



Rektor

YTTRANDE

2019-06-20

Dnr HS 2019/247

## Betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av Högskolan (SOU 2019:6)

Högskolan i Skövde (Högskolan) är positiv, på ett övergripande plan, till flera av de principer och förslag som förs fram i betänkandet, men är samtidigt starkt kritisk till vissa detaljerade förslag.

Övergripande menar Högskolan att betänkandet, som föreslår ett nytt styrsystem för den framtida högskolan, saknar en tydlighet när det gäller *vilket* akademiskt landskap det föreslagna styrsystemet är tänkt att styra mot.

Högskolans principiella hållning är att styrsystemet ska styra mot ett *heterogent och dynamiskt akademiskt landskap med ämnesprofilerade lärosäten där högkvalitativ utbildning och forskning samlas i kompletta miljöer, i vilka även samverkan är naturligt integrerad.*

Generellt menar Högskolan att betänkandet lyfter fram många viktiga principer, exempelvis vikten av den akademiska friheten och det akademiska ansvaret, att styrningen ska stärka sambandet mellan utbildning och forskning samt att den i högre grad ska bidra till profileringen av det akademiska landskapet. Samtidigt anser Högskolan att samverkan ägnas alldeles för lite uppmärksamhet av betänkandet. Vissa förslag riskerar också att i avsevärd grad öka detaljstyrningen av lärosätena, tvärt emot tanken om att den akademiska friheten och det akademiska ansvaret är viktiga fundament för samhälllig utveckling. Statlig styrning av processer och innehåll måste minimeras och fokus istället vara på att uppmuntra profilering, kvalitet och dynamik, och att följa upp det resultat och det bidrag till en långsiktigt gynnsam samhällsutveckling som lärosätena lämnar.

Högskolans kommentarer är strukturerade på samma sätt som betänkandet, och har för de olika delområdena såväl generella som specifika kommentarer. Högskolans ställningstagande och detaljerade kommentarer är markerade i *kursiv* stil, för att underlätta läsandet. **Fetstil** nyttjas för att synliggöra det ställningstaganden som Högskolan anser vara av särskild vikt. I de fall betänkandet belyser ett visst perspektiv från flera håll, i olika delar av betänkandet, har Högskolan försökt att i möjligaste mån belysa dessa på ett och samma ställe i det följande.

## Principer för en ändamålsenlig styrning (kapitel 4)

### Grundläggande principer

Betänkandet menar att styrning av lärosätena ska präglas av ett antal grundläggande principer, nämligen i) akademisk frihet, kvalitet och integritet, ii) ett rollsäkert samhällsansvar och iii) strategisk handlingsförmåga.

*Högskolan stödjer dessa grundläggande principer för styrning, men vill betona att profilerings-, akademisk frihet och strategisk handlingsförmåga är nödvändiga förutsättningar för att lärosätena med kvalitet ska kunna ta samhällsansvar, i en dynamiskt skiftande omvärld.*

### Generell och lärosätesspecifik styrning

Betänkandet menar att huvuddelen av styrningen av lärosätena fortsatt bör vara generell, med en viktig förändring i en resurstilldelning som har ett större inslag av basresurs och en ökad flexibilitet i användning av denna resurs. Betänkandet framhåller även att den generella och övergripande styrningen i ökad utsträckning bör uppmuntra lärosäten att utifrån sina respektive styrkor sträva efter delvis olika mål. Det konstaterar även att profilering av lärosäten måste vara möjlig, för att de ska kunna skapa framstående miljöer inom forskning och utbildning, samtidigt som samarbeten mellan dem måste underlättas.

*Högskolan stödjer dessa grundläggande principer för styrning av lärosätena. Inga lärosäten kan vara bra på allt. En större basresurs och ökad flexibilitet ökar möjligheterna för lärosätena att profilera sig.*

***Högskolan menar dock att det är centralt att profileringen av lärosätena utgår från en ämnesmässig profilering, där samtliga lärosäten strävar efter och uppmuntras att i samlade och kompletta miljöer erbjuda högkvalitativ utbildning på alla nivåer, och därtill kopplad forskning, inom de ämnesområden där de har ambition och förutsättningar, samt håller kvalitet för att göra detta.***

*Ett högskolelandskap där lärosäten utvecklar sin ämnesmässiga profilering, skapar goda förutsättningar för samarbeten mellan lärosäten med liknande profiler, men även för arbetsfördelning mellan lärosäten. Profileringen skapar även en god grund för samverkan med det omgivande samhället.*

*Med utgångspunkt från en ämnesmässig profilering kan lärosätena göra avväganden om andra vägval, t.ex. särskild tonvikt mot distansutbildning av olika slag, det livslånga lärandet, samverkan med det omgivande samhället, excellens i forskning, samverkan med andra lärosäten inom utbildning och forskning m.m. och i högre grad bidra till såväl regional som nationell samhällspåverkan.*

### Uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat

*Högskolan delar betänkandes uppfattning om vikten av kontinuerlig uppföljning och utvärdering på lärosätetsnivå och på nationell nivå, främst av Universitetskanslersämbetet (UKÄ).*

