skulle kunna utvecklas och tydliggöras. Vi ställer oss dock mycket frågande till att utredningen skriver att lärarundantaget skulle försvåra högskolans roll. I samma stycke skriver utredningen att lärosätenas roll i innovationssystemet bör utformas för att säkerställa att akademiska friheter och kärnvärden inte hotas. Dessa skrivningar är motsägelsefulla eftersom lärarundantaget är en mycket viktig del i den akademiska friheten, och alltså främjande för innovation. Vi kan inte se på vilket sätt lärarundantaget skulle utgöra en hindrande faktor.

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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslagen under förutsättning att ambitionsnivån i lärosätenas jämställdhetsarbete på alla nivåer i den akademiska karriären höjs. I förbundets inspel till forskningspropositionen 2016 efterlyste vi en jämställande proposition.

Problemen i dagens högskolelandskap karaktäriseras för den forskande och undervisande personalen av osäkra anställningar, jakt på pengar till sina egna löner och en brist på tydliga karriärvägar för unga forskare. Ungefär lika många kvinnor som män disputerar. Av dem blir fler män professorer och karriären tar längre tid för kvinnor. Orsaker till detta som lyfts fram i olika undersökningar är att forskningsmedel inte fördelas jämnt och att kvinnor undervisar mer och män forskar mer. Färre kvinnor än män har någon form av meriteringsanställning. Kvinnliga forskare befinner sig också inom områden som generellt sett har lägre tilldelning av forskningsresurser. Där finns också den stora massan av kvinnliga studenter.

En viktig förutsättning för att lärosätena ska kunna ta ett större ansvar för jämställdheten i den akademiska karriären är att rådigheten över framförallt

forskaranställningar stärks genom en ökad andel basanslag. Det är också viktigt att det på sikt sker en omfördelning av forskningsmedel till de områden som har många studenter, förslagsvis genom en forskningsanknytningsresurs som utredningen också föreslår. För att göra verklig skillnad för de stora, kvinnodominerade professionsutbildningarna måste nivån vara högre än de föreslagna 12 000 kr per helårsstudent.

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 ändamål.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslagen under förutsättning att utredningens förslag om förstärkning av vissa normer i högskolelagen genomförs. Det gäller särskilt förslaget om en återreglering av kollegialiteten, men också att det normalt ska ingå både forskning och utbildning i lärares arbetsuppgifter. En stark kollegialitet tillsammans med akademisk frihet för den individuella forskaren/läraren är en förutsättning för att en ökad frihet i användningen av resurser ska fungera bra.

SULF har under många år förespråkade ett samlat anslag för forskning och utbildning med motiveringen att det skulle underlätta planeringen, genomförande och utvärdering av verksamheten som en helhet och bidra till att stärka sambandet mellan forskning och utbildning. Ett samlat anslag går att genomföra med eller utan att nuvarande principer för beräkning av resurserna till grundutbildningen förändras, det vill säga med eller utan att systemet med prislappar förändras. Det viktiga är att ingen uppdelning mellan forskning och utbildning behöver göras i den ekonomiska redovisningen, något som idag upplevs av lärosätena som svårt eller till och med omöjligt.

De risker vi kan se med en friare användning av anslagen är att lärosätesledningens makt kan bli alltför stor. Den risken kan minskas om alla lärosäten har robusta kollegiala organ på plats som ansvarar för resurssättningen av kärnverksamheterna utbildning och forskning. Det är, som utredningen skriver (s 86), "lärare som utifrån sin vetenskapliga kompetens, tillsammans med studenter och i dialog med omvärlden, bäst kan bedöma hur högre utbildning och forskning ska utformas utifrån kunskapsutveckling och samhällsförändringar." Enskilda lärares och forskares autonomi i både undervisning och forskning borgar för en hög kvalitet i verksamheten.

9.3.1 Den fasta basen

Utredningen föreslår att

- Hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att en fast bas möjliggör en mer långsiktig planering av lärosätets verksamhet. Att som idag ha ett helt prestationsbaserat system har lett till ryckighet i resurserna med motsvarande ryckighet i anställning av personal. En fast bas bör kunna leda till tryggare anställningar för undervisande och forskande personal.

