

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm, 2019-06-19

Remiss

Remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

U2019/00304/UH

KTH har givits möjlighet att lämna synpunkter på Styr- och resursutredningens betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6.

Remissvaret har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av prorektor, vicerektor för utbildning, vicerektor för forskning, ekonomichef, planeringschef och en studeranderepresentant. Inför rektors beslut om remissvar har universitetsstyrelsen, fakultetsrådet och rektors strategiska råd informerats och givits möjlighet att lämna synpunkter.

Sammanfattning

KTH tillstyrker att styrmodellen är tillitsbaserad.

KTH tillstyrker en samlad proposition och en utvecklad dialog mellan regeringen och lärosätena.

KTH tillstyrker att regelverket för utbildningssamarbeten ses över.

KTH tillstyrker att andelen direkta basanslag för forskning ska utgöra minst hälften av de totala intäkterna för forskning.

KTH tillstyrker att de nuvarande anslagen för utbildning respektive forskning ersätts med ett anslag.

KTH tillstyrker att helårsprestation tas bort som grund för avräkning av anslag.

KTH tillstyrker att en ökad andel direkta anslag till forskning finansieras genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer.

KTH tillstyrker att nuvarande anpassningar och undantag i EA-regelverket behålls.

KTH tillstyrker att det utreds vilka ytterligare undantag som behövs i EA-regelverket.

KTH uttrycker vissa tveksamheter gällande analysfunktionen.

KTH avstyrker att de normer och grundvärden som utredningen tar upp, regleras i högskolelagen.

KTH avstyrker att dagens differentierade prislappar tas bort.

KTH avstyrker modellen med lärosätesprislappar.

Inledning

KTH menar att de frågor som utredningen haft i uppdrag att hantera är viktiga. I grunden handlar det bland annat om tillit mellan regeringen och lärosätena, sambandet mellan utbildning och forskning, lärosätenas relevans för samhällsutvecklingen och långsiktighet i planering. Mycket kan förbättras och förändras för att olika lärosäten ska komma mer till sin rätt och utvecklas enligt de förutsättningar som råder. Dock möter STRUT-utredningen fullt ut få av dessa frågor. Förslagen är svepande och tar inte hänsyn till bredden bland de svenska lärosätena, snarare andas flera förslag att stora bredduniversitet är modellen. Detta gäller t.ex. frågan om prislappar.

En tillitsbaserad styrmodell är en god utgångspunkt. Det ger förutsättningar för ökad autonomi vilket i sig främjar kvalitet i såväl utbildning som forskning. Vissa hinder kan dock behöva undanröjas för än bättre samverkan och ökad handlingsfrihet. En generell invändning mot förslagen lagda i STRUT är att flera är av karaktären återreglering. Det betyder än mer detaljstyrning och gynnar inte autonomi och en flexibilitet i att som KTH gör verka på den internationella universitetsarenan. En annan generell invändning handlar om att för många av förslagen ska utredas ytterligare eller beskrivs som modellförslag.

Styrning, ansvar, kvalitet

Viktigt i sammanhanget är att man är noga med vad som är regeringens respektive lärosätets ansvar. Lärosätet har sina egna styrdokument och dessa bör inte blandas ihop med regeringens styrning. Den tillit som man bygger upp mellan lärosätet och regeringen genom utökad dialog får inte undergrävas genom att regeringen detaljstyr lärosätena i regleringsbrevet eller på annat sätt. I dialogen kan man med fördel diskutera hur lärosätena kan bidra till lösningar för viktiga samhällsutmaningar som till exempel jämställdhet och hållbar utveckling.

KTH gör under de kommande åren stora satsningar på jämställdhet, hållbar utveckling, internationalisering och digitalisering. Dessa satsningar kommer i förlängningen att bidra till bättre kvalitet i verksamheten men de kräver också resurser som i dagens läge är svåra att hitta.