*Högskolan stödjer även inrättandet av en ny oberoende analysfunktion, men vill tydliggöra vikten av lärosätenas medverkan i val av problem och frågeställningar för uppföljning och analys. En sådan funktion bör, som betänkandet föreslår, förse såväl regeringen som lärosätena med underlag för olika överväganden och beslut. Sådana oberoende underlag är särskilt värdefulla för mindre lärosäten vilka ofta har begränsade resurser för omvärldsanalyser av olika slag.*

Betänkandet gör bedömningen att även om universitet och högskolor har ett nationellt utbildningsuppdrag, bör regionala behov av kompetens ges utrymme i uppföljningar om huruvida lärosätena uppfyller sitt samhällsansvar. Det är en del av lärosätenas uppdrag att väga hur både det nationella och det regionala behovet av kompetens kan tillgodoses.

**Högskolan delar denna bedömning, men menar att uppföljningen måste göras utifrån de förutsättningar varje lärosäte har att, med kvalitet, uppfylla sitt samhällsansvar** och att den grundar sig på en helhetsbedömning utifrån dessa förutsättningar. Ett svagare bidrag inom ett regionalt viktigt område måste vägas mot ett starkare bidrag inom andra områden. **Högskolan menar vidare att uppföljningen inte bara ska se till utbildning och fortbildning, utan även inkludera det bidrag som forskningssamverkan ger till regional utveckling.** Många mindre lärosäten har en forskning som i hög grad är samproduktionsinriktad och som genomförs tillsammans med regionala intressenter. Därigenom bidrar forskningen direkt till att stärka det regionala näringslivet och den offentliga sektorn. Högskolan menar att den föreslagna analysfunktionen bland annat skulle kunna ges i uppdrag att synliggöra lärosätenas regionala samhällspåverkan, inom såväl utbildning som forskning.

### Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

Betänkandet föreslår förändringar i högskolelagen (HL) i syfte att markera i) att den akademiska friheten ska främjas och värnas, ii) lärosätenas frihet i utbildningens utformning och den enskilda lärarens ansvar för sin undervisning, iii) lärares och forskares möjlighet att delta i beredning och beslut samt iv) att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i lärares uppgifter.

Högskolan stödjer de två första punkterna. Högskolan vill dock påpeka att formuleringen i betänkandet "den enskilda lärarens självständiga ansvar för sin undervisning, **inom de ramar som lärosätet fastställer**" är viktig. Detta eftersom lärosätet utifrån behov eller profilering måste ha möjlighet att utforma undervisning eller examination på ett visst sätt.

Högskolan delar även uppfattningen att det kollegiala inflytandet ska vara stort, men menar samtidigt att lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning är något som är tillräckligt reglerad i nuvarande utformning av HL samt medbestämmandelagen. Därutöver har lärosätena möjlighet att ytterligare reglera det kollegiala inflytandet i sina arbetsordningar. Ytterligare lagstiftning i denna fråga riskerar att göra arbetet mer omständligt och resurskrävande.

Högskolan stödjer förslaget att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter. Ett fastställande av detta i HL utgör en viktig principiell markering om att sambandet mellan utbildning och forskning ska vara starkt.

### Lärosätenas autonomi och myndighetsformen

Betänkandet diskuterar kort om myndighetsformen är den mest lämpade formen för att bedriva akademisk verksamhet, men anger även att denna fråga inte setts vara en del av uppdraget och lämnar därför inga förslag om lärosätenas associationsform.

Högskolan föreslår att frågan återigen aktualiseras, och att lärosäten ges möjlighet att ha alternativa associationsformer, eftersom detta skulle kunna bidra till utveckling av ett mer heterogent och dynamiskt akademiskt landskap.

## En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning (kapitel 5)

För att skapa en långsiktig sammanhållen styrning lämnar betänkandet ett antal förslag inom olika delområden.

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

Betänkandet föreslår att en samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod.

*Högskolan stödjer förslaget om en samlad proposition för högre utbildning och forskning. En sådan proposition fyller flera syften, bl.a. att i) ytterligare tydliggöra att det ska vara ett starkt samband mellan utbildning och forskning, ii) tydliggöra regeringens intentioner, förväntningar och mål avseende utveckling inom såväl utbildning och forskning, iii) ge lärosätena möjlighet att långsiktigt planera sin verksamhet och utveckling av sin profilering i förhållandet till regeringens intentioner, samt att iv) utgöra underlag för den dialogbaserade styrningen av lärosätena.*

### En dialogbaserad styrning genom överenskommelser och regleringsbrev

Betänkandet gör bedömningen att regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett dialogbaserat och fyraårigt perspektiv avseende mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelningen.

