

Remissvar:

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

Regeringskansliets dnr: U2019/00304/UH

Övergripande synpunkter

SFS är överlag positiva till det tillitsbaserade styrsystem som utredningen föreslår. Det är mycket bra att den del av utbildningsanslagen som idag tilldelas baserat på studenternas helårsprestationer (HPR) ersätts. Modellen möjliggör också mer långsiktighet och stabilare styrning. Vi bedömer att förutsättningarna för hög kvalitet stärks, inte minst genom att modellen kan främja en ökad forskningsanknytning. Dessutom ger modellen goda förutsättningar att arbeta vidare för ökad jämställdhet och breddad rekrytering till högskolan.

Vi lämnar dock ett förbehåll för att studentinflytandet måste stärkas om ett samlat anslag införs. Studenternas möjlighet till insyn och inflytande kommer att spela en avgörande roll för att bevaka att utbildningarna inte missgynnas vid införandet av ett samlat anslag för utbildning och forskning. Studentinflytandet är idag kraftigt underfinansierat. UKÅ har visat att stödet till studentkårerna åtminstone behöver tredubblas för att återställa de förutsättningar som fanns innan kårobligatoriet avskaffades. Om det inte går att säkerställa att studentkårerna har tillräckliga förutsättningar för att bevaka att utbildningarna inte förfördelas, är det bättre att anslagen till utbildning fördelas och redovisas helt skilt från forskningsanslagen. I detta remissvar behandlas studentinflytandets betydelse i ett eget avslutande avsnitt.

SFS är mycket positiva till hur utredningen har arbetat för att förankra förslagen hos de som berörs. Vi upplever att vi själva och andra aktörer har fått goda möjligheter att lämna synpunkter under arbetets gång. Dessutom har det runtomkring utredningen funnits utrymme för diskussion med andra aktörer, något som utredningen har deltagit i och uppmuntrat. I diskussionerna har det ingått representanter för lärosätena, forskningsfinansiärer, andra myndigheter, näringsliv, arbetstagare, forskare, lärare och studenter.

I utredningens direktiv angavs att förslagen inte fick vara kostnadsdrivande. Vi har förståelse för att det har medfört vissa avväganden, till exempel att

utredningen inte kan föreslå att basanslagen till forskning ska öka utan att det måste tas från andra utgiftsposter. Det innebär också att utredningen inte har adresserat att vissa utbildningar i nuläget är underfinansierade. SFS vill särskilt betona att anslagen per student inom högre utbildning fortfarande behöver höjas. Det är ohållbart att år efter år minska resurserna med hänvisning till en teoretisk effektivisering som verksamheten i själva verket inte har utrymme för. Ett utbildningssystem måste alltid till viss del reproducera sig själv. Dagens studenter är de som om några decennier ska bära upp hela verksamheten. Det är dock dagens utbildningssystem som måste rusta dem för den uppgiften. För varje generation som genomgår en utbildning i ett underfinansierat system blir det allt kostsammare att återställa den sjunkande kvaliteten. Om regeringen vill att svenska universitet och högskolor ska erbjuda utbildning av hög kvalitet så måste dagens resursurholkning åtgärdas. Annars riskerar högskolan att gå samma öde till mötes som grundskolan och gymnasiet, där underfinansiering och dåliga arbetsvillkor har gjort det mycket svårt att utbilda, rekrytera och behålla kompetenta lärare.

SFS **tillstyrker** Styr- och resursutredningens förslag till styrsystem. Utredningens förslag kan sammantaget komma till rätta med flera brister och leda utvecklingen av högskolan i en positiv riktning. Men det sagt så är de förändringar som föreslås omfattande och kan i vissa delar behövas utredas vidare. Andra delar går dock att börja förändra inom innevarande mandatperiod. Utbildningsdepartementet, regeringen och riksdagen har nu ansvaret för att inleda de reformer som behövs, för att alla utbildningar ska hålla hög kvalitet.

Synpunkter på de enskilda förslagen

Kap 4 Principer för en ändamålsenlig styrning

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolan

SFS **tillstyrker** utredningens förslag om ändringar i högskolelagen (HL).

Förslaget att förtydliga att lärosäten och staten ska värna den akademiska friheten är positivt. SFS instämmer i beskrivningen att lärosätena ska vara en självständig och reflekterande kraft i samhället. Det är mycket bra att klargöra avsikten att såväl lärosätena som staten ska värna den akademiska friheten. Det är dessutom bra att klargöra att den akademiska friheten är betydelsefull för såväl utbildningen som forskningen.

Förslaget att stärka lärosätenas och lärarnas frihet inom utbildningen är positivt. Att ge lärarna frihet i utbildningen främjar utveckling, nyfikenhet och kreativitet i både innehåll och kursupplägg. Men att öka friheten kräver också ett förtydligande gällande *vilken* frihet som avses. Det är viktigt att den önskvärda friheten handlar om kursernas *innehåll* och *upplägg*. Däremot ska det råda förutsebarhet och tydlighet vad gäller planeringen. Studenter ska på förhand kunna veta vad en kurs ska innehålla och hur den kommer att genomföras och examineras. Detta ska fortsätta ske genom kursplaner.

Förutsebarheten är viktig för att studenterna ska veta vad de söker sig till. Kurser som inte är relevanta för tillräckligt många studenter ska sällas bort, det är en viktig aspekt av styrsystemet kopplat till dimensionering.

På förekommen anledning vill SFS poängtera att det är bra att kursplaner och litteraturlistor underkastas kollegiala beslut. Det är inte minst en kvalitetsfråga att lärarna och studentrepresentanter vid en institution får ta ställning till att ett förslaget upplägg är relevant och håller tillräcklig pedagogisk kvalitet. Men i och med detta får kollegiet också ett ansvar för att ge varje enskild lärare en så stor frihet som är önskvärd. Mellan frihet och rättssäkerhet råder hela tiden en balansgång. Ibland kan det till exempel vara önskvärdt att i kursplaner ange att viss litteratur eller delar av upplägget bestäms i samråd med studenterna i början av en kurs, men då måste kollegiet kunna försäkra sig om att det sker ansvarsfullt.