SULF tycker dock att utredningens förslag är oklart skrivet och tycker inte att det framgår om den fasta basen rör sig med antalet studenter? Det är vad som krävs om det fortsatt ska vara 50 procent. Eller är det så att den fasta basen bara gäller för år ett och att den sedan kommer att vara mer eller mindre än 50 procent beroende på antalet studenter? Detta behöver klargöras.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

Utredningen föreslår att

- Hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter.
- Den rörliga delen avräknas årligen och baseras på antalet helårsstudenter det aktuella budgetåret.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget och menar att en rörlig del i resurstilldelningen medför en flexibilitet som är ändamålsenlig. Det system som används idag fungerar bra i och med att antalet studenter som räknas av inte måste stämma exakt mot takbeloppet, utan det är möjlighet att både spara anslagsmedel som kan användas kommande år eller överproducera ett visst antal studenter.

Antalet helårsstudenter som grund för tilldelning

Utredningen föreslår att

- Den rörliga ersättningen baseras endast på antalet helårsstudenter.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget. Att lärosäten inte får betalt för det faktiska antalet studenter som man utbildar skapar dåliga förutsättningar för livslångt lärande där studenterna kanske inte tycker att det är så viktigt att ta poängen, eller för utbildningar som har en hög andel studieovana studenter. Som utredningen skriver så är lärosätenas kostnader

beroende på antal studenter och inte på hur många poäng de tar. Det är inte rimligt att utbildningar med lägre prestationsgrad får mindre resurser eftersom prestationsgraden i många fall är beroende på faktorer som ligger utanför lärosätets kontroll.

Ersättningsbelopp ersätts med ett mål för antalet helårsstudenter

Utredningen föreslår att

- För varje lärosäte fastställs ett mål för antalet helårsstudenter. Understiger det faktiska antalet helårsstudenter målet, reduceras den rörliga tilldelningen med ett belopp motsvarande den genomsnittligt beräknade ersättningen per helårsstudent.
- Outnyttjat anslag upp till 10 procent av den beräknade rörliga delen av tilldelningen får sparas. Helårsstudenter, som inte ersatts, upp till ett värde motsvarande 10 procent av lärosätets mål för antalet helårsstudenter, får sparas.

SULF:s synpunkter

SULF avvaktar att ta ställning i frågan om att ta bort de ämnesspecifika ersättningsbeloppen som beräkningsgrund för den rörliga delen av utbildningsramen. Vi kan se både för- och nackdelar med utredningens förslag.

Potentiella **fördelar** med utredningens förslag om att ta bort ämnesbaserade prislappar:

- Mindre konserverande eftersom det inte bygger på gamla uträkningar
- Underlättar skapandet av nya utbildningar
- Större inflytande för professionen/kollegiala organ i fördelning av resurser till olika utbildningar
- Möjliggör andra prioriteringar än de traditionella
- Tydliggör lärosätens ansvar för att fördela resurserna internt (det finns idag också men det verkar inte alltid vara känt)
- Lättare att fördela resurser i syfte att uppnå hög kvalitet när inte principerna för tilldelningen är lika styrande

Potentiella **nackdelar** med utredningens förslag om att ta bort ämnesbaserade prislappar:

- Lärosätena klarar inte av det utökade ansvaret att fördela resurser internt
- Om lärosätet förändrar utbildningsutbudet mot dyrare utbildningar kan de inte med automatik utbilda färre studenter. För att få ett lägre mål måste de komma överens med regeringen.
- Jämfört med idag kan det ta längre tid om ett lärosäte behöver förändra antalet studenter

SULF:s största farhåga är att lärosätena inte på ett bra sätt ska kunna ta ansvaret för den interna resurstilldelningen utan att det ska uppstå maktkamper mellan olika discipliner. För att maktkamperna inte ska bli destruktiva behövs ett robust akademiskt system.

I dagens verklighet kan vi tyvärr se att det kollegiala inflytandet har minskat efter autonomireformen 2011 och vi vill därför avvakta vårt ställningstagande i frågan om att

ta bort ersättningsbeloppen och ersätta dem med resurser + ett mål om antal studenter tills dess att kollegialiteten har förstärkts, eller åtminstone tills vi ser att utvecklingen är på väg åt rätt håll. Enskilda lärares autonomi i vardagen och en integrering av forskning och utbildning är grunden för en välfungerande akademi. Vi ser som sagts ovan mycket positivt på utredningens förslag om att förstärka vissa normer i högskolelagen. Vi ser förstärkta akademiska kärnvärden med robusta kollegiala organ som en förutsättning för att det utökade ansvaret ska kunna fungera på ett bra sätt. När det föreskrivs i författningen kan förbundet tänka sig ompröva frågan och se om vi kan finna skäl att tillstyrka förslaget.