*Högskolan delar denna bedömning, och menar att dialogen ska baseras på den ambition som regeringen uttrycker i den samlade propositionen och lärosätenas egna visioner, strategier, profilering samt förutsättningar att i övrigt bidra till att målen i propositionen nås.*

***Högskolan stödjer dock inte förslaget om fyraåriga överenskommelser.*** Högskolan menar att ett sådant arbetssätt dramatiskt kommer att öka arbetsbördan för både regeringskansliet och för lärosätena, ett arbete för vilket ingen av parterna har tillräckliga resurser eller kompetens. Vidare riskerar ett sådant arbetssätt att avsevärt öka detaljstyrningen av lärosätena, snarare än att öka den akademiska friheten.

*Högskolan anser istället att det dialogbaserade arbetssättet ska utgå från den samlade propositionen, lärosätens visioner, strategier, profilering och förutsättningar att bidra till att målen i propositionen nås. En sådan dialog kan med fördel utvecklas inom ramen för det nuvarande styrsystemet, genom att dialogmötena mellan lärosätena och regeringen utvecklas. Här skulle budgetunderlagen som lärosätena lämnar till regeringen, kunna spela en viktig roll. Lärosätena skulle på ett övergripande plan kunna beskriva såväl status som framtida planerad utveckling, och därtill kopplade resursbehov. Högskolan menar vidare att dialogen är ett viktigt instrument för profilering av högskolelandskapet. I dialogen kan såväl regeringen som lärosäten få underlag och insikter vilka kan nyttjas för olika prioriteringar. Prioriteringarna kan sedan effektueras i beslut om resursfördelning till eller inom lärosätena. Högskolan menar, i motsats till betänkandet, att dialogen fortsatt ska vara årlig.*

*Högskolan stödjer förslaget att regleringsbrevet får ett fyraårigt perspektiv, men menar att det är viktigt att det inte innebär en ökad detaljstyrning. Samtidigt behöver det finnas möjlighet till kompletteringar eller revideringar under den aktuella perioden om utvecklings- eller avvecklingsbehov identifieras.*

*Högskolan menar vidare att det finns anledning att inte ta bort det gemensamma regleringsbrevet, eftersom det med all sannolikhet fortsatt kommer att finnas anledning att specificera förutsättningar som ska gälla för samtliga lärosäten. Högskolan menar exempelvis att de ämnesmässiga prislapparna för utbildning fortfarande ska finnas kvar, i någon form.*

## Utbildning och forskning (kapitel 6)

I betänkandet synliggörs att regeringen i direktiven betonar vikten av att Sverige satsar på kvalitet och framstående forskningsmiljöer oavsett var i landet och vid vilka lärosäten dessa miljöer finns.

*Högskolan menar att profileringen av lärosäten i hög grad bidrar till kvalitetsutveckling, och att samtliga lärosäten bör sträva efter att skapa framstående och sammanhängande utbildnings- och forskningsmiljöer, där utbildning på flera nivåer har en nära koppling till den forskning som bedrivs vid lärosätet. Sådana miljöer har goda förutsättningar att möta det regionala och nationella behovet av utbildning och fortbildning, och även att bidra till nyttiggörande av forskning på såväl regional som nationell nivå, vilket är lika viktigt för att skapa samhällsutveckling i hela landet.*

### Kopplingen mellan utbildning och forskning

Betänkandet synliggör att ett nära samband mellan utbildning och forskning är en förutsättning för hög kvalitet och förnyelse i båda verksamheterna, och att det utgör en grundläggande del i den globala universitetstanken. I betänkandet föreslås, utöver förslagen om en samlad proposition för utbildning och forskning samt att det i lärarens arbetsuppgifter normalt ska ingå både utbildning och forskning, i) att ett samlat anslag för utbildning och forskning samt ii) att omfördelning av forskningsmedel från de statliga forskningsråden skulle bidra till att stärka sambandet mellan utbildning och forskning.

***Högskolan är mycket kritisk till betänkandets förslag om samlat anslag eftersom det inte nödvändigtvis finns ett starkt samband mellan ett samlat anslag och en starkt koppling mellan utbildning och forskning.*** Högskolan menar vidare att ett samlat anslag inte utgör det redskap för högre måluppfyllnad som betänkandet anför. T.ex. framförs att det ska bidra till en ökad styrning av forskningen mot områden med stora utbildningsvolym, att det ska ge möjlighet att utforma och styra inriktningen på forskarutbildningen i högre grad än idag, att det ska öka möjligheterna att ta strategiska beslut utifrån ett jämställdhetsperspektiv, samt att det ska bidra till att lärosätena uppfyller samverkansuppdraget i högre grad. Ett samverkansuppdrag som för övrigt väsentligen utökas genom en föreslagen ny formulering i HL. Högskolan ser en tydlig risk att lärosätena förväntas leverera en högre måluppfyllelse för samma resurs, vilket i så fall i praktiken skulle fungera som ytterligare en variant på effektivitetsavdrag.

***Högskolan menar att det måste finnas en fullständig transparens i hur såväl utbildnings- som forskningsanslaget beräknas för de enskilda lärosätena.*** Det måste också finnas en tydlig och transparent koppling mellan de mål och förväntningar som ställs på det enskilda lärosätet och de förutsättningar det får för att nå målen. Tydligheten krävs för att bland annat möjliggöra jämförelser mellan lärosäten. Högskolan anser att den föreslagna modellen inte har dessa egenskaper. Högskolan är däremot positiv till en viss ökad möjlighet att föra medel mellan de olika verksamhetsgrenarna, vilket även bör inkludera uppdrags- och avgiftsfinansierad verksamhet.

