

Utbildningsdepartementet
Universitets- och högskoleenheten

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

Arbetsgivarverket har beretts möjlighet att lämna synpunkter på remissen *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)*. Arbetsgivarverket besvarar remissen med utgångspunkt i ett statligt arbetsgivarpolitiskt perspektiv.

Generell kommentar

Arbetsgivarverket vill inledningsvis framhålla att förändringar avseende styrning och resurstilldelningen för universitet och högskolor inte får inverka på friheten i ramanslagsmodellen eller i den arbetsgivarpolitiska delegeringen.

Ramanslagsmodellen och delegeringen är förutsättningar för att statliga myndigheter under regeringen ska kunna fullgöra sin arbetsgivarpolitiska roll.

Arbetsgivarverkets yttrande till utredningens förslag

Ändamålsenlig styrning

Utredningen menar att målen för styrningen av universitet och högskolor är att främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande samt att understödja ett tydligt samhällsansvar och strategisk handlingsförmåga. Detta ligger i linje med utvecklingen mot en tillitsbaserad styrning och ledning enligt de principer som Tillitsdelegationen har utvecklat på regeringens uppdrag. Som Arbetsgivarverket dock konstaterade i remissvaret på betänkandet *Med tillit växer handlingsutrymmet (SOU 2018:47)*, så är de föreslagna principerna tänkta att lösa problemområden som identifierats tillsammans med kommuner och landsting. Tillitsdelegationen arbetar just nu med det utvidgade uppdraget rörande den statliga förvaltningen och det återstår att se i vilken utsträckning lärosätena kan dra nytta av de aktuella principerna.

Formaterat: Tyska (Tyskland)

Regeringen ska presentera en samlad proposition för högre utbildning och forskning varje mandatperiod

Utredningen föreslår att den generella styrningen av högre utbildning och forskning ska ske genom en samlad proposition vart fjärde år. Syftet är att öka långsiktigheten för lärosätena och stärka samordningen mellan politikområdena.

Arbetsgivarverkets bedömning är att ökad samordning av politiken skulle skapa bättre förutsättningar för samordning på lärosätetsnivå. Det skulle i sin tur minska risken för effektivitetsförluster och stärka lärosätenas möjligheter att bedriva verksamheten ur ett helhetsperspektiv. Det är också ett viktigt signalvärde att politiken betraktar verksamhetsområdena utbildning och forskning som delar av samma helhet istället för som idag två separata stuprör. Arbetsgivarverket tillstyrker därför förslaget om en gemensam proposition.

Ett av de områden som utredningen anser bör behandlas i propositionen är utbildningsdimensioneringen. Arbetsgivarverket kan se fördelar med ett sådant upplägg – inte minst skulle det innebära mindre ryckighet för lärosätena. Vi vill emellertid betona vikten av att det finns en systematisk och kontinuerlig dialog mellan relevanta aktörer avseende arbetsmarknadens behov, både nationellt och lokalt, i relation till utbildningsbehovet. En av slutsatserna i utredningen om högskolans utbildningsutbud *Högre utbildning under tjugo år (SOU 2015:70)*, som Arbetsgivarverket ställde sig bakom, var att denna dialog behöver stärkas.

Regleringsbrevet ska kompletteras med ett nytt dialogbaserat och lärosätetsanpassat styrinstrument, i form av fyraåriga överenskommelser

Utredningen föreslår att lärosätenas regleringsbrev kompletteras med ett dialogbaserat styrinstrument som ska kallas överenskommelser. Styrinstrumentet operationaliserar den samlade propositionen och ska omfatta mål, dimensionering, särskilda uppdrag och resurstilldelning.

Arbetsgivarverket har ingen principiell invändning mot förslaget men vill betona att den nya styrformen inte får leda till ökad detaljstyrning. Att avgöra hur verksamheten ska utformas och ledas är lärosätenas ansvar. Vi förutsätter också att lärosätena erhåller adekvat ekonomisk ersättning för att klara den extra arbetsbelastningen om förslaget realiserar, givet att utredningens konsekvensanalys visar att processen med överenskommelser kommer att kräva en större administrativ arbetsinsats än idag.

Utredningen gör vidare bedömningen att inga särskilda ekonomiska incitament bör kopplas till överenskommelserna, åtminstone inte inledningsvis. Arbetsgivarverket önskar ett klargörande kring under vilka omständigheter och i vilka frågor det i så fall kan bli aktuellt. Rör det frågor relaterade till anställningar ska särskilda ekonomiska incitament inte användas utan dessa frågor hanteras

inom ramanslagsmodellen.

