

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm
ert dnr.: N2017/00222/HL

Landsbygdskommitténs betänkande *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1)

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) har anmodat Umeå universitet att yttra sig med anledning av den parlamentariska landsbygdskommitténs betänkande *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1, remissens dnr N2017/00222/HL). Umeå universitet avger härmed sitt yttrande över betänkandet, med huvudsakligt fokus på de av utredningens förslag som närmast berör universitet och högskolor. Efter en sammanfattning i punktform och ett övergripande avsnitt kommenteras ett antal av utredningens förslag i den ordning de kommer i betänkandet.

Sammanfattning av Umeå universitets yttrande

Sammanfattningsvis kan sägas att det regionala ansvaret är något som Umeå universitet tar på största allvar, men vi har invändningar mot många av kommitténs förslag. Umeå universitet:

- avstyrker uppbyggnad av ett särskilt forskningscentrum för landsbygdsekonomisk forskning, men förordar i stället satsningar på landsbygdsforskning (i ett bredare perspektiv) via forskningsråden samt samordnande aktiviteter i form av konferenser och informationsspridning (avsnitt 2.3.5);
- avstyrker införande av ett nytt mål i högskolelagen, då arbete för att öka tillgängligheten till högre utbildning ryms inom ramen för gällande bestämmelse om att främja och bredda rekryteringen (avsnitt 4.2);
- avstyrker – på både praktiska och principiella grunder – försök till användning av indikatorer i resurstilldelningssystemet för att styra mot lokala arbetsmarknaders behov (avsnitt 4.2);
- tillstyrker ekonomiskt stöd till kommuners arbete med utbildning och kompetensförsörjning, men avstyrker en satsning på s.k. utbildningscentra för högre utbildning enligt en viss mall (avsnitt 4.3);
- bedömer att avskrivning av studieskulder inte är ett effektivt sätt att långsiktigt öka mängden högskoleutbildade på landsbygden (avsnitt 4.4);
- deltar gärna i landsbygdsdelegationer, så länge de inte blir en överordnad instans (avsnitt 8.3.5).



Utgångspunkter: en komplex problembild

Umeå universitet delar uppfattningen att landsbygdens långa avstånd, glesa bebyggelse och småskalighet medför särskilda utmaningar och behov av åtgärder med en annan profil än i landets tätbygder och städer. Vi ser det också som naturligt att universitet och högskolor tar ett särskilt ansvar för kompetensutveckling och samverkan i den region man verkar i. Men Umeå universitet anser med samma självklarhet att vi, liksom andra stora och små lärosäten, måste verka på en både nationell och internationell arena.

För att främja och bredda rekryteringen och tillgodose studenters efterfrågan och arbetsmarknadens behov har Umeå universitet ett brett utbud av kurser och program som ges på distans eller över internet, eller erbjuds decentraliserat på andra orter. Som exempel på decentraliserad utbildning som förstärker lokal och regional kompetensförsörjning kan nämnas sjuksköterskeutbildning i Skellefteå, Örnsköldsvik och Lycksele eller vår läkarutbildning på fyra orter (Umeå, Sunderbyn, Sundsvall eller Östersund). Andra utbildningar erbjuds via nätet till studenter runt om i landet, t.ex. vår helt nätburna apotekarutbildning. I många fall hänger det lokala, nationella och internationella ihop. I vårt arbete med landsbygdens särskilda utmaningar genom Glesbygdsmedicinskt centrum i Storuman sker samarbete såväl med vårt partneruniversitet Tromsø som med lärosäten i Kanada och Australien. Genom Umeå universitets utbildning i samiska och meänkieli tar vi ett regionalt men också nationellt ansvar. Såväl vårt regionala som vårt nationella och internationella ansvar är del av Umeå universitets verksamhet och strategiska inriktning. När kommittén beklagar att lärosäten alltför enkelt kan "enbart ta hänsyn till den egna verksamheten och strategierna för det egna lärosätet" (s 123) speglar det därför en förenklad syn på den högre utbildningens roll och lärosätenas förutsättningar, men även på landsbygdens problematik.

Även om högre utbildning har en viktig roll att spela påverkas landsbygdens situation av många aktörer och förändringsprocesser som bara delvis kan påverkas direkt. En betydande orsak till negativ befolkningsutveckling, åldrande befolkningssammansättning och svårigheter att attrahera eller behålla kvalificerad arbetskraft utgörs t.ex. av framför allt yngre personers bosättningspreferenser utifrån karriär- och livskvalitetsideal. Utbud av specifika utbildningar kan inte ensamt lösa dessa problem. Den högre utbildningens betydelse för glesbygden kan inte heller bara handla om yrkesutbildning; ett utbildningsutbud med kurser av bildningskaraktär som är berikande för de individer som är bosatta där är också viktigt.