Högskolan delar betänkandets uppfattning att en alltför hög grad av externfinansiering riskerar att påverka verksamheten negativt, genom att endast fokusera på delar av lärosätenas komplexa uppdrag.

***Högskolan är därför positiv till förslaget om en omfördelning från de statliga forskningsfinansiärerna till ökade basanslag, men är starkt kritisk till den fördelningsgrund som föreslås i betänkandet.*** Om omfördelningen endast baseras på historisk fördelning från råden, så permanentas snarare nuvarande skeva strukturer, där nya universitet och högskolor erhåller cirka 10 procent av samtliga forskningsintäkter samtidigt

som de utbildar cirka 40 procent av samtliga helårsstudenter. Mot bakgrund av detta är det svårt att se hur den föreslagna fördelningsgrunden skulle stärka kopplingen mellan utbildning och forskning.

Betänkandet argumenterar även för att omfördelningen inte får medföra att effekterna får bli allt för dramatiska.

**Detta skulle kunna innebära att de statliga forskningsfinansiärerna i högre grad kräver medfinansiering av lärosäten, vilket än mer skulle utestänga de lärosäten som har begränsade forskningsresurser.** Högskolan menar att omfördelningen från de statliga forskningsfinansiärerna ska utgå från de nationella mål som regeringen har för forsknings- och utbildningsverksamheten.

**Högskolan föreslår istället att i viss mån fördela om medel i förhållande till utbildningsvolym,** exempelvis genom att höja miniminivån från 12 000 kr/HST till 24 000 kr/HST, för att stärka kopplingen mellan utbildning och forskning. Detta skulle kosta cirka 850 miljoner kronor och kunna utgöra en del av de 2,6 miljarder i omfördelning som betänkandet föreslår. Dock menar Högskolan att miniminivån borde knytas till utbildningsanslagets storlek snarare än HST. Som Stephen Hwang<sup>1</sup> har visat är forskningens kvalitet, mätt i bibliometriskt index, i princip linjär i förhållande till omfattningen av forskningens intäkter. En fördelning som jämnar ut skevheten i förutsättningar mellan lärosäten skulle således heller inte påverka forskningens kvalitet negativt.

Högskolan menar t.o.m. att den föreslagna modellen kommer att få så negativa effekter för mindre lärosätens möjlighet att i högre grad forskningsanknyta utbildningen och även att erhålla framtida medel från de statliga finansiärerna, att nuvarande system är att föredra före den föreslagna modellen.

### **Utbildning på grundnivå och avancerad nivå**

Betänkandet gör bedömningen att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätens ansvar, men att regeringen bör styra utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken och där behovet påverkas av politiska beslut.

**Högskolan delar uppfattningen att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätens ansvar.** De har god uppfattning om samhällets behov, studenternas efterfrågan och den egna förmågan att erbjuda utbildning av hög kvalitet. Högskolan menar vidare att regeringen redan styr utbildningens omfattning på totalnivå genom fördelningen av utbildningsanslagen. När det gäller omfattningen av vissa samhällskritiska utbildningar som leder till legitimationsyrken anser Högskolan att sådan dimensionering, utöver den som lärosätena redan erbjuder och finansierar inom ramen för den gängse finansieringsmodellen, bör åstadkommas genom särskilda åtaganden som lärosätet och regeringen fastställt i dialog.

Mot bakgrund av svårigheten att med tillräckligt lång framförhållning förutse och möta den kommande arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan, föreslår Högskolan en ordning där fokus bör läggas på det resultat och det bidrag till en långsiktigt gynnsam samhällsutveckling som lärosätena lämnar. En sådan ordning kan stödjas genom analyser av i vilken grad studenterna etablerar sig på arbetsmarknaden. Dessa analyser bör inkludera även de som startar egna företag eller studerar vidare på nästa nivå. I dialog mellan regering och lärosäten kan lärosäten med låg etableringsgrad ges i uppdrag att utveckla verksamheten mot en högre. Högskolan förordar därför utvecklingen av en komponent i fördelningssystemet

<sup>1</sup> Hwang Stephen, (2018), Forskningskvalitet, effektivitet och extern finansiering, <http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/06/Forskningskvalitet-effektivitet-och-extern-finansiering.pdf>

för utbildningsanslaget som baseras på etableringsgrad, i likhet med det system som finns i Danmark.

Högskolan vill dock betona att ett sådant arbetssätt måste beakta även bildningsperspektivets vikt för samhällsutveckling. Detta perspektiv kan inte enkelt fångas i kvantitativa indikatorer, men är en förutsättning för att engagerade medborgare ska kunna tillägna sig kunskap och verktyg för att, med trovärdighet och integritet, bidra till utvecklingen av ett demokratiskt och långsiktigt hållbart samhälle.

