

Datum 2019-06-11
Reg.nr 131-173-19Avdelning
Analysavdelningen
Handläggare
Marie Kahlroth
08-563 085 49
marie.kahlroth@uka.se

Utbildningsdepartementet

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

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har anmodats yttra sig över Styr- och resursutredningens (STRUT) betänkande. I detta yttrande berörs främst de förslag som direkt berör UKÄ, men utifrån den samlade kunskap som finns på UKÄ kommenterar vi även några andra centrala förslag i utredningen. Yttrandet inleds med en kort sammanfattning av UKÄ:s viktigaste synpunkter. Därefter följer mer detaljerade synpunkter på utredningens för UKÄ relevanta bedömningar och förslag.

Sammanfattning av UKÄ:s viktigaste synpunkter

UKÄ har redan tidigare uttryckt sitt stöd för en mer sammanhållen och långsiktig styrning av universitet och högskolor. Överenskommelser mellan regeringen och lärosätena, som bygger på nationella politiska mål för sektorns verksamhet, kan leda till en fördjupad dialog och en större möjlighet till lärosätesspecifika profiler och utvecklingsvägar.

UKÄ tillstyrker förslaget med propositioner för högre utbildning och forskning med fyraåriga planeringscykler och ett dialogbaserat styrsystem. UKÄ anser dock att det faktum att det inte kan anses vara två jämbördiga parter som för dessa dialoger och träffar överenskommelser måste hanteras inom systemet.

UKÄ tillstyrker också förslaget med ett samlat anslag för utbildning och forskning. Det bör underlätta för lärosätena att bättre säkra kopplingen mellan utbildning och forskning. UKÄ vill dock understryka vikten av att det även i fortsättningen ska vara möjligt att följa upp hur mycket resurser som används för utbildning respektive forskning. Även i framtiden kommer det också att finnas behov av uppgifter om finansieringen av utbildning respektive forskning, inte minst för den officiella statistiken, men även på grund av krav från internationella organisationer som Eurostat.

UKÄ tillstyrker förslaget att hälften av utbildningsramen ska vara fast och att hälften ska baseras på antalet helårsstudenter, men inte att helt ta bort ersättningen för prestationer.

UKÄ har svårt att ta ställning till förslaget att ersätta nationella ersättningsbelopp med mål för antalet helårsstudenter i förslagets nuvarande form. UKÄ vill här särskilt påpeka vikten av en långsiktighet och tydlighet i hur utbildningsramen kommer att fördelas, samt vikten av att undvika snedvridningseffekter vid ökningar och minskningar av utbildningsuppdragen. Som förslaget är utformat finns det bland annat stor risk att lärosäten med lågt genomsnittligt ersättningsbelopp missgynnas.

Utredningen föreslår att en expertgrupp för analys av högre utbildning och forskning inrättas och att UKÄ utgör värd för denna. UKÄ håller med om vikten av att knyta analysfunktionen nära UKÄ:s verksamhet, men anser att den skulle kunna bli mer effektiv om den integrerades med UKÄ:s ordinarie verksamhet och uppdraget formulerades i myndighetens instruktion. UKÄ föreslår därför i stället att en expertgrupp med bred representation från samhällets olika sektorer som är knutet till UKÄ inrättas. Expertgruppen beslutar om vilka analyser som bör genomföras och i de fall analyserna täcker områden som går utanför UKÄ:s expertkompetens bör UKÄ ha möjlighet att lägga ut uppdrag på andra utförare.

Om en kommitté inrättas enligt utredningens förslag vill UKÄ framhålla vikten av att verksamheten knyts nära UKÄ så att UKÄ:s expertkompetens kommer till användning för en stor del av de tänkta analyserna. UKÄ avstyrker ett förslag som är utformat så att UKÄ:s värdskap för analysfunktionen huvudsakligen skulle bestå av att utnyttja UKÄ för administrativt stöd, kommunikation och lokaler.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att utvärdering och uppföljning av lärosätenas jämställdhetsarbete bör sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning, men vill framhålla vikten av att detta inte regleras.

Synpunkter på utredningens enskilda bedömningar och förslag

Kapitel 4 Principer för en ändamålsenlig styrning

4.6.1 Markering av den akademiska friheten och lärosätenas särskilda roll

Utredningen anser att lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället bör ges en tydligare skrivning i högskolelagen (1992:1434).

