

Utbildningsdepartementet

Svar på remiss avseende Styr- och resursutredningens betänkande En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6

Sammanfattning

LiU ser positivt på betänkandets ambition att undanröja konserverande och likriktande strukturer, säkerställa långsiktighet i planeringsförutsättningar, utöka möjligheter till samarbeten mellan lärosäten nationellt och internationellt, samt betoningen av akademiska värden som en viktig förutsättning för styrning. LiU stödjer tanken på en samlad proposition för forskning och utbildning vart fjärde år men saknar en beskrivning hur detta ska samspela med årliga budgetpropositioner och regleringsbrev liksom prioriterade politiska satsningar under fyraårsperioden.

I kapitel fyra och fem föreslår utredningen principer och organisation för en långsiktig dialogbaserad styrning. LiU stödjer grundtankarna i förslaget till dialoger och överenskommelser mellan lärosätet och regeringen men har invändningar vad gäller utformningen. LiU stödjer inte ett system med dialoger som resulterar i överenskommelser om frågor som självständiga lärosäten har mandat att själva fatta beslut om. LiU menar att det finns behov av en kompletterande årlig dialog som ger en mer kontinuerlig planerings- och uppföljningsprocess mellan lärosäte och regering. LiU anser vidare att föreslagen process inte ger tillräcklig kontinuitet i dialogen med regeringen, utan föreslår ett komplement med utvecklade årliga lärosätesspecifika budgetunderlag och myndighetsdialoger för att öka kontinuiteten i dialogerna.

I kapitel nio föreslår utredningen nya principer för resurstilldelning. LiU delar uppfattningen att andelen basfinansiering av forskning via anslag bör öka för att ge lärosätena strategiskt handlingsutrymme. LiU ser positivt på ett samlat anslag men vill påtala vikten av transparens i beräkningarna av detta. En risk med ett samlat anslag är att fackhögskolornas lärosätesprislappar blir styrande för hur den interna resursfördelningen vid universitet med flera fakulteter utformas. LiU avstyrker förslaget med lärosätesprislappar, då vi menar att detta konserverar existerande utbildningsutbud. Betänkandets förslag att ge prestationer minskad betydelse för resursfördelningen till utbildning ger bättre ekonomiska förutsättningar för livslångt lärande men medför även att resurstilldelningsmodellen inte alls beaktar

huruvida studenterna når lärandemålen och kan komma att påverka genomströmningen negativt. LiU avstyrker därför att helårsprestationer helt tas bort i resursfördelningsmodellen. LiU hade även velat se en tydligare diskussion av hur lärosätenas redovisning och uppföljning kan och bör utformas givet det samlade anslaget, och ser inte nyttan av endast en verksamhetsgren då behovet av uppföljning av utbildning respektive forskning kvarstår.

I kapitel nio föreslås att andelen direkta anslag till lärosätena ska öka till minst hälften av de totala forskningsintäkterna genom att medel omfördelas från de myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag. LiU stödjer förslaget om att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid lärosätena. LiU avstyrker dock att medel omfördelas från myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag. LiU menar att ökningen bör göras genom att tillföra nya resurser. Nya resurser bör fördelas i relation till lärosätenas historiska tilldelning av bidrag från statliga forskningsfinansiärer.

Sammantaget anser LiU att betänkandet redovisar en övergripande modell för styrning och ledning av lärosätena, men saknar beskrivningar av hur modellen ska tillämpas i praktiken. De mer detaljerade frågorna behöver beredas och beskrivas vidare för att bedömningar om betänkandets avsedda eller icke avsedda effekter ska kunna göras.

