

YTTRANDE 2019-06-17

Dnr Forte 2019-01364

Dnr U2019/00304/UH

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande

Betänkandet SOU 2019:6 En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (dnr U2019/00304/UH)

Sammanfattning

- Det är positivt att utredningen lyfter akademisk frihet och lärosätenas roll som självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället
- Forte menar att det är bra med lärosätesspecifika regleringsbrev, men att dialogbaserade överenskommelser inte är en lämplig form av styrning.
- Forte ser positivt på grundtanken att stärka uppföljning och utvärdering, men menar att det bör ske inom existerande former och inte inom en ny analysfunktion.
- Forte instämmer i att forskning och utbildning ska ses i ett sammanhang. En gemensam forsknings- och utbildningsproposition kan vara av värde, men anslagen bör hållas isär.
- Forte menar att basanslag för forskning bör tilldelas utifrån kvalitetskriterier, även om formerna för det kan diskuteras och utvecklas.
- Forte är tveksam till förslaget om omfördelning av anslag från forskningsråd till lärosäten, och menar att om sådan görs bör också lärosätenas ansvar för vissa gemensamma åtaganden öka. Forte avstyrker därmed förslaget.
- Forte instämmer i att jämställdhetsintegrering är en viktig strategi. Rekryteringsmål kan variera mellan discipliner, men bör inte hanteras i dialogbaserade överenskommelser.

Synpunkter på förslagen

Sammantaget tycker Forte att vissa av förslagen är intressanta. Däremot är flera av förslagen svagt underbyggda och utredningen hade vunnit på en fördjupad analys. I och med att utredningens analyser brister, är det inte möjligt för Forte att ställa sig bakom vissa av förslagen.

Fortes remissvar fokuserar främst på förslagets konsekvenser för forskning och forskningsfinansiering och lämnar därför inga synpunkter på förslag som enbart rör utbildning.

De förslag i betänkandet som diskuteras här är:

- En dialogbaserad styrning av högskolan med skrivna överenskommelser mellan regering och lärosäten
- Ett samlat basanslag för utbildning och forskning
- Ett utökat direkt basanslag till forskning och forskarutbildning
- En särskild analysfunktion för granskningen av högre utbildning och forskning
- Samverkan
- Jämställdhet

Underlagen i betänkandet bygger till största del på resonemang i tidigare styr- och resursutredningar och forskningspolitiska propositioner, men också vad som gäller enligt högskolelag och högskoleförordning. Däremot är det få referenser till resultat som kan underbygga flera av betänkandets resonemang och slutsatser. Exempelvis så sägs det att kvaliteten på forskningen ökar om basanslaget till forskarutbildning och forskning också ökar, men det saknas underlag som bekräftar denna slutsats. Likaså saknas det underlag för påståendet att lärosätenas förutsättningar att bedriva långsiktig verksamhet bl.a. hindras av ”ett ökat beroende av en mängd tidsbegränsade externa bidrag på forskningssidan” (123). Det sägs inget om hur man kommer fram till denna slutsats.

Forte ser positivt på att betänkandet strävar efter ett helhetsperspektiv på forskning och utbildning. Idag behandlas dessa verksamheter separat med skilda propositioner och avgränsade finansieringsströmmar. Betänkandet vill samla forskning och utbildning i en gemensam proposition vart fjärde år. Forte kan se fördelar med detta, men menar att medelstillsdelning för forskning respektive utbildning måste hållas isär, och även redovisas separat. Vidare får inte forskningsfrågorna underordnas utbildningsfrågorna, vilket blir en indirekt effekt av att basanslaget för forskning skulle följa nivån på utbildningsanslaget.

En dialogbaserad styrning av högskolan med skrivna överenskommelser mellan regering och lärosäten

Inledningsvis framhåller utredningen att lärosäten med staten som huvudman, ska främja akademisk frihet. Forte ser det som värdefullt att detta markeras tydligt, liksom lärosätenas roll som en ”självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället”.

Förslaget i betänkandet är att styrningen av lärosätena ska ske genom dialog med vart och ett av dem. Dialogen ska utmynna i en skriftlig överenskommelse mellan regering och

lärosäte och bl.a. resultera i fyraåriga mål, utbildningsuppdrag, särskilda åtaganden och resurstilldelning för varje lärosäte. På så sätt ska lärosätenas autonomi och särskilda profil stärkas, samt ge en styrning som är långsiktig och flexibel.

Forte välkomnar en ökad tydlighet i styrningen av lärosätena men förslaget om överenskommelser ser vi som att det riskerar öka den politiska styrningen av högskolans verksamhet och att lärosäten strävar efter att styra verksamheten mot vad som efterfrågas i dialogen. Betänkandet tar också upp risken med ökad administration, och menar att i ett längre perspektiv ger sådana överenskommelser mindre administration. Hur man säkert vet det framkommer inte med tydlighet. Forte välkomnar dock förslaget om lärosätesspecifika regleringsbrev och menar att utredningen hade vunnit på att analysera hur styrningen kan göras inom de befintliga styrmedel som regeringen har till sitt förfogande.

Ett samlat basanslag för utbildning och forskning

Betänkandet föreslår ett samlat basanslag för utbildning och forskning, uppdelat i en utbildningsram, en forskningsram och en ram för särskilda medel. Utbildnings- och forskningsramarna ska vara lika stora där utbildningsramen är uppdelad i en fast bas och en rörlig resultatbaserad del. Den fasta basen tillfaller lärosätet oavsett antalet studenter, medan den rörliga delen är beroende av antalet studenter. På så sätt menar betänkandet att lärosätenas långsiktiga planering förbättras.