Förslaget att skriva in i HL att kollegiet ska ges möjlighet att delta i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning är positivt. Det är viktigt att organ som ansvarar för besluten om utbildning och forskning involverar såväl vetenskapligt och pedagogiskt skickliga personer som studenter. Kollegiet fungerar dessutom som en viktig kontrollinstans som kan upptäcka och belysa ifall beslut från linjen riskerar att drabba verksamhetens kvalitet negativt. Genom att utgöra en kontrollinstans medverkar det kollegiala inflytandet till att lärosätena kan anförtros en högre grad av autonomi. Att tydliggöra i HL att lärare och forskare ska få möjlighet att medverka är därför en bra väg att gå. Det bör dock tydliggöras hur förslaget skiljer sig mot den rätt anställda redan har att bedriva inflytande enligt medbestämmandelagen. Annars blir det svårt att avgöra om/när UKÄ ska bedriva tillsyn eller istället arbetstagarorganisationerna ska driva frågor rörande utbildningens eller forskningens organisation. Ett tydliggörande är också av betydelse för att avgöra hur de anställda ska gå till väga om de nekas sådant inflytande. Även för studentkårerna måste detta göras tydligt, eftersom de vanligtvis har rätt i samma processer och måste veta vad som gäller ifall något inte fungerar.

Förslaget att skriva in i HL att både utbildning och forskning ska ingå i lärarnas arbetsuppgifter är mycket positivt.

4.6.5 Lärosätenas autonomi och myndighetsformen

I samband med utredningen har flera aktörer uttryckt en stark önskan att lärosätenas rådighet ska öka. Ibland har det också formulerats argument emot vissa av utredningens förslag baserat på att staten skulle få möjlighet att styra lärosätena mer. SFS anser att dessa argument i regel har varit svaga och ibland rent felaktiga. Så länge lärosätena är myndigheter har regeringen formellt sett förhållandevis stora möjligheter att styra dem. Styr- och resursutredningens förslag innebär inte någon förändring rent formellt. Varken stat eller regering skulle ges några nya formella styrmedel. De styrmedel som finns idag finns kvar: lag, förordning, regleringsbrev samt statsbudget. De aktörer som vill se en ökad rådighet bör snarare rikta uppmärksamheten mot myndighetsformen. SFS ser för sin del inget akut

behov av en utredning av myndighetsformen men vänder sig inte heller emot det.

Kap 5 En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

SFS **tillstyrker** förslaget att införa en tillitsbaserad modell för styrning. Med en samlad process för hela verksamheten blir styrningen mer transparent. Det är samtidigt bra att i en sammanhållen process samla kunskapsunderlag som ska bidra till att högskolepolitiken blir långsiktig, genomtänkt och effektiv. Systemet med överenskommelser mellan regeringen och lärosätena ger goda möjligheter för profilering och samtidigt som det blir tydligt vad som styrs av politiken och vad som lämnas åt lärosätena själva.

Ett tillitsbaserat styrsystem innebär att regeringen lättare kan genomföra sin politik och lärosätena samtidigt får något större frihet. För att det ska fungera är det viktigt att det finns goda mekanismer på lärosätena för att säkerställa att verksamheten bedrivs med hög kvalitet. För detta ändamål är studentinflytandet centralt, något som utvecklas nedan under rubriken ”Ytterligare en aspekt: Studentinflytandet”.

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

SFS **tillstyrker** förslaget att införa en samlad proposition för högre utbildning och forskning som lämnas en gång per mandatperiod.

Högskolepropositionen kan till stor del ersätta den styrning som idag sker i regeringens budgetproposition och genom de ettåriga regleringsbrev. Genom att istället införa en fyraårig planeringshorisont ökar stabiliteten för lärosätena. Att förändra eller bygga ut befintliga utbildningar eller starta helt nya kurser tar ofta så lång tid att det behövs några år för att gå från planering, följt av inrättande, till att faktiskt kunna utvärdera utfallet. Därför är det rimligt att statens övergripande styrning av högskolan sker i cykler som motsvarar riksdagens mandatperiod.

Från annat håll har det lyfts förslag att cyklerna ska löpa på sju år istället för fyra. Syftet är att det ska synkroniseras med EU:s budgetcykler. SFS avstyrker det förslaget. SFS anser att det är viktigare att cyklerna överensstämmer med den politiska och demokratiska processen i Sverige. Styrsystemet måste ge regeringen en reell möjlighet att påverka högskolepolitiken under varje mandatperiod. Detta hindrar dock inte att propositionen är mer framåtblickande. Till exempel anlade den senaste forskningspropositionen från 2016 ett tioårigt perspektiv, även om de konkreta förslagen gällde en fyraårsperiod. Det är ett bra arbetssätt för att skapa långsiktighet.

5.1.4. Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

SFS **tillstyrker** förslaget att uppdra åt UKÄ att lämna ett underlag inför högskolepropositionen. SFS har förespråkat att ett motsvarande uppdrag istället skulle ligga hos analysfunktionen. Vi har dock inga principiella invändningar mot att det uppdraget istället läggs på UKÄ. Det viktigaste är att det finns ett bra underlag för regeringen att utgå ifrån så att styrningen sker effektivt och regeringens mål för högskolepolitiken är realistiska. I förlängningen blir det också ett sätt att undvika att högskolorna används som verktyg för symbolpolitik och populism.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

SFS **tillstyrker** förslaget att regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i högskolepropositionen och fördjupade dialoger.

SFS vare sig **tillstyrker** eller **avstyrker** förslaget om att införa ett kompletterande styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser. Den viktiga förändringen i och med utredningens förslag är att det sker en fördjupad dialog över fyraåriga cykler och att det blir den processen som ligger till grund för regeringens styrning av lärosätena. Det tycks dock inte ha någon principiell betydelse huruvida resultatet av dialogerna skrivs in i de årliga regleringsbreven eller om en mer utförlig redogörelse av dialogen finns med som bilaga. Båda alternativen är möjliga och det är närmast en teknikalitet vilket som är lämpligast.

