



Universitets- och
högskolerådet

GD-staben

Föredragande
Magnus Hjort
Biträdande stabschef

072-713 21 03
magnus.hjort@uhr.se

YTTRANDE

Diarienummer
1.2.3-00073-2017

Datum
2017-03-17

Postadress
Box 45093
104 30 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2
111 60 Stockholm

Telefon
010-470 03 00

Organisationsnummer
202100-6487

www.uhr.se

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Parlamentariska landsbygdskommitténs slutbetänkande (2017:1)

Universitets- och högskolerådet (UHR) är en statlig myndighet med ett brett uppdrag inom utbildningsområdet. Vi ger stöd och information till alla som vill läsa vidare på högskolan och samordnar antagningen till universitet och högskolor. Vi ansvarar även för högskoleprovet, erbjuder möjligheter till internationellt utbyte, främjar breddad rekrytering och bedömer utländska utbildningar.

I detta yttrande lämnar UHR synpunkter på de delar av betänkandet som rör utbildningsområdet eller som handlar om villkor och förutsättningar för statliga myndigheters verksamhet generellt. I övriga delar avstår UHR från att lämna synpunkter.

Sammanfattning

UHR ställer sig överlag tveksamt och avvisande till de av kommitténs förslag som myndigheten tagit ställning till. Enligt UHR:s bedömning skulle förslagen kraftigt öka den administrativa bördan och kostnaderna för statsförvaltningen samtidigt som de positiva effekterna för landsbygdens utveckling måste anses svårbedömda. UHR:s bedömning är att kommittén väsentligt underskattar de kostnader som uppstår vid en omfattande omlokalisering av statlig verksamhet och inte alls berör den nedgång i verksamhet och produktion som vanligen följer efter en omlokalisering eftersom personalen i ytterst liten utsträckning väljer att följa med till den nya orten. UHR rekommenderar Riksrevisionens år 2009 genomförda granskning *Omlokalisering av myndigheter* till läsning för en bättre bild av de effekter som kan förväntas.¹

¹ *Omlokalisering av myndigheter*. Riksrevisionen RiR 2009:30.

UHR:s ställningstaganden

Kommitténs förslag till förordning (2017:000) om nationellt mål för landsbygdspolitiken och statliga myndigheters ansvar för landsbygdsutveckling.

UHR anser inte att det bör införas krav på att samtliga statliga myndigheter i sina verksamhetsplaner ska redovisa insatser som bidrar till att uppnå det föreslagna nationella målet för landsbygdsutveckling. Inte heller ser UHR skäl till att införa ett förordningskrav att detta ska redovisas till den föreslagna landsbygdsdelegationen. Enligt UHR:s bedömning skulle förslagen kraftigt öka den administrativa bördan för statsförvaltningen samtidigt som de positiva effekterna för landsbygdens utveckling måste anses svårbedömda. Enligt UHR:s bedömning kan det vidare ifrågasättas om det är lämpligt att fastställa ett nationellt mål i förordning och om inte ett sådant snarare borde beslutas av riksdagen.

Kommitténs förslag till förordning (2017:000) om landsbygdsdelegationer

UHR ifrågasätter om det finns ett behov av att inom länsstyrelserna inrätta ett organ som ska samordna de statliga myndigheternas verksamhet inom landsbygdspolitiken. Enligt UHR:s bedömning finns det en risk att detta blir en kostnadsdrivande administrativ överbyggnad vars positiva effekter för landsbygdsutvecklingen måste anses svårbedömda. Om ett sådant organ ändå skulle inrättas ser UHR att dess uppgift måste renodlas i förhållande till den uppgift att främja och samordna en rad statliga myndigheters verksamhet som utredningen föreslår att Jordbruksverket ska ges.

Kommitténs förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

UHR avstyrker och ser inte att det finns skäl att ge Jordbruksverket i uppdrag att på nationell nivå främja och samordna statliga myndigheters, bl.a. UHR:s, arbete. Enligt UHR:s bedömning finns det en risk att ett sådant uppdrag blir en kostnadsdrivande administrativ överbyggnad vars positiva effekter för landsbygdsutvecklingen måste anses svårbedömda. Det får också anses som oklart vad som skulle ligga i begreppet samordna vilket gör att ett sådant uppdrag till Jordbruksverket skulle kunna kollidera med regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Det är också oklart hur en sådan samordning skulle förhålla sig till det uppdrag som kommittén föreslår ges till länsstyrelserna.

