



**HÖGSKOLAN I BORÅS**

**Rektors stab**

Magnus Bergenholtz, controller

**YTTRANDE**

2019-06-17

Dnr 235-19

Utbildningsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

### **Angående remiss av betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)**

Högskolan i Borås har ombetts inkomma med synpunkter på betänkandet ”Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten”. Högskolan i Borås är positiv till de övergripande resonemang och idéer som läggs fram i betänkandet men anser att de instrument som ska tillämpas behöver utvecklas ytterligare för att uppnå ökad profilering och egen rådighet för lärosätena. Högskolan ställer sig bakom flera av förslagen såsom en samlad högskoleproposition, utvecklad dialog mellan regeringen och lärosätena som leder fram till fyraåriga överenskommelser om särskilda satsningar, ett samlat anslag för utbildning och forskning, anslaget för utbildning fördelas genom en fast bas och rörlig del och ökade basanslag. Dock menar högskolan att många av förslagen som redovisas i betänkandet inte i alla delar är tillräckliga eller ändamålsenliga varför vidare utredning krävs.

Högskolan i Borås noterar att det i själva betänkandet saknas mer explicita resonemang kring universitet och högskolors avgörande betydelse för genomförandet av målen i Agenda 2030. Det är först i slutordet som utredaren för ett viktigt resonemang med hänvisning till en skrivelse från generalsekreteraren i FN kring universitets och högskolors stora betydelse för genomförandet av de globala målen. Universitet och högskolor måste ha, menar utredaren, en framträdande roll om samhället ska kunna klara de problem vi står inför. Högskolan i Borås instämmer och efterlyser en tydligare incitamentsstruktur som stödjer genomförandet. Den styr- och resursfördelningsmodell som tillämpas kan utformas så att den bättre stödjer nödvändig samhällsomvandling och implementering av målen. En sådan modell tillsammans med en långtgående decentralisering av ansvaret för utbildning och forskning i kombination med att regeringen uppmuntrar och vågar prioritera utbildning och forskning med fokus på hållbar utveckling är en nödvändighet för sektorn.

I det följande lämnar Högskolan i Borås, utifrån strukturen i betänkandet, ett mer utvecklat resonemang och mer detaljerade synpunkter på utredarens olika förslag. För att möjliggöra en mer sammanhängande argumentation är högskolans svar och ställningstaganden, framförallt rörande resursfördelning, ihopsamlade i samma kapitel, men kan då beröra flera förslag samtidigt.

## **Principer för en ändamålsenlig styrning**

Betänkandet föreslår att normerna i lagstiftningen ska förstärkas så att grundläggande akademiska värden säkras. Därutöver föreslås att kopplingen mellan utbildning och forskning ska tydliggöras och att sambandet mellan utbildning och forskning ska vara en vägledande princip för lärares arbetsuppgifter. Vidare poängteras vikten av att utbildningsutbudet styrs av såväl studenternas efterfrågan som arbetslivets och samhällets behov liksom betydelsen av och lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet. Utredningen föreslår också i denna fråga tillägg i författningen.

Högskolan i Borås ställer sig bakom den väl formulerade och kraftfulla argumentationen för akademisk frihet och ansvar, betydelsen av att utbildning och forskning hänger samman liksom kollegialt inflytande och studentinflytande.

## **En långsiktig sammanhållen och dialogbaserad styrning**

Högskolan i Borås stödjer förslaget om en samlad proposition för högre utbildning och forskning. En sådan proposition fyller flera syften, bland annat att förstärka sambandet mellan utbildning och forskning, att tydliggöra regeringens intentioner, förväntningar och mål avseende utveckling inom såväl utbildning och forskning, att ge lärosätena möjlighet att långsiktigt planera sin verksamhet och profilering i förhållandet till regeringens intentioner, samt att en samlad proposition ska utgöra underlag för den dialogbaserade styrningen av lärosätena och fyraåriga överenskommelser.