SFS **avstyrker** förslaget att ta bort det lärosätessammansatta regleringsbrevet. Det är en god idé att flytta vissa bestämmelser från regleringsbrev till förordning eller i vissa fall till de lärosätesspecifika regleringsbreven. På så sätt kan det lärosätessammansatta regleringsbrevet bli avsevärt kortare. Det lärosätessammansatta regleringsbrevet kan dock fortfarande fylla en funktion, inte minst genom sin överskådlighet. Uppdrag som ges till flera lärosäten blir mer överskådliga om de anges i det lärosätessammansatta regleringsbrevet jämfört med om det bara återfinns i den lärosätesspecifika regleringsbrevet. Detta är inte minst viktigt för att kunna se ifall regleringsbreven skiljer sig från det som anges i högskolepropositionen, eller om de är mer specifika.

5.2.5 Dialogbaserad styrning genom överenskommelser

SFS **instämmer** delvis i bedömningen att ekonomiska incitament initialt inte bör kopplas till överenskommelserna. Ekonomiska incitament bör inte användas generellt för alla mål i överenskommelserna och bör inte vara den huvudsakliga styrmekanismen i systemet. Däremot kan det vara meningsfullt att koppla ekonomiska incitament till enskilda projekt, om både regeringen och lärosätena tycker att det skulle vara positivt.

5.4.1 Behovet av samlade och oberoende analyser

SFS **instämmer** i bedömningen att det finns behov av en analysfunktion som gör oberoende analyser och uppföljningar gällande utbildning och forskning. En sådan organisation hade varit till nytta även i det nuvarande systemet.

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår: Att det inrättas en analysfunktion som gör analyser och uppföljningar med syfte att ligga till grund för den framtida politiska inriktningen. I analysfunktionens uppdrag ska ingå att inkomma med en samlad analys inför högskolepropositionen. Analysfunktionen ska vara självständig och oberoende.

5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

SFS är övervägande positiva till förslaget gällande analysfunktionens organisation. Vi menar dock att det bör ingå en studentrepresentant i gruppen och att studentrepresentantens mandatperiod är kortare än de övriga medlemmarnas sex år. Detta för att det skulle bli svårt och inte heller önskvärt att rekrytera studentrepresentanter för ett så långt uppdrag. Vi vill i övrigt understryka att det är viktigt att kommittén har bred representation från olika delar av samhället, vilket utredningen också föreslår.

6 Utbildning och forskning

6.1. Kopplingen mellan utbildning och forskning

SFS **instämmer** i bedömningen att styrningen bör utformas så att forskning och utbildning hanteras samlat.

SFS **instämmer** i bedömningen att lärosätena bör främja en kultur som värderar utbildning och forskning lika högt.

Ur ett studentperspektiv är forskningsanknytningen en mycket viktig kvalitetsaspekt. Det är tack vare att lärarna inom högskolan har möjlighet att bedriva egen forskning som utbildningen kan vila på vetenskaplig och konstnärlig grund. På sätt och vis är kopplingen mellan utbildning och forskning ett av högskoleutbildningens unika värden som inte finns i andra utbildningsformer. Det är delvis genom det vetenskapliga förhållningssättet som en högskoleutbildning rustar studenterna med en förmåga att reflektera över sin egen kunskap och ta ansvar för sin egen framtida kompetensutveckling och livslånga lärande.

För att utbildning ska kunna hålla hög kvalitet och stå på en stadig vetenskaplig och/eller konstnärlig grund samt beprövad erfarenhet så är det avgörande att den sker i nära anknytning till forskning. Sambandet mellan forskning och utbildning är också viktigt för att studenterna ska kunna föra vidare nya forskningsresultat till det omgivande samhället och därigenom nyttiggöra dem.

Både forskning och utbildning måste värderas högt för att lärare och forskare ska vara motiverade att ägna sig åt båda verksamhetsgrenarna. Det är viktigt för att kunna stärka kopplingen mellan forskning och utbildning. Att uppvärdera utbildningen handlar delvis om att utveckla meriteringssystemen, vilket till stor del är lärosätenas ansvar. Men det handlar också om att det måste finnas en balans mellan resurser till utbildning och forskning. I dag, när många tjänster är beroende av externa forskningsmedel, är det svårt för många lärare att prioritera utbildningen. Det innebär att även staten har ett ansvar för att främja en kultur där båda verksamhetsgrenarna värderas och prioriteras.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

SFS **tillstyrker** förslaget att skriva in i högskoleförordningen (HF) att utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.

SFS anser att studenternas efterfrågan ska fortsätta vara den viktigaste faktorn när lärosätena utformar sitt utbildningsutbud. Det är en viktig principiell fråga för studenterna. Samtidigt så tenderar studenternas efterfrågan att förutsäga framtidens behov av kompetenser, bättre än många mer konstgjorda metoder.

SFS vill påminna att arbetsmarknadens behov till stor del tillgodoses genom att anpassa utbudet efter studenternas efterfrågan, något som redan sker idag. Det finns olika skäl att studera och ofta finns det en kombination av olika faktorer som avgör den enskildas val av utbildning. Många tar den framtida arbetsmarknaden i beaktning när de väljer utbildning. Andra styrs mer av nyfikenhet eller personligt intresse. Den stora merparten av studenter som genomgår en flerårig utbildning etablerar sig på arbetsmarknaden snabbt, vilket utredningen också tar upp. Det finns därför ingen anledning att förändra dagens styrning av utbildningsutbudet i någon större omfattning.

SFS instämmer i att möjligheten att göra informerade studieval bör utvecklas, inte minst genom att öka tillgången till studievägledning (jämf SOU 2019:4, se även SFS remissvar:

[https://www.sfs.se/aktuellt/remisser/remissvar-framtidsval-](https://www.sfs.se/aktuellt/remisser/remissvar-framtidsval-karriarvagledning-individ-och-samhalle-sou-2019-4)

[karriarvagledning-individ-och-samhalle-sou-2019-4](https://www.sfs.se/aktuellt/remisser/remissvar-framtidsval-karriarvagledning-individ-och-samhalle-sou-2019-4)). I ett system där studenternas efterfrågan styr utbudet är det särskilt viktigt att informationen är god för att studenterna ska kunna göra bra val.