Betänkandet föreslår också 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. Vidare föreslås att utbildningsuppdraget innehåller mål om helårsstudenter på totalnivå för lärosätet samt mål för vissa examina.

Högskolan menar att det finns en utmaning att i lagstiftning fastställa hur utbildningsutbudet ska utformas, om styrningen av lärosätena görs på andra parametrar. Idag finns en snarlik formulering i regleringsbrevet, men avräkningen av utbildningsanslaget är hårt kopplad mot studenternas efterfrågan, och deras genomströmning. Högskolan är därför negativ till att lagstifta om utbildningsutbudets utformning innan styrmodellen är fastslagen, och menar att regleringsbrevet kan fungera till dess att en sådan modell fastslagits. Högskolan menar vidare att formuleringen behöver utvecklas för att klargöra att det är lärosätenas ansvar att göra bedömningen av behovet, och att fokus ska vara på det framtida samhällets behov.

**Högskolan är starkt kritisk till förslaget att utbildningsuppdraget, och därmed avräkningen, baseras på antal helårsstudenter på totalnivå för lärosätet.** Högskolan stödjer därför inte förslaget att avräkning mot ett takbelopp med olika ämnesrelaterade prislappar avskaffas och istället ersätts av endast avräkning mot ett totalt mål för helårsstudenter och lärosätesspecifika genomsnittsprislappar för dessa. Här menar Högskolan att konsekvensanalysen har stora brister. Denna styrning kommer, i bästa fall, bevara den utbildningsprofil respektive lärosäte redan har, snarare än att premiera profilering mot områden där utbildningen kräver mera resurser än genomsnittsprislapparna genererar. Om ett lärosäte skulle vilja profilera om inom befintlig HST-ram så kommer systemet att ge incitament att driva på en utveckling mot utbildningar med högt söktryck som är billiga att genomföra. Detta gynnar inte vissa av de utbildningsområden regeringen tidigare prioriterat, t.ex. ingenjörsvetenskap och vårdvetenskap. Den föreslagna modellen skulle därmed ge lärosäten sämre möjlighet att möta de identifierade samhällsutmaningarna inom klimat, digitalisering, industrialisering 4.0 och den ökande andelen äldre. Samtidigt som de differentierade prislapparna tas bort så finns de ändå kvar eftersom lärosäten som får utökade utbildningsuppdrag inom samma ämnesområde, exempelvis vård, ska få samma resurstillskott och inte olika tillskott kopplade till lärosätets genomsnittsprislapp. Risken med en sådan modell, speciellt kombinerad med ett samlat anslag, är att den skulle ge lärosäten större incitament att nyttja delar av utbildningsanslaget för forskning. Innan ett sådant förslag införs behövs en gedigen konsekvensanalys, så att lärosätenas möjligheter att bidra till positiv samhällsutveckling inte minskar. Även om systemet med ämnesrelaterade prislappar behålls menar Högskolan att nuvarande prislappar behöver en översyn, och kan även tänka sig färre prislappar. Högskolan delar betänkandets uppfattning att sektorn i så fall bör utveckla tydligare riktlinjer för hur olika ämnen ska klassificeras.

Högskolan menar vidare att avräkning mot examensmål inte bör ske. Sådan avräkning har visserligen vissa fördelar, exempelvis att validering uppmuntras och underlättas. Högskolan anser dock att fördelarna med ett enhetligt system, vilket skapar flexibilitet för lärosäten att hantera efterfrågan och genomströmning, är att föredra. Högskolan stödjer dock förslaget att det kan även fortsatt kan ingå särskilda åtaganden i utbildningsuppdraget.

Betänkandet lämnar ett antal förslag på hur lärosätessamverkan kan bidra till att i högre grad än idag möta såväl nationella som regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning, och gör bedömningen att samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsfördelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare.

*Högskolan delar betänkandets bedömning och menar att profilering av lärosäten kan bidra till en sådan utveckling. Samtliga lärosäten bör ha en stark regional koppling men samtidigt vara nationellt och internationellt konkurrenskraftiga inom valda profiler, för att inom dessa bidra både till nationell och regional samhällsutveckling. För att inte likrikta alla lärosäten mot endast regionala behov, skulle lärosäten kunna samverka med varandra så att ett lärosäte med en profil kan bidra till kunskaps- och kompetensförsörjningen i en annan region, där samverkanslärosätet har en annan huvudsaklig profil. Denna form av arbetsfördelning kan med fördel regleras genom särskilda åtaganden i regleringsbrevet, på begäran från berörda lärosäten. Högskolan menar att profilering och samverkan av detta slag bidrar till kvalitetsutveckling inom sektorn, och samtidigt motverkar en likriktning av lärosätena.*

Betänkandet föreslår dessutom 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.