De fyraåriga överenskommelserna ska enligt utredningen ha utgångspunkt i lärosätenas mål och strategier. Enligt Högskolan i Borås är det en lovvärd utgångspunkt som syftar till att åstadkomma ökad profilering av lärosätena men ingen garanti för att överenskommelserna inte kommer att innebära ökad detaljstyrning. Om syftet med överenskommelserna ska infrias ställer det krav på såväl lärosätenas som departementets kapacitet för att dialogerna ska bidra till ökad autonomi och profilering.

Högskolan i Borås ser även en risk med förslaget att inga resurser initialt ska tillföras lärosätena för eventuella särskilda satsningar inom ramen för de fyraåriga överenskommelserna. Enligt högskolan riskerar det att underminera ett lärosätes intresse att träffa en särskild överenskommelse med regeringen och bli återrapporteringskyldig utan att ha tilldelats resurser för genomförandet. Om den dialogbaserade styrningen ska få önskad effekt måste de följas av specifika ekonomiska satsningar annars riskerar de fyraåriga överenskommelserna bli ointressanta ur ett lärosätesperspektiv.

Högskolan i Borås stödjer förslaget om en oberoende analysfunktion inom ramen för Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som ska förse såväl regeringen som lärosätena med oberoende analyser och uppföljningar som kan ligga till grund för olika överväganden och beslut. Högskolan i Borås vill understryka att den typen av sektorsgemensamma analyser och omvärldsbevakning kan leda till ökad effektivitet inom sektorn eftersom det är ett område där analysfunktionen på ett naturligt och ändamålsenligt sätt kan komplettera respektive lärosätes egen kompetens inom området.

### **Utbildning och forskning**

Högskolan i Borås delar uppfattningen att utbildningsutbudet även fortsättningsvis är lärosätenas ansvar. Högskolan vill understryka vikten av att studenternas efterfrågan, arbetslivet och samhällets långsiktiga behov får styra utbildningsbehovet. Högskolan i Borås ser även fördelar med ett särskilt spår för vissa utbildningar som leder till legitimation. Rätt utformat kan en sådan modell leda till ökad förståelse för de särskilda problem som finns för de utbildningar som är kopplade till s.k. bristyrken. Högskolan vill dock poängtera att flera av problemen med utbyggnad av dessa utbildningar involverar fler aktörer än lärosätena vilket kräver en bredare ansats. För högskolan är det uppenbart att nuvarande modell, med fler utbildningsplatser och utökat takbelopp, lagt ett orimligt ansvar på lärosäten och är en bidragande orsak till att många lärosäten inte når takbeloppet.

Högskolan i Borås är positiva till förslaget om att UKÄ ges i uppdrag att lämna förslag för att möjliggöra gemensamma examenstillstånd. För mindre lärosäten skulle det framförallt innebära förutsättningar att utveckla sin utbildning på forskarnivå. Genom att skapa möjligheter att handleda doktorander blir lärosätet attraktivare för rekrytering av lärare vilket skapar förutsättningar att med begränsade resurser skapa kompletta utbildnings- och forskningsmiljöer.

Högskolan i Borås anser att kompetensutveckling och livslångt lärande är viktigt för samhället och lärosätena. Mot denna bakgrund stödjer högskolan betänkandets förslag om att se över högskolelagen samt att prestationer ges minskad betydelse i resursfördelningen för utbildning. Det sistnämnda kommer att skapa incitament att i högre grad fokusera på kurser för yrkesverksamma och på distansutbildning. Samtidigt ser högskolan att prestationer och genomströmning är viktiga faktorer som bör inkluderas i kvalitetssäkringssystemet för grundutbildningen.

### **Samverkan och samhällspåverkan**

Att bedriva utbildning och forskning i samverkan med det omgivande samhället är naturligt för Högskolan i Borås. Högskolans uppdrag som akademiskt lärosäte är att omvandla samhällsliga utmaningar till vetenskapliga problem och frågeställningar, och bidra till en samhällsutveckling baserad på kunskap och excellent forskning.