Det är rimligt att anta att fler personer kan tänka sig att genomgå högre utbildning om möjligheten ges där man bor. Det kan dock inte tas för givet att den utbildade arbetskraften stannar kvar på eller flyttar tillbaka till uppväxtorten. Enligt de studier som kommittén själv hänvisar till lämnar högutbildade landsbygden i större utsträckning än andra; utflyttningen är visserligen mindre bland dem som valt att studera på en högskola i närheten än bland dem som studerat på ett mer avlägset lärosäte, men fortfarande större än bland dem som inte studerat vidare. En logisk – men orimlig – slutsats vore att det effektivaste sättet att bromsa utflyttningen är att inte uppmuntra högre utbildning för boende i landsbygden. Enligt Umeå universitet bör fokus ligga på att öka tillgängligheten till högre utbildning för individers och hela samhällets fromma snarare än att försöka använda högskolan till att konservera historiska bosättningsmönster.

Sammanfattningsvis tar Umeå universitet i dag ett ansvar för utbildning, forskning och samverkan i den region där vi verkar och dess landsbygdsområden, och vill fortsatt göra det. Vi menar dock att det måste göras utifrån de specifika förutsättningar som vi har som lärosäte och som gäller för de kommuner, landsting, företag och andra parter som vi samverkar med i olika konkreta

sammanhang. Därför har vi invändningar mot huvuddelen av kommitténs förslag, vilket utvecklas i det följande.

Främja och samordna landsbygdsforskning, men det behövs inget nytt centrum (Avsnitt 2.3.5)

Utredningen föreslår att ett nationellt forskningscentrum bör inrättas för ”regional- och landsbygdsekonomisk forskning”. Umeå universitet välkomnar satsningar för att åstadkomma en bättre landsbygdsanalytisk förmåga, men avstyrker inrättande av ett nytt centrum och menar att förslaget är alltför avgränsat både disciplinärt och vad gäller inblandade lärosäten.

Utöver de ekonomiska disciplinerna har många humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningsområden viktiga bidrag när det gäller problematisering av historiska skeenden, hälsoutveckling, språkanvändning, diskriminering, urfolks- och minoritetsperspektiv samt maktrelationer. Umeå universitet har en stark regionalvetenskaplig forskningstradition som ofta uppmärksammat de norrländska landsbygdernas demografiska förändringar och flyttningsmönster samt dynamiken i näringslivet och i samhällsutvecklingen i övrigt. Vid Umeå universitet finns Cerum – Centrum för regionalvetenskap, Vaartoe – Centrum för samisk forskning och Arktiskt center vid Umeå universitet, Arcum. Alla utgör forskningscentra med unik kompetens vad gäller olika gles- och landsbygdsrelaterade frågor. Umeå universitet brukar också få en stor del av de medel som Formas fördelar för landsbygdsforskning. Trots detta omnämns inte Umeå universitet bland de lärosäten vars forskning skulle samordnas i ett nytt centrum.

Enligt vår mening kan olika typer av landsbygdsrelevant kompetens och forskning från många olika lärosäten komma att behövas i varierande grad över tid, varför inrättande av ett fysiskt lokaliserat och disciplinärt avgränsat centrum inte är den bästa lösningen. I stället kan råden och andra myndigheter utlysa riktade medel till såväl forskning som synteser och samverkansprojekt, anordna konferenser, och eventuellt tillhandahålla digitala plattformar för att samla aktuell forskning och diskussion. För den händelse att en mer fokuserad satsning önskas på en eller flera tydligt avgränsade miljöer bör man lämpligen gå tillväga ungefär som när de strategiska forskningsområdena inrättades, dvs. låta lärosäten söka i konstellationer och prövas av forskningsråden.

Ett nytt mål i högskolelagen behövs inte (Avsnitt 4.2)

Utredningen föreslår att regeringen ger universitet och högskolor i uppdrag att öka tillgängligheten till högre utbildning i hela landet, vilket bör ”tydliggöras genom en förändring i högskolelagen.” Utredningen lämnar inget författningsförslag med förslag till formulering, och anför inte heller några argument för en lagreglering. Enligt Umeå universitets uppfattning inryms ett arbete för att öka tillgängligheten till högre utbildning självklart inom det befintliga målet att främja och bredda rekrytering till högre utbildning i 1 kap. 5 § högskolelagen. Att bredda rekryteringen handlar om att verka för ökat deltagande från grupper som av olika skäl – kön, föräldrarnas bakgrund, socioekonomisk status, bostadsort – tenderar att söka sig till högre utbildning i lägre utsträckning än andra grupper. Att skilja ut en landsbygdsfaktor till ett eget mål är både svårt och onödigt. Det faktum att lärcentra i dag finns inte bara i glesbefolkade kommuner utan även i storstädernas förorter är rimligt utifrån ett mål att bredda rekryteringen genom ökad tillgänglighet, men vore en anomali om tillgänglighet ses som en specifik landsbygdsfråga.