UKÄ anser att det är positivt att akademisk frihet och lärosätenas autonomi ges en tydligare skrivning i lagtexten och tillstyrker förslaget.

4.6.2 Utbildningens frihet

Utredningen föreslår att utbildningens frihet ska skyddas bättre genom nya bestämmelser i högskolelagen.

UKÄ har förståelse för syftet med förslagen och har inget att erinra mot utredningens tankar med förslagen. Ur UKÄ:s perspektiv är dock förslagen problematiska.

Den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen om begränsningar av instruktioner om utbildningars innehåll kan råka i konflikt med andra krav som behöver ställas på utbildningars innehåll, bland annat med hänsyn till studenternas rättssäkerhet (jfr t.ex. prop. 2009/10:149, s. 22–25). Exempelvis kan bestämmelserna i 6 kap. högskoleförordningen bli svåra att förena med utredningens lagförslag. Det finns också en risk att en sådan lagbestämmelse kan försvåra för UKÄ att inom tillsynen ställa krav av rättssäkerhetskaraktär på utbildningar eller ge synpunkter på utbildningars kvalitet i samband med utbildningsutvärderingar.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att utbildningens frihet bör värnas. Utredningens förslag om att lärarnas ansvar för undervisningen ska slås fast i högskolelagen riskerar dock att skapa oklarheter kring det formella ansvaret för utbildningen och undervisningen. Idag ansvarar lärosätena för utbildningen och styr innehållet genom bland annat kurs- och utbildningsplaner. Sådana planer utgör föreskrifter i regeringsformens mening, vilket innebär att de är formellt bindande för såväl lärare som studenter. Lärosätena har därmed formella möjligheter att styra innehållet i lärarnas undervisning. Eftersom lärosätena enligt utredningens förslag ska "fastställa ramarna" för undervisningen, utgår UKÄ från att lärosätena ska kunna fortsätta styra utbildningen, och därmed även innehållet i undervisningen, genom kurs- och utbildningsplaner. Värdet av den föreslagna bestämmelsen kan därför ifrågasättas. Förslaget riskerar istället att skapa oklarheter kring lärosätets ansvar för utbildningens kvalitet. Det riskerar också att skapa oklarheter om ansvaret för den faktiska undervisningen, t.ex. utifrån ett arbetsgivar- och arbetstagarperspektiv.

UKÄ avstyrker därför förslaget i dess nuvarande form. Om utredningens förslag ska genomföras anser UKÄ att det först krävs ytterligare utredning och fördjupad analys av frågorna.

4.6.4 Både utbildning och forskning i lärarnas arbetsuppgifter

Utredningen föreslår att en ny författningsbestämmelse bör utformas så att det i vetenskapligt eller konstnärligt kompetenta lärares arbetsuppgifter normalt ska ingå både utbildning och forskning.

UKÄ avstyrker förslaget. Ämbetet vill visserligen kraftigt understryka vikten av ett nära samband mellan forskning och utbildning. Vilka arbetsuppgifter som ska utföras vid ett lärosäte måste dock avgöras utifrån verksamhetens behov. Den närmare fördelningen av arbetsuppgifter bland lärarna måste därför avgöras från fall till fall och inte bestämmas på nationell nivå i en författningsbestämmelse.

Kapitel 5 En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

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

Utredningen föreslår att regeringen presenterar en samlad proposition för högre utbildning och forskning varje mandatperiod enligt liknande modell som för de forskningspolitiska propositioner som funnits de senaste decennierna.

UKÄ tillstyrker förslaget. Genom en samlad proposition för högre utbildning och forskning varje mandatperiod framgår de nationella politiska målen för sektorns verksamhet på ett tydligare sätt, vilket bör leda till en mer långsiktig styrning även av utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

Utredningen föreslår att UKÄ ges i uppdrag att inför en samlad proposition för högre utbildning och forskning lämna underlag för den högre utbildningen.

UKÄ tillstyrker förslaget. UKÄ genomför redan idag återkommande analyser av den

högre utbildningens dimensionering och kopplingen till arbetsmarknaden och tillstyrker att myndigheten vart fjärde år genomför en fördjupad analys av den långsiktiga utvecklingen av den högre utbildningen.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Utredningen föreslår ett dialogbaserat och lärosätessanpassat styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätess mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden.