Kommentarer på utredningens förslag

4 Principer för en ändamålsenlig styrning

LiU delar uppfattningen att huvuddelen av styrningen bör vara generell och gälla alla lärosäten utan att vara mer likriktande än nödvändigt. LiU välkomnar en övergång till en mer tillitsbaserad styrning. LiU understryker vikten av akademisk frihet och välkomnar utredningens förslag om att förtydliga betydelsen av en långtgående självständighet för lärosätena i lagstiftningen. Principiellt delar vi också uppfattningen att en lärosätesspecifik komponent i styrningen är attraktiv och rimligen bör vara effektiv ur regeringens och riksdagens perspektiv då överblicken på den nivån enklare kan få uttryck i en differentierad styrning med differentierade uppdrag och mål. LiU stödjer tanken på möjligheter till ökad profilering för lärosätena men menar att det behöver utgå från lärosätets önskemål och där det även fortsättningsvis finns förutsättningar för bredduniversitetet att kvarstå. LiU menar även att det vore olyckligt om enskilda lärosäten kan ”muta in” vissa områden som skyddas i överenskommelser med regeringen.

LiU ställer sig bakom betänkandets fokus på samarbete och arbetsfördelning snarare än konkurrens även om tänkta former främst för arbetsfördelning inte får tillräckligt stort utrymme i texten. LiU vill peka på att en tillitsbaserad styrning med

dialogen som verktyg förutsätter transparens och öppenhet annars ser vi en risk att utrymmet för lobbying ökar inför dialogerna och överenskommelserna. Dessutom ser vi en fara för detaljstyrning av lärosätena och att lärosätenas möjligheter att bredda sin verksamhet till områden där annat lärosäte etablerat sig begränsas. Särskilt viktigt kan en övergripande arbetsfördelning vara inom ämnesområden där arbetslivets och samhällets kompetensbehov finns men studenternas efterfrågan är låg. Vid LiU är detta fallet bl.a. inom moderna språk. I detta sammanhang blir det viktigt att möjliggöra gemensamma examensrätter mellan två eller flera lärosäten.

LiU stödjer betänkandets principiella diskussion och ställningstagande beträffande uppföljning och utvärdering av lärosätena och att dessa bör begränsas. Ett system för uppföljning och utvärdering är också en del av styrningen av lärosätena. LiU:s uppfattning är att allt för omfattande och detaljerade uppföljnings- och utvärderingssystem inte är förenligt med principerna om tillitsbaserad styrning. Ett lärosäte har begränsad kapacitet att genomföra uppföljningar och utvärderingar. Allt för mycket information till regeringskansliet kan även innebära en risk för att viktig information trängs undan i informationsflödet. För lärosätet kan arbetet med att svara på alla uppföljningar och utvärderingar innebära en risk för att de uppföljningar och utvärderingar som behövs för att styra och leda lärosätets egen verksamhet trängs undan av externa uppföljningar och utvärderingar, vilka åtminstone delvis har andra syften. Mot bakgrund av betänkandets utgångspunkt att uppföljning och utvärdering bör begränsas är det lite motsägelsefullt att förslag läggs om tematiska utvärderingar av samverkan, jämställdhetsarbete etc.

LiU delar betänkandets uppfattning att det finns ett ökat behov av samordning, dialog och analys. Vår uppfattning är, liksom betänkandets, att nationell uppföljning bör göras av UKÄ och andra myndigheter medan lärosätenas rapportering och kommunikation med regeringen ska avse fördjupad information om det specifika lärosätets förutsättningar och verksamhet.

När det gäller incitament vill vi lyfta fram att regering och riksdag förfogar över möjligheten att skapa incitament för att öka prestationerna inom högskolesektorn genom att etablera incitament inom andra områden t ex inom studiemedelsystemet. Exempelvis skulle en reducering av återbetalningsskyldigheten för studielån vid utfärdad examen ge studenten incitament att öka sin prestation. Därmed ges också politiska möjligheter att differentiera denna reducering utifrån vilka kompetensgrupper som vid en given tidpunkt utgör en trång sektor i samhället.

När det gäller de i betänkandet föreslagna förstärkningarna av vissa normer i högskolelagen så instämmer LiU helt i dessa men vill samtidigt lyfta fram vikten av att all personal vid lärosäten har möjlighet att delta i beslut och beredning av

ärenden som berör verksamheten, inte minst i tider av digitalisering, internationa-
lisering och kommunikation med omgivande samhälle vilka stöds av egna
professioner.