KTH vill än en gång betona vikten av att basanslaget höjs. Att fundera över **hur** resurser tilldelas är viktigt, men löser inte ett av de grundläggande problemen, nämligen att basanslaget inte är tillräckligt för att finansiera utmaningar som digitalisering, krav på relevant infrastruktur och den oroande utvecklingen för utbildning på forskarnivå. Även lokaliseringen i Stockholmsregionen medför ett högt kostnadsläge för lokaler samtidigt som intäkterna inte är högre än för andra lärosäten. Många lärosäten, däribland KTH, framför kontinuerligt att det behövs större basanslag till forskning och forskarutbildning och att anslaget och prislapparna för utbildning på grundnivå och avancerad nivå urholkats under lång tid.

Hållbar utveckling

Enligt Högskolelagen ska universitet och högskolor främja en hållbar utveckling. Det konstateras i utredningen att "Målen i 5 § mål är sådana som inte nödvändigtvis varit en del av högskolans traditionella identitet, utan som det tvärtom delvis har funnits och finns strukturer som motverkar." Någon utvärdering om hur högskolorna uppfyller detta mål har egentligen inte gjorts. Det närmaste är den tematiska utvärdering som UKÄ gjorde 2017 av hållbar utveckling i utbildning. I den konstateras att många av lärosätena har behov av att utveckla sina processer för sitt arbete med hållbar utveckling i utbildning. Det verkar alltså som att styrningen genom högskolelagen för detta mål är svag. Trots detta nämns hållbar utveckling knappt i rapporten annat i allmänna ordalag som ett viktigt område.

Kapitel 4

Grundvärden och normer

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen så att vissa akademiska grundvärden och normer därmed markeras tydligare.

Man kan här fråga sig varför normer ska fastställas i högskolelagen? Det innebär att man därmed stänger dörren för att normer förändras över tid och att vissa förhållningssätt därmed cementeras. Det hade varit på sin plats med en fördjupad diskussion om just normer och om dessa ska slås fast i lag eller fortsätta att vara just normer som till sin natur är väl kända inom sektorn men som kanske tillämpas något olika vid lärosätena, beroende på lärosätets storlek, utbildnings- och forskningsprofil med mera.

KTH håller med om att de normer som utredningen tar upp i detta sammanhang är viktiga men anser inte att det ska regleras i högskolelagen. Det handlar om förhållandet till autonomi för lärosätena och om regeringen verkligen har tillit till lärosätena att själva organisera sin verksamhet på ett bra sätt. Där tidigare förändringar genomförts ska det inte nu återregleras.

Kapitel 5

Samlad proposition

Utredningen presenterar en modell med en samlad proposition för högre utbildning och forskning och fyraåriga överenskommelser som föregås av en dialog mellan regeringen/departementet och lärosätet. Tanken med en samlad högskoleproposition är mycket god. Det skulle stärka sambandet mellan utbildning och forskning och samverka på ett bra sätt, både från regeringens sida, men också från lärosätena som sannolikt skulle inbjudas att göra inspel inför propositionen. KTH tillstyrker därför detta förslag.

Utvecklade dialoger

Att utveckla dialogen mellan regeringen och lärosätena är ett bra förslag som KTH stöder. Det är oklart hur dessa ska fungera i praktiken eftersom det inte kommer vara två jämbördiga parter som möts. Det finns dock förutsättningar att dialogerna

kan utveckla ett lärosätes specifika profiler. KTH är ett internationellt konkurrenskraftigt lärosäte och ytterligare förstärkning av den positionen kräver att det utvecklas differentierade uppdrag och att resurser ges för att KTH ska fortsätta att vara ett av Sveriges ledande lärosäten. Dialogerna behöver ge utrymme för detta.

Överenskommelserna/dialogprotokollen ska därför se helt olika ut för olika lärosäten. För att fylla det syfte som utredningen tänker sig är det mycket viktigt att överenskommelserna verkligen får unikt innehåll för varje lärosäte. Sådant som gäller alla lärosäten ska dokumenteras i lag, förordning eller regleringsbrev.

Det kräver dock med stor sannolikhet utökade resurser såväl hos lärosätena som hos regeringskansliet. KTH ser en fara i att dialogerna, överenskommelserna och uppföljningarna blir tidskrävande, ställer krav på ytterligare inrapportering av data/återrapportering och därmed blir kostnadsdrivande och ytterligare ökar behovet av administrativt stöd hos båda parter. KTH vill inte se en tillbakagång till den tid då regleringsbrevet hade en mängd återrapporteringskrav.