Ett gemensamt anslag för högre utbildning och forskning

Enligt utredningen är syftet med den finansiella styrningen av utbildning och forskning att understödja synen på högskolans verksamhet som en helhet, ge lärosätena ett tydligt ansvar för resursanvändningen och förutsättningar att planera långsiktigt samt att möjliggöra skillnader i mål och uppdrag lärosäten emellan. Arbetsgivarverket anser att detta är rimliga utgångspunkter för finansieringssystemet och välkomnar att huvudlinjen i utredningens förslag är att tydliggöra lärosätets ansvar för hur resurserna används.

En effekt av det nuvarande resurstilldelningssystemet är att kostnader för verksamhet, personal med mera måste hanteras uppdelade per verksamhetsområde, trots att de i praktiken är gemensamma. Detta främjar varken helhetssyn eller effektivt resursutnyttjande. Med ett samlat anslag skulle lärosätena få mer inflytande över resursanvändningen vilket kan underlätta helhetssyn och effektivare resursutnyttjande. Arbetsgivarverkets bedömning är att det i så fall skulle kunna påverka kompetensförsörjningen på ett positivt sätt. Vi vill emellertid uppmärksamma om att ett samlat anslag också skulle kunna medföra en risk för att ett verksamhetsområde gynnas på bekostnad av det andra. Om förslaget genomförs är det därför viktigt att följa upp att det blir en rimlig balans.

Ett av utredningens främsta argument för ett samlat anslag är att det skulle stärka kopplingen mellan utbildning och forskning, vilket vore positivt för kvaliteten i båda verksamheterna. Det kan inte nog understrykas att ur ett kompetensförsörjningsperspektiv är hög kvalitet i utbildningen mycket angelägen, för privata såväl som för offentliga verksamheter. Utredningen presenterar emellertid inget tydligt stöd för varför ett samlat anslag skulle få den effekten eftersom det även fortsättningsvis kommer att vara upp till lärosätena hur resurserna fördelas internt. Arbetsgivarverket ställer sig av denna anledning försiktigt positivt till förslaget. Det är bra att utredningen vill stärka kopplingen mellan utbildning och forskning men det behöver följas upp huruvida den föreslagna förändringen får önskad effekt.

Hälften av de totala forskningsintäkterna ska utgöras av direkta statsanslag

Utredningen föreslår att inom åtta år ska minst hälften av de totala forskningsintäkterna för universitet och högskolor utgöras av direkta statsanslag. Syftet är att minska lärosätenas beroende av externa bidrag och därigenom öka deras förutsättningar att planera långsiktigt och arbeta strategiskt med kompetensförsörjningen.

Arbetsgivarverket delar utredningens bild av att lärosätenas beroende av externa bidrag försvårar långsiktighet. Externa forskningsmedel kommer ofta tillsammans med tidsgränser, krav på medfinansiering och liknande vilket kan verka begränsande för lärosätenas handlingsförmåga. Arbetsgivarverket anser att det är rimligt att lärosätena har (viss) möjlighet att styra forskningsresurserna då det är tätt knutet till kompetensförsörjningen. Arbetsgivarverket ställer sig därför positivt till intentionen med förslaget.

Arbetsgivarverket noterar att utredningen inte tar upp konsekvenserna för forskningsråden i sin konsekvensanalys. Det är problematiskt eftersom förändringarna som föreslås kommer att påverka forskningsråden i stor utsträckning. Skulle förslaget om att öka basanslagets andel realiseras, utgår Arbetsgivarverket från att forskningsråden ges praktiska förutsättningar i termer av tid och resurser, så att de har reella möjligheter att ställa om.

Slutligen vill vi lyfta att förändringen skulle innebära att det ställs högre krav på lärosätenas interna kvalitetssystem, givet att en instans för granskning av forskningsmedelsansökningar försvinner. Arbetsgivarverket har ingen åsikt om huruvida det här är en önskvärd utveckling eller inte men vill uppmärksamma på effekten.

Resurstilldelningen för utbildning ska delas upp i en fast och en rörlig del och prestation ska ges minskad betydelse i resurstilldelningen

Utredningen föreslår att resurserna för högre utbildning ska bestå av två delar; en fast bas och en rörlig del baserad på antalet helårsstudenter. Förslaget innebär att studenternas prestation tas bort som tilldelningsgrund och att hälften av utbildningsramen tillfaller lärosätet oavsett det faktiska studentantalet varje år.