Sammanfattningsvis:

- LiU välkomnar utredningens förslag att i lagstiftning tydliggöra lärosätenas långtgående självständighet samt betoningen på grundläggande akademiska värden.
- LiU ställer sig även bakom betänkandets fokus på samarbete och arbetsfördelning snarare än konkurrens.
- LiU vill peka på att en tillitsbaserad styrning med dialogen som verktyg förutsätter transparens och öppenhet annars ser vi en risk att utrymmet för lobbying ökar inför dialogerna och överenskommelserna.
- LiU stödjer tanken på möjligheter till ökad profilering för lärosätena.
- LiU stödjer betänkandets utgångspunkter beträffande uppföljning och utvärdering av lärosätena men ser att förslagen kan leda till alltför omfattande och detaljerad uppföljning.

5 En långsiktig sammanhållen och dialogbaserad styrning

LiU välkomnar en samlad högskoleproposition men vi konstaterar också att en förutsättning för att en sådan modell skall vara framgångsrik är att regeringens politiska ambitioner kanaliseras via denna proposition. Historiskt har det funnits behov från regeringar att få snabbt politiskt genomslag för förändrade eller utökade ambitioner.

LiU stödjer förslaget om en analysfunktion då en sådan synes vara en förutsättning för en samlad flerårig proposition. Betänkandet saknar närmare beskrivning av hur analysfunktionen ska fungera, t ex för att undvika att likartat analysarbete görs både på lärosätetsnivå och på sektornivå. Analysfunktionen bör också ha som uppgift att stödja lärosäten och organiseras på ett sådant sätt att lärosäten och studenter får inflytande över vilka analyser som behöver göras. En samordning förefaller helt nödvändig för att inte underlag till analysfunktionen ska bli en betungande uppgift för lärosätena att tillhandahålla. Det här behöver utvecklas vidare för att kunna stödja en objektiv dialog.

LiU stödjer grundprinciperna i förslaget om utökade dialoger mellan lärosätet och regeringen men vill lyfta fram följande invändningar vad gäller utformningen av dessa. Vi anser att framgångsrika dialoger bygger på en tydlig ansvars- och rollfördelning, där lärosätena har ett ansvar för nå övergripande politiska mål. LiU anser att förslaget i den delen inte beskriver någon tydlig ansvars- och rollfördelning. Vi kan se en farhåga att dialogerna kan leda till ökad politisk detaljstyrning och ojämna styrkeförhållanden mellan politik och lärosäte. Vi menar att dialoger

och överenskommelser som innebär en reglering av så kallade ”hur-frågor” innebär en ökad detaljstyrning och står i strid med utredningens syfte. Vi bedömer att förslaget kommer ställa krav på en ökad kapacitet både på regeringskansliet och på lärosätena för att kunna hantera dialoger och överenskommelser. Formerna för dialogerna och överenskommelserna behöver förtydligas för att fullt ut kunna bedöma konsekvenserna.

Fyra år är en lång tidsperiod. Under den perioden kommer förutsättningar att förändras. Historiskt har till exempel flyktingströmmar, ekonomiska konjunkturer och regeringsskiftet medfört att lärosätenas uppdrag behövt förändras. Dessa och händelser som vi idag inte kan förutse kommer att leda till liknande förändringsbehov även i framtiden. LiU menar därför att processen med fyraåriga överenskommelser och dialoger vart annat år inte ger tillräcklig kontinuitet i dialogen med regeringen. LiU pekar därför på behovet av en årlig dialog som ger mer kontinuerlig planerings- och uppföljningsprocess som komplement till den samlade högskolepropositionen vart fjärde år, de fyraåriga överenskommelserna och de årliga regleringsbrev. Genom att utveckla den nuvarande årliga processen till mer lärosätesspecifika budgetunderlag och myndighetsdialoger skulle kontinuiteten i dialogerna öka och eventuell uppkomna händelser och politiska satsningar skulle kunna beaktas i regleringsbrev mellan högskolepropositionerna och de fyraåriga överenskommelserna.