Vidare bör man också vara vaksam på att dialogprotokollen/överenskommelserna inte blir alltför styrande och hämmar initiativ som kan uppkomma under fyraårsperioden. KTH vill inte heller se att slutet av fyraårsperioden blir en tid då utvecklingen avstannar i avvaktan på nästa fyraårsperiod. KTH menar att man bör överväga någon form av rullande fyraårsplanering. Framförhållning med det tidsperspektivet är något som verksamheten efterfrågar.

Ny analysfunktion

Utredningen föreslår att en analysfunktion inrättas med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar. Funktionen ska också göra en samlad analys inför propositionen om utbildning och forskning.

En analysfunktion som beskrivs i utredningen med koppling till de samlade propositionerna kan vara ett sätt att stödja regeringen i arbetet med propositionen. Samtidigt finns redan flera myndigheter med uppdrag att samla in data och att göra analyser och utredningar utifrån dessa. Man bör därför vara noga med vilka uppdrag som analysfunktionen får i relation till andra myndigheter inom sektorn. Redan idag tyngs lärosätena av att en lång rad myndigheter begär inrapportering av olika slag.

Lärosätena levererar dessutom en stor mängd data och återrapporteringar i sina årsredovisningar. Data levereras även på andra sätt till exempel i samband med särskilda regeringsuppdrag eller granskningar som görs av bland andra Riksrevisionen. På samma sätt som med de utökade dialogerna och överenskommelserna finns här en fara i att lärosätena ska leverera ytterligare data till analysfunktionen. Man kan tänka sig att analysfunktionen använder den data som redan finns insamlad av främst UKÄ och SCB. Samtidigt är det viktigt att de slutsatser som dras av analyser och utredningar är väl underbyggda och görs av personer med god kännedom om verksamheten vid universitet och högskolor.

Placeringen av analysfunktionen med UKÄ som värmyndighet och som också skulle tillhandahålla till exempel administrativt stöd och lokaler, kan göra det problematiskt att skilja på vem som gör vad i form av uppföljning och analys.

Kapitel 6

Samband mellan utbildning och forskning

Utredningen betonar att sambandet mellan utbildning och forskning är viktigt och att styrningen ska utgå från detta. KTH välkomnar detta och konstaterar att det stämmer väl överens med KTH:s egna styrande dokument såsom till exempel utvecklingsplanen.

Utbildningsutbudet

KTH tillstyrker att utbildningsutbudet fortsatt ska vara lärosätenas ansvar. Därför är det bra att utredningen föreslår att styrningen begränsas till totalnivån på antalet helårsstudenter och att utbildningsuppdragen är fyraåriga.

Inom vissa områden kan det från tid till annan finnas skäl till en mer specifik styrning mot antal examina. KTH tillstyrker att den möjligheten finns.

Samverkan i utbildning

Utredningen lyfter möjligheterna för lärosäten att samverka i utbildningen och att etablera gemensamma utbildningar som också leder till gemensam examen. Lärosätena har denna möjlighet sedan ett antal år tillbaka. KTH är ett av få lärosäten som jobbat intensivt med att etablera gemensamma utbildningar. Regelverket ger möjligheten, men i praktiken är det många frågor som måste lösas. Det gäller både om utbildningssamarbetet är nationellt eller internationellt. I och med att KTH fäst stor vikt vid att etablera utbildningssamarbeten har många av problemen fått en lösning och många samarbeten har kunnat etableras såväl med lärosäten inom Sverige som med många andra lärosäten över hela världen. KTH välkomnar därför att regelverket ses över för att ytterligare underlätta utbildningssamarbeten. I det arbetet är det viktigt att ta till vara de erfarenheter som KTH och andra lärosäten fått under de senaste åren genom sitt arbete med att etablera utbildningssamarbeten.