Lärosätena ska själva bestämma fördelningen av anslaget mellan utbildning och forskning. För detta krävs att lärosätena ”ser över och utvecklar både sin uppföljning och sina interna resursfördelningsmodeller” (404). Det framgår inte i betänkandet hur detta ska genomföras, utan bygger på förhoppningen om att det ska bli så. I betänkandet lyfts dock frågan om risken att lärosätenas fördelning av medel mellan utbildning och forskning kan urholkas genom att man utarmar den ena verksamheten på den andras bekostnad. Betänkandet ger inga uttömmande svar på hur det ska undvikas, utan utgår istället från att lärosätena förutsätts verka för att så inte sker. Forte är tveksam till att lärosätena kommer att arbeta i en sådan riktning. Osäkerheten är stor om fördelningen av medel mellan utbildning och forskning kan komma att styras av godtycke.

Ett utökat direkt basanslag till forskning och forskarutbildning

Främsta skälet till förslaget om en ökning av basanslaget är att en hög andel externa medel kan leda till att lärosätena riktar sina basanslag ”till områden där möjligheten att få externa medel är stor” (267). Detta skulle då missgynna forskning som inte har stor tillgång till externa medel eller mer ”riskfylld” forskning. Förslaget om ett utökat direkt basanslag bygger på tidigare forskningspolitiska propositioner och inte utifrån analyser av hur det faktiskt ser ut. Betänkandet refererar här till den senaste forskningspolitiska propositionen där regeringen skriver att förstärkningen av de direkta anslagen till lärosätena för forskning och forskarutbildning ”stärker anslagets andel av lärosätenas totala forskningsfinansiering. Därigenom ges de större inflytande över både forskningens inriktning och hur den genomförs” (Prop. 2016/17:50, sidan 55). Från Fortes perspektiv ser vi inte att risken för att lärosätena skulle rikta sina anslag mot områden för att få mer externa medel skulle minska med ett ökat basanslag. Samma risk kvarstår.

För att basanslaget till forskning och forskarutbildning ska ligga på samma nivå som anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå, krävs enligt betänkandet en ökning av basanslaget med ca 2,6 miljarder kronor. Direktiven till utredningen säger att förslagen inte får innebära ökade utgifter. Betänkandet föreslår därför en omfördelning av medel från forskningsråden och de forskningsfinansierande myndigheterna. Forte menar att en sådan omfördelning skulle kunna få konsekvenser för forskningens kvalitet.

De medel som fördelas av forskningsfinansiärerna har genomgått kvalitetssäkring genom kollegial sakkunniggranskning, ett tillvägagångssätt för att garantera högkvalitativ forskning. Det finns inget i betänkandet som talar för att inom lärosätena själva resurserna fördelas på ett sätt som leder till bättre forskning, särskilt om de samtidigt förväntas uppnå politiska mål, enligt förslagen i betänkandet.

En särskild analysfunktion för granskningen av högre utbildning och forskning

Betänkandet menar att med en ökning av de direkta anslagen till lärosätena så ökar kraven på granskning av deras kvalitetsarbete. För att säkerställa sådana granskningar bör en särskild analysfunktion inrättas som följer upp och utvärderar lärosätenas kvalitetsarbete. Betänkandet föreslår att en sådan analysfunktion (*Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning*) inrättas och placeras på UKÄ.

Forte ställer sig tveksam till inrättandet av en särskild analysfunktion. Ett utökat uppdrag att analysera högre utbildning och forskning bör kunna ges inom ramen för de uppdrag som befintliga myndigheter redan har, som UHR, UKÄ, Riksrevisionen, Statskontoret och Vetenskapsrådet, vilka idag förser regering och riksdag med analyser av högre utbildning och forskning. Deras respektive roller här kan dock förtydligas.

Däremot håller Forte med om rekommendationen i betänkandet att lärosätena tillsammans med UKÄ och forskningsfinansiärerna utarbetar ett ”nationellt ramverk för utvärdering av forskningen som är kvalitetsdrivande och ger god insyn” (23)

Samverkan

Betänkandet föreslår en ny formulering i högskolelagen om att det i lärosätenas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och att den kunskap som finns på lärosätena ska komma samhället till nytta. Forte håller med om att samverkan på olika nivåer ger större möjligheter till forskningens genomslag i samhället. En viktig del i högre utbildning och forskning är dess anknytning till samhällsbehov. Det är här som samhällsutmaningar kan få sin förklaring och lösning. Förslaget om att samverkan ska skrivas in i högskolelagen ser Forte som positivt, lärosätenas verksamhet styrs i huvudsak av högskolelag och högskoleförordning.

Jämställdhet

När det gäller jämställdhet så menar betänkandet att regeringen bör överge de lärosätesspecifika målen för andelen kvinnor vid nyrekryteringen av professorer. Istället bör det finnas ”lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden”. Något som föreslås kan skrivas in i dialogöverenskommelserna.

Forte delar betänkandets bedömning att jämställdhetsintegrering är en bra strategi för ökad jämställdhet. Det gäller också bedömningen att jämställdhet ska vara en del av kvalitetssäkringssystemet och att UKÄ ges ett ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsintegrering. Däremot är Forte tveksam till att avskaffa rekryteringsmålet för kvinnliga professorer. Jämställdhetsarbetet i t.ex. beredningsprocessen visar att uppsatta mål är en förutsättning för att åstadkomma nödvändig förändring. Risken med att skriva in lärosätesspecifika mål för jämställdhet i överenskommelserna är att jämställdhetsfrågorna kan uppfattas och behandlas olika på olika lärosäten, även om Forte instämmer i att förutsättningarna är olika för olika discipliner, och att olika typer av fakulteter därmed kan behöva olika fokus och olika mål för jämställdhetsarbetet.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Ethel Forsberg efter föredragning av analytiker Tommy Dahlén.

Ethel Forsberg
Generaldirektör