**Högskolan vill understryka vikten av att möjliggöra gemensamma examenstillstånd, framförallt för utbildning på avancerad nivå och forskarnivå.** *Utbildning på avancerad nivå och forskarnivå utgör ett viktigt redskap för utvecklingen av kompletta utbildnings- och forskningsmiljöer vid lärosätena. Många mindre lärosäten har inte möjlighet att på egen hand uppfylla de krav som ställs för att erhålla examenstillstånd inom utbildning på forskarnivå, men skulle mycket väl kunna göra detta i samverkan med varandra. Inom vissa områden, exempelvis specialistsjuksköterskeutbildningarna och barnmorskeprogrammet, skulle gemensamma examina på avancerad nivå fylla ett mycket viktigt syfte.*

### **Hur ska behovet av livslångt lärande tillgodoses?**

Betänkandet föreslår att regeringen tar initiativ till att i HL åter reglera att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning. Betänkandet föreslår därutöver att den prestationsbaserade komponenten i resurstilldelningssystemet ska ges minskad betydelse.

*Högskolan menar att en reglering av det livslånga lärandet i HL är onödig. Den utveckling som skett kan, menar Högskolan, i hög grad kopplas till den incitamentsstyrning av utbildningsutbudet som görs genom fokus på prestation (dvs. genomströmning på kurserna) i avräkningssystemet, och tidigare fokus på så kallade "o-poängare". Två grupper har missgynnats av att fokus på prestation i dag är relativt hög, nämligen yrkesverksamma och studenter på distansutbildningar, vilka av olika skäl haft lägre genomströmning än studenter på campusförlagd programutbildning.*

*Högskolan stödjer därför betänkandets förslag att i incitamentsstyrningen i lägre grad ska premiera prestation. Detta kommer att skapa incitament att i högre grad fokusera på kurser för yrkesverksamma och på distansutbildning. Högskolan anser att det är tillräcklig styrning, och att det därför inte behövs någon reglering i lag.*

### **Utbildning på forskarnivå**

Betänkandet konstaterar att såväl regering som lärosäten har ansvar att på sina respektive nivåer ha en uppfattning om forskarutbildningens omfattning och inriktning.

*Högskolan menar att forskarutbildningen fyller många olika syften för ett lärosäte, och är en viktig komponent i profileringsarbetet. Möjligheten att erbjuda forskarutbildning stärker*



*lärosätets profil och attraktivitet inom området för forskarutbildningen, samt bidrar till såväl ökad forskning som ökad samhällspåverkan. Högskolan anser att lärosätet måste ha stor rådgivning över omfattning och inriktning på forskarutbildningen.*

**Högskolan menar därför att ökade resurser bör tillföras för att ge de lärosäten som efter 2010 erhållit examinationsrätt för utbildning på forskarnivå mera likvärdiga förutsättningar som universiteten.** Detta är speciellt viktigt om förslaget om ett samlat anslag införs.

### **Breddad rekrytering till utbildning**

Betänkandet menar att lärosätenas arbete med breddad rekrytering bör följas upp i den dialogbaserade styrningen, och att utbildning på alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering.

*Högskolan delar denna uppfattning, och konstaterar att Högskolan verkar i en delregion med hög regional snedrekrytering. Vår delregion har överlag en relativt sett låg utbildningsnivå, låg tillgång till högre utbildning och låg övergång till högre utbildning. Det behov Högskolan ser är att i än högre grad bidra till att utbildningsnivån höjs ytterligare, inte bara på grundläggande nivå utan även på avancerad nivå och forskarnivå, eftersom dessa är viktiga för att kunna försörja det omgivande samhället med den specialistkompetens som behövs för att driva samhällsutveckling.*

### **Forskning**

Betänkandet synliggör att andelen externfinansierad forskning ökat konstant de senaste 20 åren, och pekar på flera utmaningar med detta, bl.a. att externa medel binder upp basanslag i samfinansiering, att kvalitetskontrollen av forskningen outsourcas till forskningsfinansiärerna, att lärosätena i för hög grad anpassar sin forskningsinriktning till det som finansiärerna satsar på och att finansiärernas fokusering mot forskning riskerar att försvaga kopplingen mellan utbildning och forskning.

Betänkandet föreslår därför en gradvis balansering så att de direkta anslagen på sikt utgör minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor, genom en gradvis omfördelning från statliga forskningsfinansiärer till direkta basanslag.

**Högskolan delar betänkandets uppfattning och stödjer förslaget om högre basanslag.** Att minst hälften av intäkterna går direkt till lärosätena är ett bra första steg. **Högskolan menar dock att det är viktigt att inte bara se till totalen för sektorn utan att denna utveckling kommer alla lärosäten till gagn, och jämnar ut de oproportionerligt stora skillnaderna i förutsättningar som idag finns mellan lärosätena.**

När det gäller fördelning av direkta anslag för forskning så menar betänkandet att den indikatorbaserade modell som användes mellan 2009 och i budgetpropositionen för 2016 för att fördela vissa medel inte behöver ersättas av en annan indikatorbaserad modell för fördelning.

*Även när det gäller forskningen ser Högskolan gärna att en transparent indikatorbaserad modell för fördelning delvis kan nyttjas. Dock kan en sådan modell utvecklas i senare skede när omfördelningen från råden och övergången till öppen publicering fått genomslag fullt ut.*

### **Samverkan och samhällspåverkan (kapitel 7)**

Betänkandet uttrycker uppfattningen att samverkan och samhällspåverkan ligger i det grundläggande samhällsansvar som lärosätena har. Det bör finnas tydliga förväntningar på lärosätena såväl som på lärarna att bidra till att den kunskap och kompetens som skapas kommer samhället till nytta på olika sätt. Betänkandet föreslår därför 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.