Utredningen föreslår också att utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutveckling. Vi uppfattar denna formulering som ett förtydligande snarare än ett nytt inslag. Med en god forskningsanknytning kommer utbildningarnas innehåll hållas uppdaterade och en starkt forskningsanknytning är redan påbjuden på andra sätt i systemet, exempelvis genom kravet om vetenskaplig/konstnärlig grund och beprövad erfarenhet som redan finns. Dessutom torde studenternas efterfrågan tvinga

lärosätena att erbjuda moderna och uppdaterade utbildningar. Att införa ett krav om att utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen tillför således inte så mycket nytt. Som förtydligande kan det dock var positivt. Samtidigt så behöver mer göras i andra delar av systemet för att nå hela vägen. Vi tror bland annat att utvecklingen går mot alltmer tvärvetenskapliga inslag i utbildningar. I dagens system motverkas det av att olika utbildningar har olika ekonomiska förutsättningar, vilket kan göra det svårt för underfinansierade utbildningar att införa inslag från dyrare ämnen. För att utbildningarna ska ligga i takt med kunskapsutvecklingen krävs därför en generell förbättring av utbildningarnas finansiering och förutsättningar.

Det är önskvärt att mer av den långsiktiga styrningen sker genom förordning istället för regleringsbrev. Därför är det bra att dessa bestämmelser flyttas från regleringsbrevet till HF.

6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

SFS **instämmer** i bedömningen såtillvida att lärosätena bör ha huvudansvaret för utbildningsutbudet. Som angett ovan så är det studenternas efterfrågan som ska vara avgörande, och lärosätena bör ha ansvar för att anpassa utbudet till det. Detta är något som fungerar förhållandevis bra redan nu.

SFS **instämmer inte** i bedömningen att regeringen bör fastställa mål för det totala antalet studenter och på så sätt styra utbildningens omfattning mer än idag. Idag begränsas utbildningens omfattning i och med att takbeloppen begränsar hur många studenter lärosätena kan få betalt för. Det finns dock ingen nedre gräns: Ett lärosäte kan "växla in" utbildningsplatser med låga ersättningsbelopp mot färre utbildningsplatser med högre ersättningsbelopp och därigenom nå upp till takbeloppet trots att det totala antalet studenter är färre.

SFS **tillstyrker** förslaget om att regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom fyraåriga uppdrag till respektive lärosäte. SFS ser det som en förbättring, med ökad långsiktighet, jämfört med den styrning som idag sker i ettåriga de regleringsbreven. SFS accepterar att regeringen utövar viss styrning på den nivå som idag sker i regleringsbreven. Denna typ av detaljstyrning bör dock vara marginell. På det hela taget ska lärosätena själva ansvara för utbildningsutbudet.

SFS **avstyrker** förslaget att regeringen ska ange mål om antal helårsstudenter på totalnivån. Utredningen nämner att regeringen har visat intresse av att kunna styra dimensioneringen mer än vad dagens system tillåter. SFS anser dock att regeringens möjlighet att styra utbildningsutbudet blir oproportionerligt stor. Förslaget påverkar inte bara på lärosätenas frihet att förändra antalet platser, utan inskränker indirekt på lärosätenas möjlighet att styra utbudets innehåll. Inte minst begränsas lärosätenas flexibilitet i att möta behov på arbetsmarknaden. Detta utvecklas

vidare i synpunkterna på avsnitt "9.3 utbildningsramen" nedan. Utredningen har inte i tillräcklig mån adresserat detta problem.

Statens mål om hur stor del av befolkningen som ska genomgå högre utbildning behöver inte föras ner till lärosätena rakt av. Staten har flera verktyg för att öka antalet högutbildade och det är önskvärt att det förs en dialog om vilka metoder som ska användas ifall det totala antalet studenter bör öka. En del lärosäten är ändå motiverade att öka antalet studenter, så i vissa fall kan det räcka att höja deras takbelopp. I andra fall kan det vara bättre att staten satsar på att fler ska få högskolebehörighet eller ökad karriärvägledning. Ibland kan det bästa vara att ge en myndighet, exempelvis UHR, ett marknadsföringsuppdrag riktad mot en viss grupp av presumtiva studenter. Ytterligare ett alternativ kan vara att förbättra studiemedlet eller tillgången till studentbostäder, etc. Det är således ett långt steg, där många frågor måste besvaras, från att fastställa totala utbildningsmål för hela landet till att ange hur stor del av det målet som ska realiseras vid varje lärosäte.

SFS kan acceptera förslaget att ange mål om antalet examinerade inom legitimationsyrken inom skolan och vården. Ur ett kompetensförsörjningsperspektiv kan utbildningsmålen vara bra eftersom det ger lärosätena anledning att lyfta fram utbildningarna i sitt rekryteringsarbete. Statens intresse att kunna styra särskilt samhällsviktiga utbildningar väger tyngre än för andra utbildningar. Dessutom så påverkas inte lärosätenas möjlighet att förändra utbildningsutbudet inom andra utbildningar. Det innebär att lärosätenas autonomi inte reduceras lika mycket. Den samhälleliga nyttan är också särskilt stor.

SFS instämmer också i utredningens bedömning att det är bättre att ange målet i termer av antal examinerade, istället för som idag som antal studenter vid utbildning. Det ger lärosätena en anledning att stötta studenterna så att de lyckas genomföra hela sin utbildning. Dessutom skapar det incitament att erbjuda och särskilt marknadsföra kompletterande utbildningar såsom KPU, som snabbare leder till att individer kan gå ut i yrket. Det är dock ofrånkomligt att ett system som tilldelar resurser baserat på antalet examinerade studenter inte är kvalitetsdrivande, utan snarare ger incitament att tumma på kvaliteten. I mångt och mycket återskapar det de skeva incitament som dagens HPR-prislappar leder till gällande ökad genomströmning. Utredningens förslag är ändå acceptabelt då det inte gäller alla utbildningar och dessutom i mindre omfattning. Vid införandet är det dock viktigt att ta fram övergångsbestämmelser som gör att de lärosäten som har lägre genomströmning vid de berörda utbildningarna inte drabbas negativt genom att automatiskt tilldelas mindre resurser än idag.