Arbetsgivarverket tycker att de föreslagna principerna för resurstilldelning är bra. Ur ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv är det positivt med ökad förutsägbarhet då det underlättar för lärosätena att planera för sitt kompetensbehov.

Förslaget är dessutom relevant givet de förändringar som arbetsmarknaden genomgår just nu. Digitaliseringen och den snabbare förändringstakten gör att utbildning behöver ske återkommande i livet. Högskolan har stor potential att spela en nyckelroll i denna utmaning och förändringsprocess men nuvarande resurstilldelningssystem ger inte lärosätena tillräckliga incitament att utveckla denna roll. Lärosätena behöver få reella förutsättningar att satsa på kurser som är relevanta för det livslånga lärandet. Av detta skäl anser Arbetsgivarverket att det är positivt att utredningen föreslår att den prestationsbaserade delen av resurstilldelningen tas bort.

Ur ett samhällsekonomiskt såväl som ur ett framtida kompetensförsörjningsperspektiv är det likväl angeläget att studenter som påbörjar utbildningar också

avslutar dem, liksom att utbildningarna stärker studenternas position på arbetsmarknaden. Det är viktigt att högskolan utbildar arbetskraft som är relevant i förhållande till arbetsmarknadens behov. Om prestationskraven tas bort är det av liknande skäl viktigt att följa upp eventuella konsekvenser avseende effektiviteten, då dessa krav är de enda ekonomiska incitament som finns för lärosätena att se till att studenterna blir klara med sina utbildningar.

Lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet tydliggörs ytterligare i högskolelagen

Arbetsgivarverket tillstyrker förslaget om att i högskolelagen ytterligare tydliggöra lärosätenas ansvar för livslångt lärande. Detta ligger i linje med Arbetsgivarverkets arbete med att främja ett långt och hållbart arbetsliv. Högskolan är och ska fortsätta att vara en viktig del i det livslånga lärandet.

Samverkan och samhällspåverkan

Arbetsgivarverket tillstyrker förslaget om att bredda lydelsen om samverkan i högskolelagen. Det är viktigt att det tydligt framgår att det i högskolans samverkansuppdrag ingår att samverka och dela kunskap med hela samhället, inte bara näringslivet, samt att även utbildningen har en viktig roll för samverkan. Utredningen gör vidare bedömningen att samverkan inte bör vara en parameter i resurstilldelningssystemet och föreslår att samverkansindikatorn i forskningstilldelningen tas bort. Arbetsgivarverket har ingen invändning mot dessa förslag men hade gärna sett vidare konkretisering av hur samverkan ska stärkas.

En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår inrättande av en analysfunktion med uppdrag att göra samlade och oberoende analyser av det svenska systemet för utbildning och forskning, i syfte att skapa underlag för att utveckla regeringens styrning. Arbetsgivarverket anser att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och för den generella kompetensförsörjningen, såväl som för legitimiteten hos de verksamheter det berör, är angeläget att politiken följs upp. Arbetsgivarverket tillstyrker därför förslaget. Arbetsgivarverket skulle dock gärna se att analysfunktionen även får i uppdrag att följa utbildningarnas effektivitet, i termer av studenternas genomströmning och etablering på arbetsmarknaden.

Jämställdhet

Universitet och högskolor, liksom alla andra statliga arbetsgivare, arbetar utifrån ett inkluderande synsätt för att uppnå den blandning av bakgrund och kompetens bland medarbetare och chefer som har betydelse för arbete, kvalitet och kundorientering i verksamheterna. Arbetsgivarverket välkomnar ansträngningar

som syftar till att stärka lärosätenas förutsättningar att som funktionella arbetsgivare rekrytera kompetensen som behövs. Åtgärder får dock inte inskränka regeringsformens krav (12 kap. 5§) på förtjänst och skicklighet vid anställningar.

Avslutande kommentarer

Avslutningsvis vill Arbetsgivarverket, i egenskap av arbetsgivarorganisation inom det statliga området, lyfta fram att lärosätena själva framhåller den totala bristen på resurser som ett stort hinder för den egna kompetensförsörjningen. Ett antal av Arbetsgivarverkets medlemmar inom universitets- och högskolesektorn upplever att det skett en urholkning av resurser under lång tid, framförallt till högre utbildning. Det är därför olyckligt att utredningen inte haft möjlighet att se över nivån på resurstilldelningen.

Beslut i detta ärende fattas av Eva Liedström Adler. I den slutliga handläggningen deltog enhetschef Lars Andrén, rådgivare Annina Kuylenstierna samt utredare Sofie Andersson, föredragande.

Eva Liedström Adler

Sofie Andersson