Enligt UKÄ:s uppfattning kan de överenskommelser mellan regeringen och lärosätena som utredningen föreslår, leda till en fördjupad dialog och en större möjlighet till lärosätesspecifika profiler och utvecklingsvägar. Som UKÄ redan påpekat i ett inspel till utredningen, måste dock det faktum att det inte kan anses vara två jämbördiga parter som träffar dessa överenskommelser hanteras i systemet. Det är viktigt att skapa en balans med en god dialog och stor tillit mellan parterna. Så som UKÄ dock tolkar utredningens förslag kan dialogbaserade överenskommelser ge lärosätena en större frihet, och därmed ansvar, att utforma sin verksamhet. En sådan modell ger också större möjligheter till ett effektivt resursutnyttjande jämfört med mer kortsiktiga styrmodeller och signaler som lärosätena har svårt att ställa om verksamhet och resursanvändning till.

UKÄ tillstyrker således förslaget.

5.4 Analys och uppföljning av högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår i avsnitt 5.4.2 att det inrättas en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar, bland annat med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar. Uppdraget ska vara utformat så att analysfunktionen ges mandat att själv välja frågeställningar och metoder för sina analyser samt hur de sprids.

Utredningen föreslår vidare i avsnitt 5.4.3 att analysfunktionen inrättas som en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag och att kommittén utgörs av en expertgrupp med bred representation från olika delar av samhället, samt att UKÄ ska utgöra värd för analysfunktionen.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning i avsnitt 5.4.1 att det finns ett behov av en analysfunktion.

UKÄ tillstyrker förslaget i avsnitt 5.4.2 att inrätta en analysfunktion och delar utredningens uppfattning om hur uppdraget för en sådan skulle kunna se ut, samt att analysfunktionen ges mandat att själv välja frågeställningar för sina analyser. Vem som väljer metoderna för analyserna samt hur analyserna sprids beror dock på hur analysfunktionen utformas, se kommentarer till avsnitt 5.4.3.

Vi delar också utredningens bedömning att en analysfunktion tydligt måste relatera till olika myndigheters redan etablerade uppföljnings- och analysverksamhet, samt att det finns ett behov att kontinuerligt bevaka internationella utvecklingstendenser. UKÄ sympatiserar också med slutsatsen att en arena för diskussion och debatt om högre utbildning och forskning skulle behövas.

UKÄ anser att utredningens förslag i avsnitt 5.4.3 att inrätta en analysfunktion med UKÄ som värd skulle kunna vara ett sätt att möta dessa behov. Men som förslaget till analysfunktion är utformat förefaller det som om det föreslagna värdskapet för UKÄ:s del endast skulle bestå i att utgöra sekretariat med huvudsakligen administrativa och kommunikativa uppgifter. UKÄ avstyrker ett sådant förslag då det inte tar tillvara den samlade kompetens som finns vid UKÄ.

Om förslaget i stället innebär att även använda sig av UKÄ:s samlade expertkompetens för att genomföra en stor del av analyserna anser dock UKÄ att en analysfunktion med UKÄ som värd skulle kunna vara ett sätt att möta de konstaterade behoven. Under förutsättning att tillräckliga resurser tillförs ges därmed möjlighet att samutnyttja den samlade kunskap om sektorn som finns på UKÄ. Om en kommitté inrättas med ett sådant värdskap för UKÄ vill UKÄ framhålla vikten av att det finns en kontinuitet i de uppdrag som läggs från kommittén på UKÄ så att myndigheten kan ta hand om uppdragen och genomföra dem med hög kvalitet. För att få den eftersträvade kopplingen till myndigheternas uppföljnings- och analysverksamhet menar UKÄ att generaldirektörerna för UKÄ respektive VR bör ingå i den föreslagna kommittén.

UKÄ förordar dock ett annat alternativ, som ligger nära utredningens förslag men som skulle ge bättre stabilitet, nämligen att i stället för att ge uppdraget till en kommitté, ge UKÄ ett bredare uppdrag med tillhörande resurser. I en sådan modell kan det breda samhällsperspektivet mötas genom att koppla en expertgrupp med representanter för lärosäten, offentlig sektor, näringsliv och andra intressegrupper till UKÄ. Expertgruppen skulle då likt UKÄ:s bedömggrupper självständigt kunna dra slutsatser från genomförda analyser. Vilka analyser som ska genomföras kan då beslutas av expertgruppen efter samråd med UKÄ. Vid behov bör UKÄ även, inom sitt breddade uppdrag, kunna lägga ut uppdrag på andra aktörer, exempelvis avseende analyser av internationella utvecklingstendenser. Expertgruppen kan även fungera som forum för diskussion och debatt.