SULF tillstyrker förslaget om anslagssparande med motiveringen att det är svårt för lärosätena att exakt beräkna antalet studenter och att det system som finns idag för anslagssparande fungerar tillfredsställande.

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.

SULF:s synpunkter

SULF delar utredningens bedömning om att en indikatorberoende tilldelning av forskningsmedel inte är ändamålsenlig och tillstyrker förslaget om att utökade utbildningsuppdrag också ska leda till en ökning av forskningsramen. Vi tillstyrker således också att samverkan inte används som indikator för resurstilldelning, och att en ny analys om omfördelning kan göras när basanslagen avsevärt har ökat.

SULF:s bedömning är att utredningens förslag om 50 procent direkta anslag inte räcker för att ge lärosätena ökad rådighet över forskningen och forskaranställningarna. Vi ser snarare att en fördelning av 60 procent direkta anslag och 40 procent externa medel på en övergripande nivå skulle vara det som krävs för att komma tillrätta med den stora mängden osäkra anställningar som finns i akademien och för att säkra den akademiska friheten.

När det gäller basresursen för forskning som föreslås kopplas till utbildningens storlek är SULF starkt för, men menar att den storleksgrad som utredningen nämner, 12 000 kr per student, är för låg. I praktiken skulle en sådan basresurs inte göra någon skillnad annat än på marginalen. SULF kan inte ange en exakt siffra men menar att regeringen bör göra en konsekvensanalys för hur stor en basresurs skulle behöva vara för att göra verklig skillnad, framför allt för de stora professionsutbildningarna där anknytningen till forskningen är svag.

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.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att ökade basanslag är en av de viktigaste åtgärderna regeringen kan genomföra för att förbättra anställningsvillkoren och arbetsmiljön inom akademien. Flera regeringar har uttryckt ambitioner att öka andelen basanslag men har ändå valt att satsa mer forskningspengar till statliga forskningsfinansiärer. I praktiken har det lett till att utvecklingen går åt fel håll.

Vi tycker att forskningsråden har en bra verksamhet och en viktig roll i ett väl fungerande forskningssystem. Men det skulle behövas en mycket stor ökning av mängden direkta anslag för forskning och utbildning på forskarnivå för att vända den negativa trenden med lärosätenas ökade beroende av externa medel. Vår bedömning är att regeringen inte är beredd att tillskjuta det antal miljarder som skulle behövas. Eftersom utredningens direktiv inte medger några förslag som ökar kostnaderna blir en omfördelning från de statliga forskningsfinansiärerna till lärosätena enda rimliga lösningen på problemet. Tillsammans med en basresurs för forskning kopplad till utbildningen skulle det kunna påbörja en förändring mot en mer ändamålsenlig forskningsfinansiering som kommer studenterna till del och utgör basen för akademien som en attraktiv arbetsplats för högkompetenta personer.

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 universitet och högskolor.

SULF:s synpunkter

SULF avstyrker förslagen med motiveringen att basanslag ska vara just basanslag och inte bindas upp i särskilda satsningar eller fördelas med hjälp av kvalitetsindikatorer. Basanslagens andel av lärosätenas totala intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå kommer, även om STRUT:s förslag om omfördelning skulle genomföras, vara på så låg nivå att de medel som finns behöver kunna användas fritt.

Vi ser också en risk med att kommande regeringar kan vilja knyta upp allt större del av basanslagen i strategiska satsningar och att lärosätenas autonomi och rådgivning över forskningen därför försvagas ytterligare. Det är bra att utredningen vill se att strategiska medel blir permanenta eftersom det är mycket problematiskt om lärosätena bygger upp forskningsmiljöer som sedan måste monteras ned, men SULF menar trots det att lärosätena måste ges förtroendet att planera långsiktiga satsningar utifrån sina egna bedömningar. Regeringen kommer även fortsättningsvis ha möjlighet att göra stora satsningar via de statliga forskningsfinansiärerna.