Sammanfattningsvis:

- LiU välkomnar en samlad högskoleproposition.
- LiU stödjer förslaget om en analysfunktion.
- LiU stödjer grundtankarna i förslaget till dialoger och överenskommelser mellan lärosätet och regeringen men har invändningar vad gäller utformningen. LiU stödjer inte ett system med dialoger som resulterar i överenskommelser om frågor som självständiga lärosäten har mandat att själva fatta beslut om.
- LiU menar att det finns behov av en kompletterande årlig dialog som ger en mer kontinuerlig planerings- och uppföljningsprocess mellan lärosäte och regering.

6 Utbildning och forskning

LiU stödjer förslagen i avsnitten om koppling mellan utbildning och forskning, vad ska styra utbildningsutbudets utformning, hela landets behov av utbildning samt högskolans roll i det livslånga lärandet. Särskilt viktiga är förslagen i avsnittet om att möjliggöra ökat samarbete mellan lärosäten och gemensamma examenstillstånd. Ett exempel på ett område som har svårt att bära sig ekonomiskt är moderna språk, både vid LiU men även vid andra lärosäten. För att våga satsa på områden som kan vara svåra att få ekonomisk hållbarhet i behövs ett ökat fokus på samarbete och

arbetsfördelning mellan lärosäten, för att säkerställa bredd, mångfald och ett mer effektivt resursutnyttjande. Med hjälp av "särskilda medel" kan verksamheten styras till olika lärosäten på ett transparent sätt. Detta skulle kunna utgöra ett verktyg för lärosäten för att samarbeta och våga satsa på små och osäkra utbildningsområden. Administrativt stöd och rutiner för att samarbeta behöver tas fram för att underlätta exempelvis ansökan om gemensamma examensrätter.

LiU stödjer förslaget om att styrningen i form av nybörjarplatser upphör och att regeringen i dialog med lärosätet anger mål för antal examina per lärosäte för utbildningar som leder till legitimationsyrken och att detta tillämpas enbart för sådana utbildningar.

LiU stödjer förslaget att regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid lärosätena. Vi förordar - liksom utredningen - en inriktningsförändring som verkar på systemnivå. LiU vill understryka att en tydligt uttalad och långsiktigt ändrad färdriktning är angelägen ur lärosätets synvinkel. År 2018 stod forskningsanslagen för 44 procent av LiU:s totala forskningsintäkter och en stor del av anslagen användes för den medfinansiering som ofta krävs för att erhålla extern finansiering. Det strategiska utrymmet inom forskning är alltså ytterst begränsat och forskningens inriktning styrs främst av de externa finansiärerna. Detta spiller också över på utbildningsverksamheten via kopplingen mellan forskning och utbildning.

Ett tillskott av forskningsanslag är också nödvändigt för att kunna bedriva forskning inom områden där tillgången på externa medel är liten.

Sammanfattningsvis:

- LiU stödjer förslagen i avsnittet om att möjliggöra ökat samarbete mellan lärosäten och gemensamma examenstillstånd.
- LiU stödjer förslaget om att regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid lärosätena.

7 Samverkan och samhällspåverkan

LiU stödjer betänkandets förslag i många delar, exempelvis att samverkan och nyttiggörande ses som en integrerad del av utbildning och forskning och därmed som en integrerad del i lärosätets kompletta kvalitetssystem, att lärosätenas olika förutsättningar och roller i högskolelandskapet lämpar sig för en dialogbaserad styrning av samverkansuppdraget genom långsiktiga överenskommelser, samt att regeringen utformar särskilda satsningar där samverkansmedel fördelas efter en öppen utlysning och en transparent beredningsprocess.

Utöver detta välkomnar LiU förslaget att tillsätta en utredning för att tydliggöra lärosätenas uppdrag att verka för nyttiggörande. Vi ser i det sammanhanget gärna ett bredare statligt stöd för att även kunna verifiera ideella idéer och sociala innovationer som kan bidra till att lösa de globala utmaningarna. De verifieringsmedel för tillväxt som i dag kanaliseras via Vinnova till innovationskontoren, på uppdrag av utbildningsdepartementet, är för smalt kommersialiserings- och tillväxtfokuserade. Agendautmaningarna är komplexa och breda och lösningarna bygger därför ofta på samverkande sociala initiativ som t.ex. organiseras i icke-vinstdrivande organisationer, ideella föreningar och i internationellt kapacitetsbyggande samarbete. LiU förordar därför en nationell satsning på ett program som stöd till Verifiering för hållbar utveckling.