I rapporten *Samordning av uppföljning och utvärdering* (rapport 2018:3) föreslog UKÄ att UKÄ skulle få i uppdrag att upprätta och samordna ett nätverk mellan berörda myndigheter som utvärderar och följer upp forskning och utbildning. Förslaget syftar till att skapa en överblick över vilka uppföljningar, utvärderingar och andra analyser som genomförs, identifiera samarbetsmöjligheter, samt minimera risken för överlappningar. Om förslaget genomförs skulle basen för UKÄ:s eventuellt vidgade uppdrag breddas ytterligare.

Oavsett i vilken utsträckning övriga delar av utredningens förslag genomförs anser UKÄ att en analysfunktion bör inrättas.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att den ökade arbetsbelastning som den föreslagna modellen skulle innebära vart fjärde år bör kompenseras med minskad årlig återrapportering från lärosätena. UKÄ vill också understryka vikten av att undvika att lärosätena förväntas rapportera uppgifter som finns, eller går att ta fram, i den officiella statistiken.

Kapitel 6 Utbildning och forskning

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

Utredningen bedömer att styrning av universitet och högskolor bör utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat och att lärosätena aktivt bör arbeta med att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att styrning av universitet och högskolor bör utformas så att utbildning och forskning hanteras samlat.

Utifrån de granskningar som UKÄ gör av såväl lärosätenas kvalitetssäkringsarbete som enskilda utbildningar är det tydligt att det finns vissa svårigheter för lärosätena att säkra kopplingen mellan utbildning och forskning. Utredningen pekar på att de organisatoriska och ekonomiska strukturer som finns idag bidrar till dessa svårigheter, vilket också är UKÄ:s intryck från granskningarna. Ett samlat anslag och mer långsiktiga planeringsförutsättningar skulle kunna innebära möjligheter för lärosätena till exempelvis mer långsiktig planering av personalens kompetensutveckling och lärosätets kompetensförsörjning, vilket är en viktig faktor för att möta en del av de svårigheter som finns idag med att säkra kopplingen mellan forskning och utbildning. Däremot ser inte UKÄ att en mer detaljerad reglering i lag av enskilda lärarnas uppgifter (4.6.4) är rätt väg för att stärka kopplingen mellan forskning och utbildning.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Utredningen föreslår att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.

UKÄ tillstyrker förslaget att vidga skrivningen i författning så att inte bara arbetslivets, utan även samhällets behov tas i beaktande, samt att kunskapsutvecklingen ska inkluderas som underlag för beslut om utbildningsutbudet.

6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare från arbetsmarknadens behov?

Utredningen föreslår att regeringens styrning av lärosätenas utbildningsutbud sker genom utbildningsuppdrag med mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken.

De tankar utredningen för fram när det gäller styrning för kompetensförsörjning och en mer ändamålsenlig dimensionering stöds i mycket hög grad av de uppdrag UKÄ har och har haft, bland annat tillsammans med Socialstyrelsen och i samarbete med Skolverket, och de analyser myndigheten arbetat fram.

UKÄ instämmer i att lärosätesspecifika mål för antal examina för vissa utbildningar kan vara ett bra sätt att mer aktivt och mer koordinerat styra dimensioneringen utifrån arbetsmarknadens behov och tillstyrker därför den delen av förslaget.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att det arbete som har inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare.

UKÄ och Socialstyrelsen lämnar snart ett förslag på hur samverkansarenor på nationell och regional nivå mellan aktörer med ansvar för kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården kan utvecklas långsiktigt. UKÄ ser ett behov av en liknande lösning för förbättrad kompetensförsörjning inom skolan och har föreslagit en sådan i rapporten *Samverkan om dimensionering av utbildning, en kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag* (2018:4). UKÄ instämmer således i utredningens bedömning.