Fort- och vidareutbildning samt livslånga lärandet

Utredningen frågar sig hur behovet av det livslånga lärandet ska tillgodoses. Behovet för individen uppstår av olika orsaker och det kan också lösas på en mängd olika sätt. Det är viktigt att slå fast att det livslånga lärandet är ett gemensamt ansvar mellan å ena sidan individen och å andra sidan lärosäten, offentlig sektor och näringslivet. Universiteten kan inte ha ensidigt ansvar för kompetensutveckling som normalt i många fall åligger den organisation där individen är anställd. När en individ behöver kompetensutveckla sig inom ramen för sin anställning bör detta företrädesvis göras som uppdragsutbildning.

KTH menar att lärosätena har en viktig roll i fortbildning och vidareutbildning. Inte minst inom det tekniska området går utvecklingen snabbt och behovet av fortbildning kan därför uppstå kort efter avslutad yrkesutbildning och kvarstår sedan under hela den yrkesverksamma perioden. Det är alltså en viktig uppgift för lärosätena att kunna tillhandahålla olika typer av utbildning som ingår i det livslånga lärandet. Samtidigt motverkas autonomitanken genom ytterligare detaljregleringar i högskolelagen. Det är närmast självklart att utbildning ska vara tillgängligt för alla oavsett om någon gör sin första universitetsutbildning eller om man fortbildare sig under livet.

Vid sidan av möjligheterna att erbjuda uppdragsutbildning som köps av företag och myndigheter, är det viktigt att man även ger enskilda individer möjlighet att själva välja vilken utbildning man vill läsa för att uppnå en önskad kompetensutveckling. Därför behöver lärosätena kunna erbjuda anslagsfinansierade kurser som är fritt sökbara och nätbaserade kurser som är fritt tillgängliga.

En övergång inom ramen för befintliga resurser till mer fort- och vidareutbildning kan för KTHs del innebära att färre ingenjörer och arkitekter kommer ut i samhälle och näringsliv. Finansieringen är därmed inte tillfyllest i dagens läge. Medel för fortbildning och vidareutbildning och medel för att erbjuda nätbaserad fritt tillgänglig utbildning måste därför tillföras.

Basanslag

Utredningen föreslår att regeringen ska ha som mål att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala intäkterna till forskning. KTH tillstyrker detta och vill också understryka vikten av att basanslaget ökar i omfattning.

Det är angeläget att öka basanslagen till forskning och forskarutbildning. KTH välkomnar därför översynen av de statliga forskningsfinansiärerna med syftet att den statliga forskningsfinansieringen är ändamålsenligt organiserad. En större andel basanslag är av vikt bland annat för kompetensförsörjningen internt inom lärosätena men också nödvändigt för att kunna säkra tillgången på infrastruktur som är en nödvändig komponent för att forskning och utbildning ska kunna fungera på ett bra sätt och att Sverige fortsatt ska kunna ligga i framkant i teknikutvecklingen.

Förutsättningen att profilera lärosätet begränsas av ett alltför stort inflytande av externa forskningsfinansiärer där de statliga finansiärerna sällan har utrymme för nyfikenhetsdriven forskning (grundforskning och tillämpad forskning). Samtidigt läggs ett stort arbete ned på att söka externa bidrag till forskning vilket kan gå ut över kvaliteten i den forskning som sker (jmf SUHF:s rapport 2018, Hwang, Forskningskvalitet, effektivitet och externs finansiering respektive Journal of informatics, 2018, Sandström och van den Besselaar, Funding, evaluation, and the performance of national research systems).

Utbildning på forskarnivå

Nationellt behövs en klarare bild av kompetensförsörjningen avseende forskarutbildade. KTH tar ansvar för omfattning och inriktning, däremot är dagens basfinansiering inte tillräcklig för att den vägen finansiera forskarutbildningen. Det stora flertalet forskningsfinansiärer ger heller inte resurser till den fyraåriga utbildningen utan i regel finansieras tre av de fyra åren. Ofta med motivation att man inte vill finansiera kursdelen av forskarutbildningen. STRUT-utredningen i sig tar inte upp frågan om behovet av forskarutbildade i Sverige, vare sig det faktum att andelen internationella studenter är högre än nationella eller frågan om resurser i sin helhet.