8 Jämställdhet

LiU ställer sig bakom betänkandets skrivningar att jämställdhet ska vara en integrerad del av kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning samt att uppföljning av jämställdhetsarbetet bör ske så decentraliserat som möjligt. LiU vill betona att denna inriktning för utvärderingsarbetet bör gälla hela området Lika Villkor. LiU stödjer även förslagen i avsnittet om att principer för rekryteringsmålen för professorer liksom att målen för andel kvinnliga professorer upphör. LiU stödjer dock inte förslaget att överväga att ge UKÄ ansvar för uppföljning och utvärdering av högskolans jämställdhetsarbete. Vi finner det motsägelsefullt att betänkandet föreslår tematiska utvärderingar av samverkan, jämställdhetsarbete etc. samtidigt som man föreslår begränsningar i mängden uppföljningar och utvärderingar.

9 Resurstilldelning

LiU stödjer förslaget om att öka andelen direkta anslagsmedel för forskning till lärosätena. Detta bör göras genom att tillföra nya resurser. Basanslagen bör prioriteras i nya forskningssatsningar och nya medel bör fördelas i relation till lärosätenas historiska tilldelning av bidrag från statliga forskningsfinansiärer. LiU avstyrker att medel omfördelas från myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag. LiU stödjer förslaget att övriga ökningar ska ske som strategiska satsningar.

LiU vill påminna om att en stor del av de direkta anslagen till lärosätena idag används för den medfinansiering som ofta krävs för att erhålla extern finansiering. Sådan medfinansiering är mycket angelägen, men det är viktigt att lärosätena även kan använda forskningsanslaget för att till exempel ge möjlighet för undervisande lärare att ha fri forskningstid.

LiU menar att berörda departement där så är tillämpligt, via regleringsbrev eller på annat sätt, bör ge direktiv till råd, verk och myndigheter att krav om medfinansiering från lärosätena upphör och att beviljade belopp i stället täcker alla kostnader

för projekt och investeringar i infrastruktur. Detta skulle naturligtvis minska volymen projekt som de kan finansiera men skulle få ett snabbt genomslag och ge lärosätena större rådighet över forskningens inriktning utan att nya medel tillförs.

LiU stödjer förslaget om en koppling mellan basanslag och utbildningsvolym. LiU anser dock att 12 000 kr per helårsstudent är för lågt.

Betänkandet föreslår att prestationer ska ges minskad betydelse för resursfördelningen till utbildning, bland annat för att underlätta utvecklingen av det livslånga lärandet. Konsekvensen av förslaget till resurstilldelningsmodell blir då att det inte alls beaktar huruvida studenterna når lärandemålen och kan komma att påverka genomströmningen negativt. Helårsprestation ger ändå en signal om att ett lärande har skett på en viss nivå. LiU avstyrker därför att helårsprestationer helt tas bort i resursfördelningsmodellen.

LiU stödjer förslaget om ett samlat anslag baserat på tre delar, utbildning, forskning och särskilda medel. Vi stödjer förslaget att tilldelningen för utbildning delas upp i en rörlig och en fast del, även om vi bedömer att en fast del får en marginell betydelse i praktiken. Vi ifrågasätter om ett samlat anslag nödvändigtvis innebär att bara en verksamhetsgren ska finnas. Det är oklart hur utredaren ser framför sig att lärosätenas återredovisning och ekonomiska verksamhetsuppföljning ska struktureras men en uppdelning på forskning och utbildning är nödvändigt om SUHF-modellen ska leva fortsättningsvis. Därmed kvarstår i princip behovet av en redovisningsmässig uppdelning varför nuvarande verksamhetsgrenar lika gärna kan behållas även med ett samlat anslag men med frihet för lärosätet att fördela anslaget mellan verksamhetsgrenarna. Vi ställer oss frågande till betänkandets hänvisning till SCB för ekonomisk forskningsstatistik som alternativ till att lärosätena redovisar intäkter och kostnader för utbildning och forskning uppdelat, då SCB:s statistik i mycket grundas på lärosätenas redovisning.