Utredningen föreslår 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. Med ”gemensamma examenstillstånd” torde förstås att två eller flera lärosäte får ett examenstillstånd tillsammans. Lydelsen av 1 kap. 14 – 15 §§ högskolelagen (1992:1434) utgår dock från förutsättningen att ett examenstillstånd gäller individuellt för ett universitet eller en högskola. Högskoleverket har tidigare bedömt att det inte är möjligt att pröva två lärosäten för gemensamma examenstillstånd utan prövningen måste ske enskilt för varje lärosäte (se Högskoleverkets beslut 2011-01-11, reg.nr 641-933-10). UKÄ instämmer i Högskoleverkets tidigare bedömning.

Gemensamma examenstillstånd förutsätter alltså en ändring av högskolelagen. En förändring av högskolelagen bör föregås av en särskild utredning, som kan behöva innefatta mer principiella överväganden kring de formella förutsättningarna för myndigheters samverkan. UKÄ med sitt begränsade ansvarsområde är mindre lämpad att genomföra en sådan utredning och avstyrker därför förslaget att UKÄ ges detta uppdrag. I likhet med frågorna om t.ex. gemensamma examensbevis eller gemensamma beslutsorgan bör frågan om gemensamma examenstillstånd utredas i särskild ordning av regeringskansliet eller genom en särskild utsedd utredare.

UKÄ har i övrigt inlett en analys inom myndigheten för att tydliggöra förutsättningarna och möjligheterna för individuella examenstillstånd som bygger på överenskommelser om samarbete mellan lärosäten.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att lärosätenas ansvar för yrkesverksammas fortbildning behöver tydliggöras och att utbildningspolitiska prioriteringar av viss utbildning bör redovisas öppet. Förslaget att åter reglera att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning tydliggör dock varken vad lärosätenas ansvar är eller hur resurser ska prioriteras, exempelvis i vilken utsträckning detta bör ske. Som utredningen konstaterar ger den kursbaserade utbildningen goda förutsättningar för individer att ta del av livslångt lärande.

När det gäller fortbildning för yrkesverksamma behöver inte bara lärosätenas, utan även individernas och arbetsgivarnas ansvar, samt avgränsningen till MYH diskuteras. UKÄ menar att lärosätenas avvägning mellan fortbildning och vidareutbildning respektive övrig utbildning bättre hanteras i högskolepropositionen och de föreslagna fyraåriga överenskommelserna. UKÄ avstyrker således förslaget i dess nuvarande utformning.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Utredningen föreslår att prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning att dagens resurstilldelningssystem medför att utbildningar som är flexibla för studenten ofta är en förlustaffär för lärosätena, eftersom prestationsgraden på sådana utbildningar ofta är lägre. Att ge prestationer mindre betydelse kan underlätta för lärosätena att erbjuda den typen av utbildning i större utsträckning. UKÄ tillstyrker förslaget att prestationer ges mindre betydelse, men inte att ersättningen för prestationer helt tas bort.

6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå

Utredningen bedömer att både regeringen och lärosätena har ett ansvar att ha en uppfattning om forskarutbildningens omfattning och inriktning utifrån olika behov, att följa utvecklingen i ljuset av detta och vid behov vidta åtgärder.

UKÄ instämmer i utredningens bedömning. Under de senaste tjugo åren har antalet nybörjare på forskarnivå varierat mellan 3 000 och 4 000, samtidigt som antalet doktorander har pendlat mellan 17 000 och 20 000. Forskarutbildningens omfattning har därmed inte expanderat i någon större utsträckning. Samtidigt har andelen utländska doktorander ökat påtagligt och UKÄ har visat att andelen i den svenska befolkningen som påbörjar en forskarutbildning har halverats under den senaste tioårsperioden och över 60 procent av de utländska doktoranderna lämnar Sverige efter examen. Är dimensioneringen adekvat utifrån nationella och internationella behov? Det är viktigt att frågan om forskarutbildningens dimensionering uppmärksammas och diskuteras, såväl på nationell nivå som på lärosätetsnivå.

6.5. Breddad rekrytering till utbildning

Utredningen bedömer att utbildning på alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering.

UKÄ:s uppfattning är att utbildning på alla tre nivåer redan idag får anses ingå i uppdraget om breddad rekrytering, jfr regeringens proposition *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) s. 159–161 och 197–198. UKÄ har dock inget att erinra mot att uppdraget förtydligas, om det skulle råda oklarheter kring frågan.