Kommitténs förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

UHR avstyrker detta förslag av följande skäl. Flertalet av UHR:s uppdrag är sådana att de svårligen låter sig förenas med att "beakta landsbygdens förutsättningar och behov". Det gäller t.ex. uppdraget att bedöma utländska utbildningar vilket i hög grad styrs av internationella regelverk (t.ex. Lissabonkonventionen) och uppdraget att på lärosätenas uppdrag hantera antagningen till högskolan. Det gäller också t.ex. myndighetens uppdrag att ta fram, besluta om resultat och meddela föreskrifter om högskoleprovet. Och det gäller också myndighetens uppdrag att

utveckla och förvalta gemensamma systemlösningar för högskolorna och för uppdraget att ansvara för internationella utbytesprogram inom utbildningsområdet, vilka många gånger styrs av EU-regelverk. I samtliga dessa fall ser UHR att ett hänsynstagande till landsbygdens förutsättningar och behov skulle kollidera med befintliga regelverk. När det gäller UHR:s uppdrag att dels informera om högskoleutbildning, dels främja breddad rekrytering till högskolan ser UHR att dessa uppdrag dock låter sig förenas med att beakta landsbygdens förutsättningar. Eftersom UHR emellertid redan har dessa uppdrag ser myndigheten inget behov av att den föreslagna förordningsändringen genomförs.

Kap 4.2 - Kommitténs förslag att regeringen ger universitet och högskolor i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet. Uppdraget bör också tydliggöras genom en förändring i högskolelagen.

Frågan om breddad rekrytering till och breddat deltagande i högskolan är ett prioriterat område och UHR har i en rapport till regeringen föreslagit att lärosätena ska ges i uppdrag att ta fram en strategi för detta arbete.² UHR ställer sig dock tveksamt till utredningens förslag att i högskolelagen införa bestämmelser om tillgänglighet till högre utbildning i hela landet. Om statsmakterna ser ett behov av att inom ett visst geografiskt område öka tillgängligheten till högre utbildning kan statsmakterna i så fall besluta om en särskild satsning inom t.ex. en viss region.

Kap 4.3 - Kommitténs förslag: Regeringen säkerställer att det finns utbildningscentra för högre utbildning i kommuner i FA-regioner utan högskola/universitet och med få lärcentra samt i kommuner som berörs av kommitténs näringslivspaket till kommuner med extra stora utmaningar.

UHR ställer sig tveksamt till detta förslag. Det finns redan idag möjlighet till distansutbildning och vidare ser UHR en risk för att kvalitetssäkringen av verksamheten vid de föreslagna utbildningscentra för högre utbildning kan bli svår. UHR ser heller inte att lärosätenas kostnader för denna verksamhet, som kommittén skriver, ska kunna finansieras inom befintliga anslag, utan att detta får negativa konsekvenser för befintlig verksamhet inom högskolorna.

Kap 4.4. - Kommitténs förslag: Regeringen utreder om det ska bli möjligt att minska studieskulden för de som bor och är yrkesaktiva i de 23 kommunerna med extra stora utmaningar.

UHR ställer sig tveksamt till detta förslag. Den uppföljning som gjorts i Norge visar att nedskrivningen av studiemedel har effekter och bedöms ha påverkat viljan att stanna kvar eller bosätta i de regioner som avses men att detta också varit förenat med kostnader (i det norska fallet beräknas dessa till 111 miljoner norska kronor i 2010 års penningvärde). Det får dock anses vara en politisk fråga huruvida de förmodade positiva effekterna för landsbygden kan anses uppväga de kostnader som skulle uppstå.

² Kan excellens uppnås i homogena studentgrupper? UHR 2016, s. 8.

Kap. 7.1.4 - Kommitténs förslag: Kommittén rekommenderar att 10 000 tjänster vid statliga myndigheter i Stockholms FA-region under en 5 till 7-årsperiod omlokaliseras till FA-regioner i behov av statliga arbetstillfällen. Vid omlokaliseringen bör regeringen väga in tre förutsättningar:

- kommuner med en besvärlig arbetsmarknadsstruktur,
- kommuner som under en längre period fått minskat antal statligt anställda, och
- kommuner som under en längre period haft en befolkningsminskning.

När en ny myndighet inrättas ska en lokalisering utanför storstadskommunerna alltid vara förstahandsalternativet.

Statlig verksamhet är en angelägenhet för Sverige som helhet och för alla människor som är medborgare eller stadigvarande vistas i landet. Därför bör verksamheten vara lokaliserad till orter där det finns goda förutsättningar för myndigheten att hantera kärnuppdraget på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Lokaliseringar på mindre orter kan innebära svårigheter att rekrytera den kompetens som behövs för att fullgöra uppdraget. Att bestämma att myndigheters verksamhet ska förläggas till flera orter, av andra skäl än att det gagnar verksamheten, leder normalt till att verksamheten möter utmaningar som försvårar ett effektivt resursutnyttjande. Att bedriva verksamhet på flera orter innebär vanligen också ett ökat resande vilket dels sällan är effektivt ur resurssynpunkt, dels ökar myndighetens miljöpåverkan.