Breddad rekrytering

KTH arbetar kontinuerligt med frågan om breddad rekrytering och ytterligare förtydligande är inte nödvändigt för KTH:s del.

Åtgärder för att främja hög kvalitet

Det nya nationella kvalitetssäkringssystemet som omfattar även utvärdering av forskning. KTH har genomfört två utvärderingar av forskning (2008 och 2012) samt planerar nästa till 2019/2020. Denna finns integrerad i KTHs system för kvalitetssäkring. KTH ser därför inget behov av ytterligare ramverk.

Kapitel 7

Samhällsnytta och samverkan

Som utredningen konstaterar finns en hela tiden ökande förväntan på hur akademien kan bidra till samhällsutvecklingen där samverkan är ett starkt medel som samtidigt stärker relevans och kvalitet i utbildning och forskning. Det är oklart varför utredningen ser ett behov av förändrad lydelse i högskolelagen, särskilt för KTH där samverkan redan idag är en naturlig del av verksamheten. KTH avstyrker därför ytterligare förstärkningar i högskolelagen.

Särskilda uppdrag till lärosätena kan med fördel dokumenteras i överenskommelserna. KTH vill än en gång framföra att de utökade dialogerna kombinerat med fyraåriga överenskommelser ställer krav på såväl lärosätet som departementet gällande kompetens. Uppföljning av samverkan är komplex och låter sig inte enkelt mätas, eller följas upp med indikatorer vilket flera tidigare rapporter också konstaterar. Andra faktorer kan vara av större vikt såsom till exempel personrörlighet som KTH arbetar aktivt med att främja.

Att styra medel till samverkan bör inte ske med ledning av indikatorer eller någon annan generell fördelningsnyckel i resursfördelningen. Samverkan tar sig olika uttryck vid olika lärosäten. KTH håller därför med utredningen att regeringen kan prioritera medel för särskilda ändamål och lämpligast i dialogerna.

Återigen ser KTH att STRUT-utredningen har bristande insikt i kvalitetssäkringssystemet som helhet. Systemet ger redan nu utrymme för att följa upp samverkan.

Kapitel 8

Jämställdhet

KTH har jämställdhet som ett av sina prioriterade områden i utvecklingsplanen. Utredningens genomgång om arbetet med jämställdhet stämmer väl överens med KTH:s arbete.

Utredningens skrivningar är framåtsyftande vilket stöder det pågående arbetet inom sektorn med jämställdhetsintegrering. Samtidigt har de befintliga målen avseende rekrytering av kvinnor till professorer varit en pådrivande kraft.

KTH vill, utifrån sitt eget arbete med jämställdhet, betona att ojämställdhet i akademien handlar om både strukturella och kulturella faktorer. Det behövs ett arbete med den organisationskultur som råder, vilket bland annat förekomsten av sexuella trakasserier visar. Förändringsarbetet som pågår måste vara forskningsbaserat och bland annat genusforskning är därför en viktig bas i arbetet för ökad jämställdhet.

Kapitel 9

Gemensamt anslag

Utredningen föreslår att de nuvarande anslagen för utbildning respektive forskning och forskarutbildning ersätts med ett anslag. Inom anslaget ska en viss andel användas till respektive ändamål. Viss del av anslaget kan också öronmärkas för särskilda ändamål som närmare framgår av regleringsbrev eller överenskommelse.

I och med uppdelningen i det samlade anslaget blir möjligheterna att hantera ekonomisk redovisning och att göra uppföljningar i princip desamma som i dagens läge. Att redovisa intäkter och kostnader uppdelat på utbildning och forskning kommer även fortsättningsvis att vara nödvändigt och önskvärt av såväl lärosäten som andra myndigheter.

Utredningen föreslår att utbildningsdelen av anslaget delas upp i en fast bas och i en rörlig del som är resultatbaserad grundad på antal helårsstudenter. Helårsprestationer föreslås inte längre ha någon inverkan på resurstilldelningen. Utredningen föreslår också att dagens prislappar tas bort.