9.5 Särskilda medel

Utredningen bedömer att

- Inom ramen för det samlade anslaget bör särskilda medel även fortsättningsvis ingå.

Utredningen föreslår att

- Medel på dagens anslag 2:65 *Särskilda medel till universitet och högskolor* överförs till respektive lärosätes samlade anslag.

SULF:s synpunkter

SULF har inga invändningar mot utredningens bedömning eller mot förslaget om särskilda medel.

9.7 Vissa riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet

Utredningen bedömer att

- Riktade satsningar inom utbildningsområdet bör fördelas genom ett utlysningförfarande.

Utredningen föreslår att

- UHR görs till förstahandsalternativ för att administrera riktade utbildningssatsningar inom högskoleområdet.

SULF:s synpunkter

SULF har inga invändningar mot utredningens bedömning eller mot förslaget.

10 Det ekonomoadministrativa regelverket

10.2 Anslagssparande och anslagsavräkning

Utredningen bedömer att

- Nuvarande system för högskolans anslagssparande och anslagsavräkning är ändamålsenligt.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget enligt motivering ovan.

10.5 Författningsreglering

Utredningen föreslår att

- Långsiktig styrning som i dag ingår i regleringsbrev i stället regleras i förordning.

SULF:s synpunkter

SULF tillstyrker förslaget med motiveringen att det är rimligt att långsiktig styrning återfinns i förordning. En sådan ordning skulle bidra till att öka långsiktigheten i lärosätenas verksamhet.

Jämställdhetskonskvansanalys

Övergripande ser SULF att flera av utredningens förslag har potential att stärka jämställdheten inom akademien. Det gäller särskilt de förslag som syftar till att öka basanslagens andel av den totala forskningsfinansieringen. Ökad andel basanslag skulle kunna bidra till fler tillsvidareanställningar och tydligare karriärvägar för kvinnor och män inom akademien. Med ökade basanslag skulle lärosätena kunna vidta åtgärder för att stoppa underfinansieringen av kvinnodominerade forskningsområden, vilket skulle gynna studenterna i de stora professionsutbildningarna. Men eftersom flera lärosäten bara har en fakultet räcker inte ökade basanslag i allmänhet, utan regeringen behöver på sikt styra om medel så att forskningsmedel ges i relation till utbildningarnas storlek. Här räcker inte de föreslagna 12 000 kr/student för att göra skillnad.

Ökade basanslag skulle också kunna bidra till en förbättring av rekryteringssystemet och anställningsprocesserna inom akademien. Om det har SULF skrivit i rapporten *Ett spel för galleriet?* (2018)

En viktig förutsättning för hög kvalitet och jämställdhet i akademien är att alla anställningar görs i rättssäkra, transparenta processer. Skälet till detta är att vetenskapen utvecklas genom att argument prövas mot varandra. För att argument ska kunna prövas krävs att anställda är rimligt trygga i sin anställning, att man inte kan straffas om man säger mot mer seniora kollegor utan att det är det vetenskapliga argumentet som värderas. En obefogat hög andel tidsbegränsade anställningar och icke rättssäkra

transparenta tillsättningsprocesser är ett direkt hinder för den nödvändiga tryggheten.¹¹

SULF menar att både jämställdhet och kvalitet gynnas av tydliga förutsättningar, trygga anställningar och en god arbetsmiljö. På grund av detta ser vi i det stora hela mycket positivt på STRUT:s betänkande ur ett jämställdhetsperspektiv.

Avslutning

Avslutningsvis vill SULF berömma utredningen för ett föredömligt öppet och transparent arbetssätt. Vi hoppas på att utredningens förslag i allt väsentligt genomförs och att även regeringens fortsatta arbete med ett nytt styr- och resurstilldelningssystem för högskolan ska karaktäriseras av en öppen dialog och konstruktiva samtal mellan högskolans intressenter.

För Sveriges universitetslärare och forskare



Mats Ericson
Förbundsordförande



Karin Åmossa
Chefsutredare

¹¹ <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/sulf.se/app/uploads/2018/05/sulf-utlysningar-ett-spel-for-gallerierna-rapport.pdf>