6.6.3 Åtgärder för att främja hög kvalitet

Utredningen bedömer att ett nationellt ramverk för utvärdering av forskningen bör skapas som är kvalitetsdrivande och ger god insyn.

Det gemensamma ramverk för lärosätenas kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling av forskning som SUHF har tagit fram utgör, tillsammans med HL och HF, en viktig utgångspunkt i UKÄ:s arbete med granskning av lärosätenas kvalitetssäkring av forskning. Grundtanken i såväl ramverket som det nationella kvalitetssäkringssystemet är lärosätenas ansvar för att säkra kvaliteten i sin verksamhet. Utredningen menar dock att ett nationellt ramverk skulle behöva utvecklas och bli mer konkret än vad det nuvarande är. Samtidigt pekar utredningen på behovet av ett flexibelt system som tar hänsyn till de skillnader som finns mellan olika svenska lärosäten. Utredningens förslag är ett nationellt ramverk som tas fram inte bara av lärosätena, utan som också involverar andra aktörer.

UKÄ anser att det är positivt att det finns ett nationellt ramverk för kvalitetssäkring av forskning som lärosätena har tagit fram och att det stödjer UKÄ:s uppdrag att granska lärosätenas kvalitetssäkring av forskning. Tillsammans utgör de två delarna en god grund för arbetet med att kvalitetssäkra forskningen. Lärosätenas eget ansvar för kvalitetssäkringen och deras möjligheter att utforma sina kvalitetssystem utifrån profil och behov bör vara en viktig utgångspunkt även fortsättningsvis. UKÄ:s uppdrag att granska kvalitetssäkring av forskning är nytt och det kommer att genomföras en pilotgranskning under 2019-2020. Därefter kan justeringar göras avseende innehåll och kravnivå. Det är därför för tidigt att uttala sig om ifall det finns ett behov av ett mer konkret ramverk som fler parter är involverade i att ta fram.

Kapitel 7 Samverkan och samhällspåverkan

7.2 Förslag till ny formulering i högskolelagen

Utredningen föreslår 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.

UKÄ tillstyrker förslaget till en ändrad skrivning i högskolelagen så att samverkan ges en bredare innebörd.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Utredningen föreslår att uppföljning av lärosätenas samverkansarbete primärt ska ske inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet som UKÄ ansvarar för.

I och med att UKÄ har i uppdrag att ansvara för kvalitetssäkring av universitetens och högskolornas verksamhet omfattas redan idag uppföljning av samverkan i UKÄ:s uppdrag. Någon ytterligare reglering behövs således inte.

Kapitel 8 Jämställdhet

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Utredningen föreslår att regeringen överväger att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.

Utredningen föreslår också att regeringen föreslår riksdagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla, samt att nuvarande

form för hur regeringen sätter lärosätespecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra vid utgången av 2019.

UKÄ delar utredningens bedömning att jämställdhetsarbetet bör ingå både i utvärdering och uppföljning av utbildning och forskning, vilket det också gör idag. UKÄ menar dock att formerna för hur detta hanteras inom ramen för det nationella systemet inte bör detaljregleras. UKÄ:s oberoende är bland annat viktigt för att kunna följa de krav som är formulerade i ESG (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area). UKÄ avstyrker således förslaget.

UKÄ vill också peka på eventuella gränsdragningsproblem gentemot Jämställdhetsmyndigheten när det gäller ansvaret för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.

Vad gäller förslagen om tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer har UKÄ inga synpunkter på om sådana bör finnas eller ej. UKÄ instämmer dock i utredningens bedömning att det behövs en bredare uppföljning av lärosätenas jämställdhetsarbete, och att andel kvinnliga nyrekryterade professorer inte tillräckligt speglar lärosätenas arbete med jämställdhet i olika delar av organisationen och verksamheten. En mer lärosätesanpassad styrning där mål formuleras i relation till respektive lärosäte utesluter dock inte att det kan finnas ett värde av att det finns några gemensamma indikatorer som följs upp för alla lärosäten och som ger en grund för mer övergripande jämförelser. UKÄ genomför redan idag breda analyser och uppföljningar av lärosätenas jämställdhetsarbete och kommer att fortsätta följa upp andelen kvinnor respektive män bland nyrekryterade professorer, oavsett om det finns lärosätespecifika mål eller ej.