Högskolan i Borås ser därför positivt på att samverkansuppgiften förtydligas ytterligare i högskolelagen och att det tydliggörs att lärosätenas roll är bredare än att informera om sin verksamhet och sprida forskningsresultat. Genomförandet av agenda 2030 är en process som fordrar långsiktiga satsningar och stabila förutsättningar vilket kräver utveckling av en incitamentsstruktur som premierar samverkan på lärosätes och individnivå.

Högskolan ser det som naturligt att styrning och prioritering av samverkan aspekter kan ske inom ramen för överenskommelserna. Detta kräver i enlighet med högskolans tidigare resonemang runt överenskommelserna att resurser kopplas till eventuella åtaganden. Av samma anledning är högskolan positiv till att satsningar inom samverkansområdet fördelas efter utlysning och att dessa medel efter utvärdering övergår till ordinarie anslag.

Högskolan tillstyrker även förslaget att uppföljning av samverkansarbetet primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet samt att UKÄ kan ges uppdraget att genomföra tematiska utvärderingar inom specifika områden. Högskolan delar utredarens åsikt att lärosätenas roll i innovationssystemet bör utredas separat.

### **Jämställdhet**

Högskolan i Borås delar utredarens samtliga bedömningar rörande jämställdhet då merparten av detta arbete redan pågår. Däremot ser högskolan problem med att UKÄ ges ansvar för utvärdering och uppföljning inom området. Detta då det redan finns flera aktörer med liknande uppdrag inom området och att detta leder till otydlighet och skapar onödigt merarbete på lärosätena. Vidare ställer sig högskolan bakom förslaget att rekryteringsmålen för kvinnliga professorer tas bort.

### **Resurstilldelning**

Högskolan i Borås ställer sig bakom förslaget om ett samlat anslag. Ett samlat anslag innebär en markering av att utbildning och forskning hör ihop och skapar en ökad rådighet för lärosätena att använda tilldelade resurser fritt mellan verksamhetsgrenarna utifrån lärosätets mål, strategier och behov. Den stora poängen med ett samlat anslag är att lärosätena kan disponera anslaget på annat vis än grunderna för fördelning av anslaget. Detta förutsätter en verksamhetsgren och att lärosätena äger rätt att flytta medel mellan forskning och utbildning. Avräkning av anslaget kan och ska därmed inte ske även om lärosätet i realiteten kommer att fortsättningsvis ha behov av att följa upp verksamheten utifrån lärosätets mål och strategier. Poängen med ett samlat anslag är dock att lärosätets styrelse säkrar verksamhetens kvalitet och att utvärderingar som genomförs av UKÄ uppmärksammar eventuella kvalitetsbrister i utbildning och forskning.

Högskolan i Borås delar den kritik som över åren riktats mot den existerande prestationsbaserade prislappsmodell för avräkning av anslaget till utbildning. Betänkandets modell baserad på en fast bas och en rörlig del baserad enbart på helårsstudenter skulle innebära en klar förbättring för lärosätena. Framförallt skulle förslaget om att ta bort prestationer uppmuntra lärosätena att utöka antalet utbildningar där prestationsgraden är lägre som till exempel kurser för yrkesverksamma och distansutbildning.

Problematiken med föreslagen modell är att den på sikt riskerar bli alltför styrande. Konsekvensen av att införa mål för antalet studenter och en genomsnittsprislapp per lärosäte är att det ger incitament till att genomföra kostnads-effektiva utbildningar. Högskolan ser en uppenbar risk med att en enhetlig ersättning leder till en utveckling med fler utbildningar som lämpar sig för storsalsföreläsningar och färre utbildningar med laborativa inslag eller verksamhetsförlagda utbildningsmoment som många samhällsviktiga kräver.