Utredningen nämner att mål om antal examinerade uppmuntrar till validering. SFS ser denna konsekvens som positiv. Vi tror att examensmål vid vissa utbildningar skapar incitament för att lärosätena ska ta ett steg framåt i valideringsarbetet. Eftersom validering kan förkorta vägen till examen med flera månader eller till och med terminer, så innebär examensmålen att lärosätena får starka skäl att utveckla valideringen. Om lärosätena dessutom får resurser baserat på antalet examinerade studenter, så innebär det att lärosätena får en ekonomisk kompensation för

valideringsarbetet inom de berörda utbildningarna. Förhoppningsvis kan detta utvecklingsarbete även vara till godo för validering inom andra utbildningar. Det hade varit bra om validering behandlats mer ingående av utredningen, då Valideringsdelegationen i sitt delbetänkande överlät till Styr- och resursutredningen att lägga förslag gällande validering och det eventuella behovet av särskilda resurser (SOU 2018:29). Dock så tror vi alltså att förslaget i och med examensmålen för utbildningar till bristyrken kan leda utvecklingen en god bit i rätt riktning.

Staten bör dock i detta sammanhang ha realistiska förväntningar på vad högskolan ensam kan göra gällande bristyrken. Om de yrken utbildningarna leder till inte är tillräckligt attraktiva så är det hopplöst att försöka rekrytera fler studenter. Det torde finnas goda möjligheter att komma fram till rimliga mål inom ramen för överenskommelserna, men om staten anger för höga mål totalt sett i hela landet så kommer högskolorna tillsammans inte kunna leva upp till dem.

SFS tillstyrker förslaget att särskilda uppdrag ska kunna ingå i utbildningsuppdraget inom ramen för överenskommelserna. Det är till exempel bra att förtydliga när staten och lärosätet har ett ömsesidigt intresse av att vissa nischade utbildningar finns kvar. För statens del medför det en ökad stabilitet att veta att utbildningarna finns kvar. För lärosätet innebär det ett erkännande som kan göra det lättare att motivera att ha kvar vissa utbildningar även om de dras med sviktande studentunderlag.

Det finns ytterligare ett problem med att som idag tilldela utbildningsplatser till lärosätena via budgetpropositionen. Om ett lärosäte inte lyckas få tillräckligt många sökande för att fylla antalet platser på de utbildningar som riksdagen avser, så är det oklart om lärosätet över huvud taget får använda anslagen. Det innebär att en del av de utbildningsanslag som anges i statsbudgeten inte kommer till nytta. Problemet beror alltså på att det i statsbudgeten anges att en viss summa är avsedd för platser vid en viss utbildning. Det vore bättre om dessa pengar istället ingick i det samlade anslaget och lärosätena själva kunde ta ansvar för hur de ska disponeras. Lärosätena kan ta ansvar för att pengarna används till rätt satsningar förutsatt att uppdraget till lärosätena är realistiskt och de nya platserna faktiskt går att fylla.

Flera intressenter har föreslagit att utbildningsutbudet ska styras mer mot arbetsmarknadens behov genom att låta utbildningsanslagen tilldelas baserat på hur väl studenterna etablerar sig på arbetsmarknaden. SFS vill poängtera att den sortens lösningar är mycket problematiska. Arbetsmarknadens behov av kompetens tillgodoses redan till stor del tack vare att studenternas efterfrågan får styra utbildningsutbudet. Det är nämligen vanligt att studenter har den framtida arbetsmarknaden i åtanke vid valet av utbildning. Att förändra det systemet är riskabelt och riskerar att försämra något som i grunden fungerar relativt väl. Med tanke på att studenter från en och samma utbildning kan söka sig till olika branscher, både som anställda och egenföretagare, är det dessutom mycket svårt att utforma mått för vad som är relevant etablering på arbetsmarknaden. Dessa problem är till stor del redan kända.

Vi vill tillägga att stora delar av arbetsmarknaden präglas av problem med jämställdhet och diskriminering. Om utbildningsanslagen kopplas till hur väl studenterna lyckas etablera sig på arbetsmarknaden så kommer det missgynna utbildningar med många kvinnor, utrikes födda och personer från andra grupper. Eftersom dessa grupper ofta missgynnas i rekryteringsprocesser, så har de också svårare att uppfylla ett mått på etablering. Högre utbildning kan bidra till att på sikt lösa problem på arbetsmarknaden. Då är det rent kontraproduktivt om utbildningen genom finansieringssystemet tvingas ärva arbetsmarknadens problem. Liknande problem riskerar att uppstå i andra system som gynnar utbildningar baserat på om etableringen på arbetsmarknaden är hög.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

SFS instämmer i utredningens bedömningar gällande att lärosätena bör samverka och planera för att utbildningsutbudet ska svara mot såväl nationella som regionala kompetensbehov. Det är också önskvärt att fortsätta utveckla de samverkansarenor som finns. Bedömningarna ligger helt i linje med synen att det bör vara lärosätenas uppgift att utforma utbildningsutbudet utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens och det övriga samhällets behov. Lärosätena bör då också själva ansvara för att föra dialog med kringliggande aktörer för att undersöka deras kompetensbehov med mera.

SFS **tillstyrker** förslaget att ge UKÄ i uppdrag att utreda möjligheterna för gemensamma examenstillstånd

SFS **tillstyrker** förslaget att frågan om hur flera lärosäten kan bedriva gemensamma utbildningar utreds.