Prislappar

KTH tillstyrker inte att dagens differentierade prislappar tas bort. Prislapparna har genom åren urholkats, vilket KTH bland annat påtalat i flera budgetunderlag. Ersättningen till teknisk utbildning måste baseras på att den är beroende av uppdaterad infrastruktur och delvis bedrivs som laborationer i mindre grupper vilket gör att det behövs fler lärare och att lokalbehovet är större. Vissa lokaler har heller inte någon alternativ användning. Prislapparna används också som grund för intern fördelning av medel av de flesta lärosäten.

Regeringen kommer dessutom att behöva någon form av prislapp vid fördelning av nya platser/borttagande av utbildningsplatser. Dessa måste då rimligtvis vara samma för alla lärosäten som har samma sorts utbildning.

KTH tillstyrker däremot att helårsprestation tas bort som grund för avräkning av anslag.

Att vid avräkning använda den lärosätens unika "prislapp" som uppstår vid division av ersättningsbelopp med antal förväntade helårsstudenter enligt utredningens förslag riskerar att ytterligare underminera teknisk utbildning och ersättningen till den. Det föreslagna systemet kommer inte att främja startandet av nya utbildningar som kräver hög eller mycket hög ersättning såsom bland annat teknisk och naturvetenskaplig utbildning. I förlängningen kommer det inte att gynna utvecklingen av Sverige som en kunskapsnation utan kommer snarare bidra till att Sverige halkar efter i utvecklingen och i internationella rankinglistor.

Prislapparna blir olika för olika lärosäten och kommer att leda till diskussioner om varför ett lärosäte har en högre prislapp än ett annat. Dessa prislappar är inte avsedda för jämförelse men kommer oundvikligen att användas för det ändamålet.

KTH avstyrker därför att lärosätesprislistor enligt utredningens modell införs då detta på sikt urholkar förutsättningarna att bedriva teknisk utbildning av hög kvalitet.

Öka direkta anslag till forskning

Utredningen föreslår att en ökad andel direkta anslag för forskning finansieras genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. KTH tillstyrker att detta i så fall görs i enlighet med utredningens förslag så att fördelningen till lärosätena blir utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning. Detta är viktigt då tilldelningen till respektive lärosäte är ett resultat av lärosätets inriktning och dess upparbetade vetenskapliga kvalitet.

Utredningen föreslår att vissa särskilda medel bör ingå i det samlade anslaget. Utredningen talar vidare om vissa riktade satsningar inom högskolan som bör fördelas genom utlysningförfarande och att UHR ska svara för att administrera dessa särskilda satsningar. Det är oklart om även dessa riktade satsningar ska ingå i det samlade anslaget. Under alla förhållande är det viktigt att de särskilda medlen och de riktade satsningarna är utpekade och öronmärkta, både som uppdrag och när det gäller medelstillsdelningen. Det är inte lämpligt att ytterligare fördela pengar till exempel till UHR som riktar sig till lärosäten och som ska sökas i särskilt ordning. Det skapar en ineffektivitet med statens pengar. Det är bättre att dessa pengar fördelas i samband med de fördjupade dialogerna i direkta uppdrag.

Kapitel 10

KTH instämmer i utredningens sammanfattande bedömning om att de anpassningar och undantag som gjorts för universitet och högskolor i EA-regelverket är ändamålsenliga och bör behållas. KTH anser vidare att de bör gälla för samtliga universitet och högskolor.

KTH tillstyrker utredningens förslag att den styrning som idag finns i regleringsbrev och är av långsiktig karaktär regleras i högskoleförordningen.

KTH anser dessutom att det skyndsamt bör utredas vilka ytterligare undantag som behövs. Detta för att lärosätena ska kunna utveckla sitt arbete med samverkan med det omgivande samhället nationellt och internationellt samt samverkan med andra lärosäten nationellt och internationellt. Det nuvarande regelverket är i vissa fall ett direkt hinder mot att utveckla samarbeten och samverkan. KTH tillstyrker utredningens förslag att de förslag från Autonomipropositionen som ännu inte genomförts, ses över.

Remissvaret har utarbetats av avdelningschef Åsa Gustafson, avdelningen för planering, kvalitetssamordning och förvaltningsjuridik vid det gemensamma verksamhetsstödet vid KTH.

Sigbritt Karlsson
Rektor