Betänkandet innehåller begränsat med information om hur dynamik och flexibilitet är tänkt att utformas när det gäller finansiering av utbildning. Hur ska lärosäten kunna starta nya utbildningar utan att samtidigt lägga ner andra? Innebär förslaget i praktiken enbart en frihet att ändra utbudet från dyrare till billigare utbildning eftersom målet för helårsstudenter annars äventyras? LiU ser potentiella problem i att införa mål för antal helårsstudenter kopplat till resurstilldelningen för utbildning, och avstyrker därför förslaget. Lärosätenas kostnader och därmed resursbehovet skiljer sig kraftigt åt mellan t. ex. en masterkurs i ett laborativt ämne och en nätbaserad distanskurs med förinspelade föreläsningar och digital examination. Vid antagningen inför vårterminen 2019 fanns ett antal distanskurser vid olika lärosäten där det antogs 500-600 studenter till varje kurs. Betänkandets förslag kan kortsiktigt ge lärosätena ekonomiska incitament att dra ner på förhållandevis dyr campusbaserad utbildning till förmån för relativt billig

nätbaserad utbildning för att därigenom erhålla större utrymme för t.ex. forskning. En resursfördelningsmodell har styreffekter, avsedda eller icke avsedda, och det är oklart vilka de avsedda styreffekterna med betänkandets förslag är liksom vilka icke avsedda effekter som kan befaras.

Sammanfattningsvis:

- LiU stödjer förslaget om att öka andelen direkta anslagsmedel för forskning till lärosätena. Detta bör kunna göras genom att tillföra nya resurser. Nya resurser bör fördelas i relation till lärosätenas historiska tilldelning av bidrag från statliga forskningsfinansiärer. LiU avstyrker att medel omfördelas från myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag.
- LiU tillstyrker att övriga ökningarna ska ske som strategiska satsningar och fördelas i proportion till nuvarande tilldelning.
- LiU stödjer förslaget om en koppling mellan basanslag och utbildningsvolym men anser att 12 000 kr per helårsstudent är för lågt.
- LiU stödjer förslaget om ett samlat anslag men ifrågasätter om ett samlat anslag nödvändigtvis innebär att bara en verksamhetsgren ska finnas.
- LiU stödjer förslaget att tilldelningen för utbildning delas upp i en rörlig och en fast del.
- LiU avstyrker att införa mål för antal helårsstudenter kopplat till resurstilldelningen för utbildning.
- LiU avstyrker förslaget om lärosätesprislappar baserade på historisk resurstilldelning eftersom detta riskerar konservera existerande utbildningsutbud.
- LiU avstyrker att helårsprestationer helt tas bort i resursfördelningsmodellen.

10 Det ekonomiadministrativa regelverket

LiU delar betänkandets ställningstagande att nuvarande system för anslagsavräkning och anslagssparande är ändamålsenligt. En modell för att säkerställa en viss flexibilitet vid lärosätena är en absolut nödvändighet för att hantera relativt stora variationer i studenttillströmning mellan år.

I huvudsak stödjer LiU betänkandets ställningstaganden till undantagen i det gemensamma regleringsbrevet. Till skillnad från betänkandet ser LiU det som mycket viktigt att möjligheten kvarstår för samtliga lärosäten att kunna hyra ut lokaler som inte behövs i den egna verksamheten men där man har löpande kontrakt. Undantaget är av betydelse även för de lärosäten som idag inte nyttjar undantaget, men kan komma att behöva göra det. Vi har svårt att bedöma i vilken omfattning digitaliseringen av verksamheten kommer att påverka lokalbehovet de kommande åren.

Handläggningen av beslutet

Detta beslut om svar på remiss avseende Styr- och resursutredningens betänkande har fattats av rektor Helen Dannetun i samråd med universitetsstyrelsens ordförande Lena Sommestad. Remissvaret var föremål för diskussion vid Universitetsstyrelsens sammanträde 4 juni 2019. Styrelsen ställde sig bakom huvuddragen i remissvaret.

Helen Dannetun