Kapitel 9 Resurstilldelning

9.2.1 Ett samlat anslag

Utredningen föreslår att utbildning och forskning ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid lärosätet ingår, samt att för det samlade anslaget redovisas en utbildningsram och en forskningsram.

UKÄ har inga invändningar mot förslagen. UKÄ välkomnar också den tydliga koppling utredningen gör mellan ett samlat anslag, ett väl fungerande kvalitetssäkringssystem och ett utvecklat system för uppföljning. Enligt UKÄ:s uppfattning bör ett samlat anslag innebära en ökad flexibilitet för lärosätena som kan bidra till att i större utsträckning integrera forskning och utbildning.

Utredningen konstaterar att även med ett samlat anslag kommer det i fortsättningen att finnas behov av uppgifter om hur stora resurser som används för forskning respektive utbildning. UKÄ vill understryka detta behov. Den eventuella risken att resurser på ett obalanserat sätt förs från ett område till ett annat bör hanteras genom uppföljning. Även med ett samlat anslag finns det dessutom behov av uppgifter om hur finansieringen av utbildning (utbildning på grundnivå och avancerad nivå) respektive forskning (forskning och utbildning på forskarnivå) ser ut. Uppgifterna behövs nationellt för den officiella

statistiken, men även för rapportering till internationella organisationer, exempelvis Eurostat.

UKÄ vill också framhålla betydelsen av fortsatt tillgång till uppgifter om finansiering av forskning för att kunna följa upp andelen direkta statsanslag (förslag 6.6.1).

9.3.1 Den fasta basen

Utredningen föreslår att hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer.

I dagens resurstilldelningssystem saknas incitament för anpassning av utbildningsutbudet till arbetsmarknadens behov p.g.a. att ersättningen följer studenterna. Därför är det positivt med en systemförändring som ger ökade möjligheter att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov genom att ersättningen i betydligt lägre grad följer studenterna, vilket bör underlätta för lärosätena att bättre anpassa utbildningsutbudet även efter arbetslivets och samhällets behov. UKÄ tillstyrker förslaget.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

Utredningen föreslår att hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter. UKÄ tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår vidare att den rörliga ersättningen endast ska baseras på antalet helårsstudenter.

Den huvudsakliga anledningen till förslaget förefaller vara för att underlätta utvecklingen av det livslånga lärandet där prestationsgraden (och därmed ersättningen) ofta är lägre. Att anslaget i högre utsträckning kopplas till helårsstudenter och studenternas prestationer får mindre betydelse innebär också att man i större utsträckning kopplar anslaget till kostnaderna för utbildningen. Men om man helt tar bort komponenten helårsprestationer tar man samtidigt bort ett ekonomiskt incitament för lärosätet att säkerställa att studenterna tar sina högskolepoäng och genomför utbildningen. Utredningen menar att hög prestationsgrad kan vara ett resultat av antingen hög kvalitet eller sänkta krav i examinationen och menar att kvalitetsfrågan bör hanteras inom ramen för kvalitetssäkringssystemet. UKÄ anser dock att lärosätena måste ta ansvaret att föra studenterna genom utbildningen samtidigt som kraven för att bli godkänd inte sänks. UKÄ bedömer att det finns positiva aspekter i en drivkraft att stödja studenten att slutföra sin utbildning, såväl för den enskilde studenten som i relation till kompetensförsörjningsbehoven. UKÄ avstyrker därför förslaget.

Utredningen föreslår också att de nationella ersättningsbeloppen ersätts med mål för antalet helårsstudenter och att eventuella justeringar av den rörliga tilldelningen ska utgå från den genomsnittligt beräknade ersättningen per helårsstudent.

UKÄ välkomnar den översyn av styr- och resurstilldelningssystemet som utredningen har genomfört. UKÄ har under flera år pekat på behovet av att se över nuvarande system för resurstilldelning, bland annat utifrån att de ersättningsbelopp som tillämpas inte har anpassats till de förändringar som skett när det gäller till exempel undervisningsformer,

framväxten av tvärvetenskaplig utbildning samt införandet av utbildningsnivåer. UKÄ instämmer på det stora hela i utredningens problembeskrivning, men anser att det inte är tydligt vad konsekvenserna skulle bli av att helt frångå nationella ersättningsbelopp.