**Högskolan stödjer ett initiativ till förändring av skrivningarna i HL när det gäller samverkan med det omgivande samhället.** Högskolan ser det som en naturlig del av sin verksamhet och verksamhetsutveckling att samverka, eller samproducera, med det omgivande samhället. Den kunskapsöverföring som sker i samproduktion är ömsesidig. Samtidigt som den samproducerade kunskapen bidrar till samhällsutveckling, bidrar den också till utveckling av lärosätenas utbildning och forskning. Därför är det av stor vikt att samverkansuppgiften inte får ett enkelriktat fokus på nyttiggörande och informationsspridning.

Högskolan menar vidare att samverkansuppgiften även skulle skrivas fram tydligare som en del av enskilda lärares arbetsuppgift, på likande sätt som att det i lärares arbetsuppgifter ska ingå både utbildning och forskning. Högskolan vill dock tydliggöra att den breddade uppgiften vad gäller samverkan och nyttiggörande kommer att öka kraven och förväntningarna på lärosätena, vilka kommer att vara svåra att nå utan resursförstärkningar.

**Högskolan anser därför att det ska finnas en samverkanskomponent i anslagsramen till lärosätena.** Den kan naturligtvis ha olika storlek, beroende på lärosätets profil. Vissa lärosäten har en ämnesmässig profilering som är mer lämpad för samproduktion än andra.

Betänkandet avråder från att ha en särskild fördelning av anslagsmedel för samverkan, och föreslår istället att regeringen gör utlysningar för större och långsiktiga satsningar för specifika samverkansaspekter.

Högskolan menar att en sådan finansiering inte är tillräcklig, men att den kan fungera som komplement till en fördelning av medel för samverkan inom ordinarie anslag. Högskolan nyttjar här samma argument som för omfördelning av medel från råden till ökade basanslag, nämligen att nationella initiativ riskerar att uppmuntra likriktning i samverkansuppgiften, och inte stötta de enskilda lärosätenas prioriteringar och profiler. Det är lika viktigt att samverkansuppgiften knyts närmare den profilering för utbildning och forskning som det enskilda lärosätet valt, som att forskningen knyts närmare till utbildningen. Sammantaget bidrar alla dessa stärkta kopplingar till kvalitetsutveckling.

Utredningen noterar vidare vissa hinder för att lärosätena ska kunna ta ett större ansvar för nyttiggörandet, exempelvis myndighetsformen, lärarundantaget och det faktum att alla lärosäten inte har holdingbolag, men föreslår att dessa frågor adresseras i en kompletterande utredning.

**Högskolan menar att det är mycket angeläget att en sådan utredning kommer till stånd.** Vi ser gärna att lärosätenas roll i innovationssystemet tydliggörs och att hinder för nyttiggörande undanröjs.

Högskolan stödjer betänkandets förslag att uppföljning av samverkansarbetet primärt bör ske inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning. Högskolan stödjer även att samverkan kan följas upp inom ramen för UKÄ:s tematiska utvärderingar.

**Högskolan menar dock, tvärt emot betänkandets förslag, att dessa resultat bör kunna ligga till grund för justerade anslag inom ramen för den dialogbaserade styrningen av lärosätena.**

Betänkandet menar vidare att det är avgörande att de individuella incitamenten stärks för att samverkan ska bli en självklar del av lärarens arbete. För att utveckla samverkan behöver den

lärosätens interna incitaments- och meriteringsstrukturen utformas så att samverkan bedöms meriterande exempelvis vid anställningar och befordran.

*Högskolan anser att det inte räcker med att adressera denna fråga lärosätens internt. SUHF:s expertgrupp för samverkan föreslår<sup>2</sup> att samverkan inte blir en separat behörighet, utan att den utgör en bedömningsgrund knuten till vetenskaplig, pedagogisk och annan skicklighet. Här menar Högskolan att det finns behov av inom ramen för ett nationellt initiativ öka samverkans meritvärde genom att utveckla en gemensam syn på en bedömningsgrund för samverkansskicklighet.*

## Jämställdhet (kapitel 8)

Betänkandet gör bedömningen att jämställdhetsintegreringen fortsatt bör vara i fokus, för att uppnå en ökad jämställdhet. Två problem lyfts särskilt fram, att utbildningsvalen i hög grad är könsbundna och att kvinnor andelen kvinnor blir allt lägre ju högre upp man kommer i den akademiska hierarkin. Samtidigt menar betänkandet att styrning mot alltför detaljerade mått, som rekryteringsmål för professorer som är kvinnor riskerar att missa bredden i den uppföljning som behöver göras av högskolornas kvalitets- och jämställdhetsintegreringsarbete, varför detta mål bör utgå.