Vad gäller båda fallen av utbildningssamarbete mellan flera lärosäten är det viktigt att det tidigt klargörs hur studentinflytandet ska fungera. Gränsdragningarna måste bli tydliga för hur utbildningsbevakningen och andra ansvar ska delas upp mellan de studentkårer som involveras.

En viktig aspekt av att högre utbildning ska vara tillgänglig i hela landet handlar om att fler från landsbygden ska söka sig till högskolan. Idag är denna grupp underrepresenterad. UHR räknar också in det som en relevant grupp att nå ut till inom uppdraget gällande breddad rekrytering. Regeringen bör dock förtydliga ifall personer från landsbygden är en prioriterad grupp att försöka nå ut mer till inom den breddade rekryteringen. Vissa viktiga faktorer i det arbetet, såsom tillgången till bostäder för den som flyttar till en ny stad för att studera, ligger visserligen utanför ramen för styrsystemet. Dyliga frågor bör ändå tas upp när regeringen arbetar strategiskt med hela landets behov av utbildning.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

SFS delar utredningens uppfattning att högskolan spelar en roll för det livslånga lärandet, inte minst för att sprida den kunskap som behövs för att klara framtidens utmaningar.

SFS vill också instämma med utredningen, att dagens system i grunden är väl lämpat för det livslånga lärandet: Det kursbaserade systemet gör det enkelt att öppna delar av det befintliga utbildningsutbudet som fristående kurser. Att lärosätena ska anpassa utbildningsutbudet till studenternas efterfrågan och andra behov, innebär en stor frihet att inrätta nya kurser i nya distributionsformer så länge de lockar studenter. Det är i grunden ett gynnsamt system för att främja kurser riktade mot personer i behov av kompetensutveckling eller omställning.

SFS vill starkt betona att systemet med HPR-prislappar utgör det i särklass största hindret för lärosätena att skapa kurser för livslångt lärande. HPR-prislapparna ger lärosätena starka incitament att prioritera utbildningar och upplägg som brukar ha hög genomströmning. Detta har en negativ inverkan för det livslånga lärandet och spänner över flera parametrar:

- Genomströmningen är lägre bland yrkesverksamma än hos heltidsstuderande.
- Genomströmningen är lägre vid fristående kurser än inom program.
- Genomströmningen är lägre vid distansutbildningar än vid campusförlagda utbildningar.

Dessa mönster beror inte på utbildningarnas kvalitet utan handlar mer om vilka drivkrafter som finns bland de som väljer att läsa dem. Personer som arbetar prioriterar oftast att omsätta den nya kunskapen i praktiken. De är sällan beroende av tentaresultat för att bli beviljade studiemedel eller behörighet till framtida utbildningsmoment. Därför har de inte samma motivation att visa vad de har lärt sig genom att skriva tentor. Dessa mönster är välkända och utgör ett starkt skäl till att reformera systemet med ersättningsbelopp så att HPR-prislapparna avskaffas.

SFS **tillstyrker** förslaget att skriva in i HL att det i utbildningsuppdraget även ingår fortbildning och vidareutbildning. Genom att det skrivs in i författning blir det inte minst möjligt för UKÄ att följa upp och granska hur sådana utbildningar bedrivs. Det hade exempelvis kunnat ingå i kvalitetssäkringssystemet.

I övrigt bör högskolornas ansvarstagande för yrkesverksammars fortbildning kunna variera. Det får gärna vara möjligt för ett lärosäte att profilera med ett särskilt utbud av utbildningar riktade mot yrkesverksamma. Vi ser att det finns ett sådant utrymme inom ramen för det system utredningen föreslår.

Vad gäller uppdragsutbildning så har regelverket nyligen utvecklats, bland annat genom att fler organisationer har getts möjlighet att köpa uppdragsutbildning. Vad effekten blir beror både på efterfrågan och lärosätenas intresse av att utveckla uppdragsutbildningarna. Det är för tidigt att utvärdera förändringarna. SFS ställer sig dock positiva till att uppdragsutbildningarna fortsätter utvecklas i ansvarsfull takt.

SFS anser att de nya reglerna från 2018 kring öppna nätbaserade kurser (moocar) i huvudsak är bra. Lärosätena bestämmer själva ifall de ska erbjuda

moocar och i så fall inom vad. Det finns ingen resurstilldelning specifikt för moocar, vilket gör att lärosätena inte prioriterar det av ekonomiska skäl. SFS syn på moocar är i övrigt densamma som i ett remissvar från 2016:

https://www.sfs.se/sites/default/files/2019-05/19_1516_oppna_natbaserade_kurser_i_svensk_hogskola.pdf

Utredningens förslag kring överenskommelser skapar bra förutsättningar för regeringen och lärosätena att föra en dialog kring moocar. Om regeringen anser att det är något som behöver utvecklas mer för kompetensförsörjningen, så kan ett sådant uppdrag ges till något/några lärosäten. Ett sådant uppdrag måste i så fall finansieras med ett separat anslag, då det inte rör sig om högskoleutbildning.

En viktig fråga som ofta lyfts fram just i samband med det livslånga lärandet är **validering**. SFS anser att den föreslagna examenspengen ger lärosätena ett tydligt incitament att jobba mer med validering inom de berörda utbildningarna för lärare och vården. Detta kan bidra till att lärosätena utvecklar sitt arbete med validering på ett sätt som också kan komma andra ämnen tillgodo. Därtill tror vi att staten med fördel kan ange mål för validering i hela landet. Det kan sedan konkretiseras på lärosätetsnivå i överenskommelserna. SFS syn på validering, både inom dagens system och i Styr- och resursutredningens förslag, behandlas mer utförligt i remissvaret på valideringsdelationens betänkande (SOU 2018:29):

https://www.sfs.se/sites/default/files/sfs_remissvar_p2-34-1718_validering_i_hogskolan_sou_2018-29-osignerad.pdf (se särskilt s. 5–6)

6.3.2. Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

SFS instämmer i utredningens bedömning att dagens ersättningssystem motverkar anordnandet av utbildningar riktade mot yrkesverksamma.