Umeå universitet avstyrker därför att tillgänglighet införs som ett eget mål i högskolelagen. Regeringen kan förstås alltid genom specifika uppdrag eller återrapporteringskrav i regleringsbrev

fästa uppmärksamhet på och följa upp hur lärosätena arbetar med att främja och bredda rekryteringen ur olika perspektiv, inklusive det geografiska. Regeringen kan också uppdra till relevanta statistikmyndigheter att ta fram underlag som visar på befintlig snedrekrytering ur olika dimensioner och därmed indikerar vilka områden som olika lärosäten skulle behöva arbeta mer med. Det gäller dock att undvika detaljstyrning och att regleringsbrev överlastas med en mängd olika mål och uppdrag.

Indikatorer i resurstilldelningssystemet är inte en framkomlig väg (Avsnitt 4.2)

Kommittén föreslår att regeringen ”ser över indikatorerna inom resurstilldelningssystemet i syfte att göra utbildningarna mer relevanta för de lokala arbetsmarknaderna.” Inga antydningar till hur detta skulle kunna tänkas fungera lämnas dock, annat än en oklar referens till Anders Flodströms rapport från 2011 om indikatorer för forskningsanslaget. Förslaget är kort sagt ogenomtänkt och såvitt vi kan bedöma inte värt att utreda vidare. Även om ”de lokala arbetsmarknaderna” för varje lärosäte och dessas kompetensbehov skulle kunna definieras på ett tillräckligt tydligt sätt (vilket verkar osannolikt) vore det bara relevant för väldigt specifika och lokalt avgränsade behov; det är t.ex. svårt att föreställa sig hur indikatorer för studentpengen skulle formuleras så att lärarbristen minskar på landsbygden och överskottet försvinner i storstäderna.

Tyvärr ser vi även i andra sammanhang en tendens att tro att det ena eller andra målet kan uppnås genom att införa en indikator i resurstilldelningssystemet, varför vi vill betona vår principiella inställning att detta som regel är både omöjligt och olämpligt. Ett resursfördelningssystem bör vara transparent, enkelt, stabilt, likadant och rättvist för samtliga berörda lärosäten samt stödja kvalitet och långsiktiga mål. Styrning via indikatorer riskerar att bli kontraproduktiva om fokus hamnar på att optimera utfall på specifika indikatorer snarare än på de övergripande målen. Den kommande utredningen om högskolans resurstilldelning och styrning bör få ha en väl fungerande helhet för ögonen snarare än det omöjliga uppdraget att skapa särskilda resurstilldelningsindikatorer för alla de olika mål som den högre utbildningen och forskningen ska verka för och bestämma en optimal avvägning mellan dessa.

Utbildningscentra är ingen universallösning – satsa mer på nätburen utbildning (Avsnitt 4.3)

Utredningen föreslår inrättande av så kallade utbildningscentra för högre utbildning. Särskilda statsbidrag föreslås som kommuner kan söka för att inrätta dessa, medan lärosätenas kostnader förutsätts kunna finansieras inom befintliga anslag. Utredningen förordar också en omfördelning från campusbaserade studier till mer decentraliserad undervisning.

Många av de kommuner som enligt utredningen skulle beröras av satsningen har Umeå universitet redan verksamhet i på olika sätt. Bl.a. har vi utbildningar där studieorten hela eller delar av utbildningen är Örnsköldsvik, Skellefteå, Lycksele, Sollefteå eller Kiruna. Vi har också ett utvecklat samarbete med Akademi Norr (Kommunerna Arjeplog, Arvidsjaur, Dorotea, Kramfors, Lycksele, Malå, Norsjö, Sollefteå, Sorsele, Storuman, Strömsund, Vilhelmina, Åsele). Vi har redan nämnt vår läkarutbildning på fyra orter och Glesbygdsmedicinskt centrum i Storuman. Umeå universitet välkomnar att dessa och andra kommuner ges ekonomiskt stöd att på olika sätt främja sina medborgares utbildning och kompetensutveckling. Dock tror vi inte att en sammanhållen satsning på fysisk infrastruktur enligt kommitténs förslag är den bästa formen för det.