Om förslaget genomförs innebär det att systemet med enhetliga nationella ersättningsbelopp ersätts med individuella ersättningsbelopp för respektive lärosäte. Utredningen menar att för de flesta lärosäten bör förändringen rent faktiskt inte spela någon roll då utbildningsutbudet i de flesta fall är både brett och relativt stabilt. UKÄ menar dock att det kan finnas en risk att utbildningsutbudet konserveras, exempelvis om lärosäten undviker att utveckla nya utbildningar som är dyrare att genomföra. Det behöver också finnas tydliga och rättvisa mekanismer för ökning respektive minskning av anslag vid förändrat uppdrag. UKÄ menar att denna fråga inte förefaller vara färdigt beredd och vill peka på ett antal problem som skulle kunna uppstå om förslaget genomförs. UKÄ anser således att frågan behöver utredas ytterligare och har därför svårt att ta ställning till förslaget.

Om ett lärosäte vill bygga ut viss utbildning är risken stor att lärosätets genomsnittliga ersättningsbelopp används för beräkning av kostnaden för utbyggnaden, dvs. lärosätena riskerar att få olika ersättning för utbyggnad av liknande utbildningar. Utredningen utgår visserligen ifrån att utbyggnader främst ska gälla ett fåtal utbildningar och att UKÄ kan ta fram underlag för beräkning av sådana kostnader. UKÄ ställer sig dock tveksamt till att sådana beräkningar skulle behövas endast för ett fåtal utbildningar och visa av erfarenhet vet vi att det är svårt att ta fram nationella uppgifter för vad en utbildning kostar. UKÄ har beräknat de genomsnittliga ersättningsbeloppen (ekonomiskt värde av helårsstudenter och helårsprestationer dividerat med antal helårsstudenter) för de lärosäten som omfattas av systemet med takbelopp. Eftersom lärosätenas utbildningsmix idag ser olika ut är det stora variationer i genomsnittliga ersättningsbelopp. Enbart för de stora breda universiteten (Uppsala, Lund, Göteborg, Stockholm, Umeå och Linköping) varierade de genomsnittliga ersättningsbeloppen 2018 mellan 62 400 kronor och 84 800 kronor. Om anslagshöjningar för generella utbyggnader ska baseras på lärosätenas respektive ersättningsbelopp skulle det kunna innebära att vissa lärosäten fick betydligt större anslagshöjningar än andra för utbyggnad av liknande utbildningar.

Utredningen har som alternativ övervägt bl.a. en vidareutveckling av de ämnesbaserade ersättningsbeloppen, och menar att det i så fall finns goda skäl att gå vidare med UKÄ:s förslag i rapporten *Uppföljning av ersättningsbeloppen för högre utbildning* (2017:6). UKÄ instämmer i att en sådan lösning kunde vara ett bra alternativ. Något förslag på hur denna vidareutveckling skulle kunna vara presenteras dock inte.

9.4.1 Förslag kopplade till dagens modell för tilldelning

Avseende forskningsramen föreslår utredningen att ett utökat utbildningsuppdrag leder till en ökning av lärosätets forskningsram.

Redan idag finns en koppling mellan antalet helårsstudenter på grundnivå och avancerad nivå och lärosätenas forskningsanslag. UKÄ tillstyrker förslaget.

9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning

Utredningen föreslår att om regeringen bedömer att ökade medel ska fördelas med kvalitetsindikatorer ska en eller flera expertmyndigheter, exempelvis Vetenskapsrådet, Vinnova eller UKÄ, ges i uppdrag att ta fram indikatorerna i samverkan med universitet och högskolor.

UKÄ har inga invändningar mot förslaget.

Kapitel 10 Det ekonomiadministrativa regelverket

10.5 Författningsreglering

Utredningen föreslår att den långsiktiga styrning av universitet och högskolor som idag ingår i det gemensamma regleringsbrevet i stället bör regleras i förordning. UKÄ tillstyrker förslaget.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av seniora utredaren Marie Kahlroth i närvaro av avdelningschefen Annika Pontén och strategi- och planeringsansvariga Per Westman. I beredning av ärendet har även biträdande avdelningschefen Mikael Herjevik och utredaren Anna Rudebeck deltagit.

Anders Söderholm

Marie Kahlroth