SFS ser positivt på utredningens uppfattning att det finns olika syften med att studera vid högskolan och att det måste finnas utrymme för det. Att införa en separat ersättning för kurser för livslångt lärande riskerar därför att bli missvisande.

SFS **tillstyrker** förslaget att minska prestationernas betydelse. Det tåls att upprepa att detta är den i särklass mest avgörande åtgärden om regeringen vill se ett ökat utbud av kurser riktade till yrkesverksamma. Problemen med att tilldela utbildningsanslag baserat på antalet helårsprestationer är i övrigt välkända. Detta utvecklas mer i samband med kapitel 9 nedan.

6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå

Utredningens behandling av forskarutbildningen är otillräcklig. SFS har viss förståelse för att utredningen, i avsaknad av tydliga mål gällande forskarutbildningen, har haft svårt att formulera förslag kring styrformerna för forskarutbildningen. Samtidigt är forskarutbildningens betydelse i vissa avseenden väsentlig och går inte att bortse ifrån. Det handlar inte minst om att forskarutbildningen är helt avgörande för tillgången till disputerade

lärare vid utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Styrsystemet måste bidra till att säkerställa att akademien har en tillräcklig återväxt.

Det är mycket bra att tydliggöra att bestämmelsen, att utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov (jämf 6.2.1), även ska gälla forskarutbildningen.

Även kvalitetssäkringssystemet spelar en viktig roll för att lärosätena ska ta ansvar för dimensioneringen av forskarutbildningen. UKÄ bör granska att lärosätena faktiskt tar ett helhetsansvar kring hela utbildningsutbudet samt återväxten av disputerade lärare. Genom att klargöra i författning vilket ansvar lärosätena har för dimensioneringen, så blir det tydligare vad som också ska ingå i UKÄ:s granskningar och övrig tillsyn.

Därutöver spelar resurstilldelningssystemet en viktig roll för dimensionering av forskarutbildningarna. SFS syn kring det behandlas i samband med kapitel 9 nedan.

6.5. Breddad rekrytering

SFS instämmer i bedömningen att lärosätenas arbete med breddad rekrytering bör ske vid utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Det går inte att blunda för det finns presumtiva studenter vars sociala bakgrund till stor del förklarar varför de väljer att inte läsa vidare, trots att de skulle ha mycket goda möjligheter att klara av en högskoleutbildning. Att rekrytera studenter från underrepresenterade grupper och att rekrytera de studenterna med bäst förkunskaper är alltså två sidor av samma mynt. Inkludering och breddad rekrytering till högskolan är ett steg mot excellens. Samtidigt är den breddade rekryteringen viktig ur demokratihänseende och för att tillgången till högre utbildning ska vara lika för alla delar av befolkningen.

SFS tillstyrkte regeringens förslag att ge högskolan i uppdrag att främja brett deltagande, så som uttryckt i promemorian *Brett deltagande i högskolan 2017*. SFS anser fortfarande att det är bra att förtydliga att det inkluderande arbetet både handlar om att rekrytera underrepresenterade grupper och att undanröja onödiga hinder såväl vid rekrytering som under utbildningens genomförande.

SFS är positiva till utredningens råd att även forskarutbildningen bör ingå i uppdraget kring breddad rekrytering/deltagande.

Styrsystemet behöver i övrigt inte innehålla några långtgående specifika lösningar kopplat till uppdraget om breddad rekrytering. Mål och förväntningar kan formuleras inom ramen för högskolepropositionen och överenskommelserna. Detta är i linje med utredningens bedömning.

Det största hindret för breddad rekrytering är dock att resurserna inte räcker till. Många lärosäten vill göra mer än de har kapacitet till för att bredda

rekryteringen. Allt kvalitetsarbete, inklusive arbetet för breddad rekrytering och breddat deltagande, påverkas tyvärr negativt av att utbildningsanslagen är urholkade.

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

SFS **tillstyrker** förslaget att andelen basanslag för forskning ökar i relation till externa medel.

Ur ett studentperspektiv är frågan om basanslag kontra direkta anslag viktig av flera skäl. En grundläggande utgångspunkt är att inget av de två typerna av anslag är dåligt, men att det behöver råda en bra balans mellan dem.

Basanslag skapar en långsiktighet som behövs för att kunna planera för ett utbildningsutbud med god forskningsanknytning. Om forskningen vid ett lärosäte i för stor utsträckning är beroende av projektpengar så finns en risk att den vetenskapliga expertisen utvecklas för snävt mot de områden som ger forskningsintäkter. Det kan medföra att det uppstår ett glapp mellan utbildningarna och forskningen. Samtidigt får inte forskningsanslagen bli för styrande för utbildningsutbudet.

Basanslag är viktiga för att lärosätet ska kunna ta ansvar för trygga doktorandutbildningar och karriärvägar. Om en för stor del av tjänsterna är kopplade projektpengar så förloras långsiktigheten. Vad gäller forskarutbildningen skapas en onödigt ryckighet och antalet nya doktorander inom ett ämne kan variera väldigt mycket från år till år. Även disputerad forskande personal erbjuds bara tillfälliga anställningar när lärosätena inte kan garantera finansieringen över tid. Eftersom det ofta är samma personer som forskar och undervisar så påverkas samtliga utbildningar av anställningsvillkoren för den forskande personalen.

Även med ökade basanslag skulle det finnas gott om incitament, både för individuella forskare och på ledningsnivå, för att forskningen ska hålla hög kvalitet. Mycket forskningsmedel skulle fortsatt sökas i konkurrens. För den individuella forskarens karriär, i konkurrensen om anställningar, är forskningsresultat av hög kvalitet mycket viktiga. Universitetsvärlden präglas dessutom av en kultur där framstående forskningsresultat och ny kunskap värderas för sin egen skull. Samtidigt ger det prestige och status, för såväl lärosäten som enskilda forskare. Det är drivkrafter vars effekter inte ska underskattas. Således är det inte mycket som går förlorat om andelen externa medel minskar. Fördelarna med ett höjt basanslag väger därför över.