En viktig del i att lösa problematiken runt de så kallade bristutbildningarna är att stora utbildningssatsningar måste följas av motsvarande satsningar inom forskning inom dessa områden. Förslaget att ett utökat utbildningsuppdrag leder till en ökning av lärosätets forskningsram är enligt Högskolan i Borås därför av yttersta vikt. Speciellt vid lärosäten med ett i relation till utbildningen litet anslag för forskning innebär förslaget att vi kan bygga miljöer där våra medarbetare tränas i det kritiska och vetenskapliga förhållnings- och arbetssätt som studenternas kommande professionsutövande fordrar.

Högskolan i Borås stödjer även betänkandets förslag om ökade basanslag. Ett ökat basanslag innebär en ökad rådighet för lärosätena och ökade möjligheter att utveckla lärosätesspecifika profiler. Ökning av basanslagen föreslås ske antingen genom att nya medel tillförs och/eller genom att en omfördelning sker från de statliga forskningsråden till universitet och högskolor. Högskolan i Borås ser gärna att såväl nya medel tillförs och att justeringar i relationen mellan resurser till forskningsråden och lärosätena genomförs.

Högskolan i Borås vänder sig dock emot att fördelning av nya medel och de medel som omfördelas ska ske utifrån respektive lärosätets historiska tilldelning av bidrag från de berörda finansörerna. En sådan modell stödjer inte universitetets och högskolors profilering utan är konserverande. Exempelvis sker 96 % av fördelningen från de statliga forskningsråden till de etablerade och fackinriktade universiteten. Detta samtidigt som de nya universiteten och högskolorna, med knappt har fyra procent av anslaget från de statliga forskningsråden, har närmare elva procent av landets samlade bibliometriska index. De statliga forskningsrådets, och då framför allt Vetenskapsrådets, tilldelning avspeglar således långt ifrån kvaliteten i svensk forskning mätt, i brist på bättre mått, med bibliometriskt index.

Högskolan i Borås förordar därför en fördelningsmodell baserad på en eller flera kvalitetsindikatorer där, i motsats till betänkandet, samverkan kan utgöra en aspekt. Högskolan stödjer även att olika expertmyndigheter, tillsammans med lärosätena, tar fram dessa indikatorer. En sådan kvalitetsindikator som skulle stärka profileringen och kopplingen mellan utbildning och forskning samt forskarutbildning vid mindre lärosäten är att forskningsresurser fördelas

till de högskolor som erhållit examenstillstånd på forskarnivå. Med relativt små medel skulle det leda till en långsiktigt hållbar finansiering av dessa styrkeområden vilket är en förutsättning för att fullt ut utnyttja den stora potential som finns i de mindre och medelstora lärosätenas utbildning, forskning och samverkan.

### **Det ekonomiadministrativa regelverket**

Högskolan i Borås tillstyrker förslaget om att långsiktig styrning som idag ingår i regleringsbrev regleras i förordning. Högskolan ser det som välbehövligt att se över det ekonomiadministrativa regelverket. Utredningen hastar snabbt förbi detta viktiga och komplexa område och lämnar inga konkreta förslag att ta ställning till. Detta finner högskolan beklagligt och efterlyser en bättre genomlysning och presentation av både problem och möjliga lösningar. Högskolan tillstyrker även att de undantag som finns för sektorn ska gälla fortsättningsvis och att det kan finnas behov av ytterligare undantag för att bättre anpassa styrningen till lärosätenas särskilda behov.

Ett exempel är Ekonomistyrningsverkets nya föreskrifter och allmänna råd till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605) som innebär att universitet och högskolor ska redovisa antal och styckkostnad i de ärendeslag där de har handlagt ett stort antal ärenden. För lärosäten innebär denna reglering en ökad administration samtidigt som det är oklart vilken typ av ärenden som omfattas. Högskolan i Borås ställer sig även frågande till hur denna förordningsändring skulle leda till bättre förståelse för vår verksamhet och ökad kvalitet på högskolans årsredovisning.

---

I detta ärende har Mats Tinnsten, rektor, beslutat. I den slutliga handläggningen har controller Magnus Bergenholtz, föredragande, deltagit.

Mats Tinnsten  
Rektor

Magnus Bergenholtz  
Controller