*Högskolan ställer sig bakom problembeskrivningen och förslaget att rekryteringsmålet utgår, men vill samtidigt poängtera vikten av att regeringen fortsatt följer utvecklingen inom området.*

## Resurstilldelning (kapitel 9)

Betänkandet föreslår en modell med tre komponenter i det samlade anslaget; en utbildningsram, en forskningsram och särskilda satsningar.

### Utbildningsramen

Betänkandet föreslår ett antal förändringar för resurstilldelning till lärosätena, utöver det samlade anslaget, omfördelning från forskningsråden och utbildningsmål kopplade till helårsstudenter, vilka har berörts tidigare.

***Högskolan välkomnar en fördelningsmodell med en fast och en rörlig komponent för tilldelningen av utbildningsramen, men avvisar den föreslagna modellen baserad på HST och genomsnittsprislappar. En fast del är speciellt viktig vid avveckling, eftersom den skapar möjligheter för en ordnad avveckling. När överenskommelser om utveckling görs, är det dock lika viktig att den fasta ramen höjs, för att möjliggöra utveckling. Högskolan skulle gärna se även en fast och en rörlig del i tilldelningen av forskningsramen.***

***Högskolan stödjer förslaget att ge HST större vikt vid avräkning mot takbeloppet eftersom det skulle gynna studentgrupper och undervisningsformer vilka normalt har lägre genomströmning. Högskolan menar dock att helårsprestationerna (HPR) inte helt bör utgå som avräkningsgrund, utan ser att dessa fyller en viktig funktion genom att fokusera på (och ge incitament till) uppföljning av genomströmning. Högskolan vill poängtera att det ur ett kvalitetsperspektiv är viktigt att lärosätena ges incitament för att fortsatt lägga vikt vid att analysera genomströmning, och eventuella orsaker till låg genomströmning. Ibland beror en lägre genomströmning på utbildningsformen, ibland på studentkategorin men ibland är den lärosätenskapplad. Högskolan anser att sådana analyser är kvalitetsdrivande. En relation***

<sup>2</sup> "Lärosätens samverkan med det omgivande samhället – utgångspunkter och principer", SUHF, 2018.

mellan HST och HPR om 75/25 skulle vara en positiv utveckling i förhållande till dagens relation om cirka 50/50.

## **Forskningsramen**

För beräkning av forskningsramen lämnar betänkandet, förutom förslaget om omfördelning från forskningsråden, ett antal förslag.

**Högskolan avvisar kraftfullt förslaget att övrig ökning av de direkta anslagen ska fördelas i proportion till nuvarande tilldelning**, eftersom det permanentar det nuvarande akademiska landskapet och förhindrar profilering och utveckling av detsamma. Högskolan menar snarare att ökningen tydligt ska relateras till politiska överväganden och till ett antal indikatorer kopplade till utbildningsvolym, forskningskvalitet och samhällspåverkan. Detta för att bidra till utveckling av ett heterogent och dynamiskt akademiskt landskap.

Högskolan stödjer förslaget att ett utökat utbildningsuppdrag ska leda till en ökning av forskningsramen, men menar att miniminivån om 12 000/HST är för låg. Som ett första steg bör miniminivån dubbleras för såväl befintliga utbildningar som för ett utökat utbildningsuppdrag.

**Högskolan är, i motsats till betänkandet, positiv till en fördelningsgrund för forskning som delvis baseras en bedömning av det samlade samverkansarbetets resultat.**

**Högskolan är även positiv till en omfördelning mellan lärosäten baserad på vetenskaplig publicering och citering, samt erhållen externfinansiering**, när de ökade basanslagen till samtliga lärosäten fått genomslag. En sådan omfördelning kan bidra till en dynamisk förändring av det akademiska landskapet. Dock menar Högskolan att den vetenskapliga publiceringen och citeringen måste mätas över hela lärosätets vetenskapliga produktion, snarare än t.ex. top-10 procent, och relateras till de ekonomiska förutsättningar för forskning som varje lärosäte har. Detta för att inte missgynna lärosäten vilka inte har möjlighet att agera "forskarhotell". Högskolan stödjer att olika expertmyndigheter, i samverkan med lärosätena, tar fram dessa indikatorer, men menar att även politiska överväganden kan nyttjas för att exempelvis ändra den regionala snedrekryteringen till forskarutbildningen.

## **Det ekonomiadministrativa regelverket (kapitel 10)**

Betänkandet gör bedömningen att det nuvarande systemet för anslagssparande är ändamålsenligt.

Högskolan delar denna bedömning och uppfattningen att det finnas giltiga skäl att ha ett visst myndighetskapital.

Högskolan föreslår därutöver att lärosätena kan nyttja medel ur myndighetskapitalet oaktat vilken verksamhetsgren som genererat överskottet. Detta skulle kunna vara ett sätt att öka flexibiliteten för nyttjande av medel mellan verksamhetsgrenarna, snarare än att införa ett samlat anslag. Högskolan menar att ett sådant arbets sätt skapar flexibilitet och samtidigt synliggör vilken verksamhetsgren som genererat överskottet, och därigenom möjliggör en god transparens.