Decentraliserade utbildningar innebär betydande merkostnader i form av resor m.m., och inte sällan för små studentgrupper. Eventuella uppdrag från regeringen att bedriva viss utbildning på annan ort måste därför åtföljas av ökade resurser om inte kvalitet eller omfattning på annan utbildning ska minska. En campusförlagd utbildning är dessutom lättare att kvalitetssäkra för anordnaren och erbjuder en akademisk miljö med interaktion med studenter från andra discipliner, servicefunktioner som universitetsbibliotek, studenthälsa och språkverkstäder m.m.

Som utredningen framhåller kan vissa av campusutbildningens fördelar åstadkommas när studenter följer ordinarie campusutbildning i lärcentra, med tillgång till socialt stöd lokalt från personal och mellan studenter. Ett problem i vår erfarenhet är dock att studentunderlaget på mindre orter ofta sviktar redan efter ett år, varefter de positiva effekterna av ett lärcentrum avtar. Vår erfarenhet är också att utbildningscentra framför allt fungerar väl när en utbildning möter en omfattande lokal kompetensbrist inom en yrkesgren, t.ex. sjuksköterskeutbildning. Då har man kunnat uppnå en kritisk massa av studenter som också sedan lätt har kunnat få jobb lokalt. Däremot är spridda eller småskaliga kompetensbehov betydligt svårare att tillgodose på ett kostnadseffektivt och kvalitetssäkrat sätt genom decentraliserad utbildning. Där är det bättre att nyttja möjligheter till nätburen distansutbildning, inte minst i Norrlands inland där resor för lärare kan ta orimligt lång tid i anspråk.

Generellt anser Umeå universitet att nätburen utbildning borde vara huvudinriktningen om målet är ökad tillgänglighet till utbildning och kompetensutveckling för människor på landsbygden utifrån deras egna behov och önskemål. Nätburen utbildning ger individen större möjligheter att välja utbildning och en flexiblare tidsanvändning, och möjliggör också ett mer högkvalitativt utbud genom att lärosäten kan erbjuda utbildning utifrån sina kompetensprofiler och med bibehållen forskningsanknytning. Särskilt mot bakgrund av kommitténs förslag i kapitel 3.1 om tillgång till digital infrastruktur med överföringskapacitet med minst 100 Mbit/s överallt är det svårt att förstå varför kommittén samtidigt betonar infrastruktur för decentraliserad utbildning av gammalt snitt, som är mindre flexibel och mer geografiskt bunden, i stället för nätburen utbildning.

Regionala kompetensförsörjningsbehov inom specifika yrken kommer även framöver att vara lämpliga att adressera genom decentraliserad utbildning, som Umeå universitet gör inom t.ex. läkar- och sjuksköterskeutbildningarna. Ibland är kommunala lärcentra en bra infrastruktur för sådan utbildning, men ibland behövs andra lösningar, som vår läkarutbildning på fyra orter.

Vi kan slutligen konstatera att benämningen ”utbildningscentra för högre utbildning” vore olämplig för en verksamhet som även kan omfatta komvux, yrkeshögskola, folkhögskola och uppdragsutbildning från olika anordnare.

Avskrivning av studieskulder inte en bra metod (Avsnitt 4.4)

Utredningen föreslår att regeringen utreder om det ska bli möjligt att minska studieskulderna för de som bor och arbetar i de 23 kommuner som kommittén föreslår ska bli föremål för särskilda satsningar. Vi tror inte att det är en effektiv metod som ger sådana vinster att det motiverar arbete och kostnader för att utarbeta ett regelsystem som definierar vem som har rätt till avskrivningen och ett kontrollsystem. Människor är rörliga, och folkbokföringsort är inte alltid detsamma som faktisk vistelseort. Det är oklart om landsbygden långsiktigt tjänar på att unga nyexaminerande studenter jobbar några år på en ort för att sedan flytta därifrån fem år senare när halva studielånet är avbetalat och de erbjuds ett mer välbetalt jobb i en storstad.



Landsbygdsdelegationer (Avsnitt 8.1.5)

Utredningen föreslår att Landsbygdsdelegationer inrättas i varje län, och att universitet och högskolor ingår där. Umeå universitet stödjer målsättningen om dialog och erfarenhetsutbyte för ökad samsyn samt förbättrad samordning av olika myndigheters insatser. Vi förutsätter då att ”strategisk och operativ samordning” inte innebär att delegationerna får några befogenheter att besluta över de myndigheter som ingår.

Detta yttrande har utarbetats mot bakgrund av underlag från de fyra fakulteterna vid Umeå universitet, Universitetsbiblioteket samt Planeringsenheten. Yttrandet har fastställts av rektor Hans Adolfsson efter föredragning av utredare Anders Steinwall.