Kommitténs förslag att ”när en ny myndighet inrättas ska en lokalisering utanför storstadskommunerna alltid vara förstahandsalternativet” ser vid en första anblick ut att vara en självklar och rationell inställning. Detta bör dock enligt UHR:s bedömning enbart gälla då myndigheter inrättas utan att det förekommer någon verksamhetsövergång från tidigare myndigheter. Enligt UHR:s erfarenheter är det dock vanligen så att när en ny myndighet inrättas så tar den över verksamhet, lokaler och personal från tidigare myndigheter som då läggs ned. Att i ett sådant läge bortse från tidigare verksamhets lokalisering kommer att försvåra för den nya myndigheten att bedriva verksamhet och att ta över personal och det kommer att skapa merkostnader för staten. Detta eftersom det hör till undantagen att personal flyttar med då verksamhet omlokaliseras vilket gör att det uppstår kostnader för ersättningar till personal som inte väljer att följa med till den nya verksamhetsorten.³ Dessutom kvarstår vanligen hyreskostnader för lokaler som inte längre ska användas samtidigt som nya lokaler ska hyras på den nya verksamhetsorten.

Förstahandsalternativet bör istället vara att utifrån en helhetsbedömning av den nya myndighetens uppdrag och av tidigare verksamheters lokalisering välja en lösning som gör att myndigheten på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt kan lösa sin uppgift.

Att flytta 10 000 statliga jobb från Stockholm företrädesvis till kommuner med besvärlig ”arbetsmarknadsstruktur” under en period av 5 - 7 år innebär en allvarlig

³ Enligt Riksrevisionens granskning av ett antal av de omlokaliseringar som gjordes som en följd av 2004 års försvarsbeslut var det bara ca 1 % av de anställda som flyttade med till den nya verksamhetsorten. *Omlokalisering av myndigheter*. Riksrevisionen RiR 2009:30, s. 10.

risk för att de myndigheter som omfattas av detta under flera år inte kommer att kunna utföra sina uppgifter, eftersom personalen vanligen inte flyttar med. Den tid som krävs för återhämtning och att få igång verksamheten till normal nivå är i hög grad beroende av förmågan att rekrytera ny personal med rätt kompetens, vilket kan vara svårt på många mindre orter.

Även större orter med befintligt universitet kan i vissa fall ha svårt att erbjuda ett tillräckligt rekryteringsunderlag för statliga myndigheter. Ett exempel på detta är Sadev som avvecklades i december 2012 efter det att Statskontoret i en granskning bland annat konstaterat att lokaliseringen till Karlstad "bidragit till svårigheterna att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens".⁴

Vidare är det UHR:s uppfattning att kommitténs bedömning att kostnaderna för omlokalisering av statlig verksamhet i huvudsak kan "inrymmas i berörda myndigheters anslag" skulle innebära betydande svårigheter för myndigheterna att fullgöra sina uppgifter. All hittillsvarande erfarenhet talar för att omlokaliseringar medför betydande kostnader som berörda myndigheter inte kommer att kunna hantera inom nuvarande ramar utan att annan verksamhet blir lidande eller helt måste ställas in. Det handlar om hyra av nya och befintliga lokaler, särskilda övergångslösningar för pendlare personal, lön under uppsägningstid till personal som inte väljer att flytta till den nya verksamhetsorten och lön till den personal som ska rekryteras till den nya orten. Riksrevisionen, som år 2009 granskade den senaste vågen av omlokaliseringar, bedömde att kostnaden uppgick till 1,1 miljoner kronor per flyttat arbetstillfälle om produktionsbortfallet medräknas.⁵ UHR:s bedömning är att omlokaliseringar överlag tar längre tid och kostar mer än vad initiala beräkningar anger.

Kap. 8.1.3 - Kommitténs förslag: I instruktionerna kan regeringen också lägga fast vissa andra grundläggande förutsättningar för att myndigheterna ska kunna ta ett landsbygdspolitiskt ansvar, till exempel myndigheternas geografiska placering.

UHR ser i dag inget behov av att myndighetens instruktion förändras så som kommittén föreslår utan avstyrker detta.

Kap. 10 - Kommitténs konsekvensbedömningar

UHR:s bedömning är som framgår ovan att kommittén väsentligt underskattat de kostnader som skulle uppstå om förslagen genomfördes. Detta gäller särskilt förslagen om utlokalisering av statlig verksamhet. Kommittén berör heller inte alls den kraftiga nedgång i verksamhet och produktion som vanligen blir följderna då statlig verksamhet omlokaliseras. UHR rekommenderar Riksrevisionens år 2009 genomförda granskning *Omlokalisering av myndigheter* till läsning för en bättre bild av de effekter som kan förväntas.⁶

⁴ *Utvärdering av svenskt bistånd. En översyn av utvärderingsverksamheten.* Statskontoret 2012:17, s. 9.

⁵ *Ibid.* s. 11.

⁶ *Omlokalisering av myndigheter.* Riksrevisionen RiR 2009:30, se särskilt s. 8.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ulf Melin efter föredragning av biträdande stabschef Magnus Hjort.



Ulf Melin



Magnus Hjort