Flera forskningsråd har riktat skarp kritik mot förslaget att omfördela forskningsmedel från råden till lärosätena. Dessa utspel kan inte ses som annat än egennyttiga. Dessutom är de i all väsentlighet ogrundade. Det finns förvisso studier kring hur forskningskvaliteten påverkas av finansieringssystemet, men studierna visar något annat än vad forskningsråden vill göra gällande. Vissa studier visar att högre basanslag leder till ökad kvalitet i forskningen [se *Ulf Heymans rapport "År*

externfinansieringsgraden för stor?”, samt Stephen Hwangs rapport ”Forskningens kvalitet, effektivitet och extern finansiering”, båda för SUHF 2018]. Andra studier visar inget tydligt samband alls [se Vetenskapsrådets rapport ”Externfinansieringens roll i svensk högskoleforskning” från 2019]. Däremot finns det knappt något som tyder på att ökade externa anslag skulle leda till högre kvalitet. Det är anmärkningsvärt att forskningsråden, som är samhällsinstitutioner vars roll är att främja vetenskaplighet och god forskning, går så starkt till angrepp mot utredningens förslag, utan att själva framföra några trovärdiga belägg för att dagens höga andel externa medel är effektiv policy. Det faktum att inga sådana belägg har lagts fram, bör tolkas som att det inte finns något att belägga det med. Det finns alltså inget som talar för att forskningen skulle drabbas negativt av en höjd andel basanslag.

SFS anser dock att balansen mellan basanslag och externa medel bör uppnås genom att höja basanslagen, inte genom att bort ta medel från forskningsråden. Utredningen har inte haft utrymme för ett sådant förslag inom ramen för direktivet, då det totalt sett skulle öka statens utgifter för forskning. Regeringen har dock möjlighet ta fram en långsiktig plan på att forskningsanslagen i första hand ska höjas eller räknas upp genom basanslaget. Det finns inget egenvärde i att skära ner på forskningsrådets verksamhet.

6.6.3 Åtgärder för att främja hög kvalitet

SFS anser att det är bra att det har tagits steg mot att utvidga det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning så att det också omfattar forskning. Det kan också vara positivt att formulera mål och rutiner för uppföljning inom processen med högskoleproposition och överenskommelser.

SFS anser dock inte att en omfördelning, som ju föreslås vara mindre än 10 % av de totala forskningsanslagen, från forskningsråden till basanslagen, i sig påkallar några drastiska förändringar vad gäller uppföljning och utvärdering. Lärosätena torde inte ha några större svårigheter att ta ansvar och hantera förändringarna själva.

6.6.4. Avvägningar mellan olika forskningsområden

SFS instämmer i utredningens bedömning att styrning mot olika forskningsområden kan ske via de statliga forskningsfinansiärerna eller som särskilda satsningar via de direkta anslagen.

SFS vill här påminna om vikten att utbildningen tas i beaktning i alla bedömningar som ligger till grund för fördelningen av resurser till särskilda forskningsområden. Oavsett om bedömningen görs av forskningsråden eller av andra sakkunniga/bedömaregrupper, så bör de statliga forskningsanslagen riktas så att de också kommer utbildningar till godo. Om forskningsanslagen blir för koncentrerade, så är det svårt för forskarna att också få tillräckligt mycket undervisningstid för att sprida sina kunskaper vidare till studenter på grundnivå och avancerad nivå. Om det inte finns några studenter som kan

ta med sig kunskapen ut i arbetslivet, så tar det också mycket längre tid för kunskapen att komma ut i resten av samhället.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

SFS instämmer och menar att det finns ett behov av att se över den statliga externa finansieringen av forskning i samband med att andelen basanslag ökar. Återigen är det angeläget att studentperspektivet och kopplingen mellan utbildning och forskning ingår i dessa utvärderingar. Dessutom är det mycket viktigt att dimensioneringen av forskarutbildning ingår som ett perspektiv. Återväxten är helt avgörande för att forskningen ska kunna bedrivas hållbart och med hög kvalitet även i framtiden.

7 Samverkan och samhällspåverkan

SFS är övergripande positiva till utredningens förslag om styrningen kring samverkan.

Det kan noteras att det på senare år har gjorts två utredningar utan resultat kring hur samverkan kan mätas och premieras ekonomiskt. Vare sig FOKUS eller Vinnovas modell mötte någon vidare acceptans och remissinstansernas samlade bild var att samverkan inte bör definieras och mätas i syfte att premiera det ekonomiskt. SFS instämmer i det. Samverkan bör ske integrerat inom utbildning och forskning på ett sätt som skapar tydliga mervärden. Det hade motverkats ifall samverkan finansierades med separata pengaströmmar. Detta är fallet i dagens system och än mer i Styr- och resursutredningens tillitsbaserade system. SFS är positiva till utredningens riktning *bort* från indikatorsbaserad resurstilldelning.

Ett generellt problem med styrningen mot samverkan är att det ofta blir otydligt vad som ska åstadkommas. Ibland tycks samverkan framföras som lösning på specifika problem, exempelvis breddad rekrytering, arbetsmarknadsanknytning inom utbildning, nyttiggörande eller kommersialisering av forskningsresultat. Det är inget fel på dessa ändamål, men det går inte att ringa in en enskild aktivitet som motsvarar alla dessa syften. Det går således inte att definiera samverkan på ett sätt som tillfredsställer samtliga intressenters önskemål. Regeringen har heller inte varit tydlig med vad man velat uppnå när man satsat på samverkan. Om man ger uppdrag utifrån ett vagt begrepp blir också själva uppdraget vagt. I slutändan är det uppdragsgivaren som måste smalna av och förtydliga vad som ska åstadkommas.

7.2. Förslag till en ny formulering i högskolelagen

SFS **tillstyrker** förslaget att utveckla skrivelsen i HL rörande samverkan. Förtydligandet är positivt. SFS är också positiva till den generella formuleringen, som på ett bra sätt fångar in många aktiviteter som är positiva utifrån lärosätenas roll i samhället.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

SFS **tillstyrker** förslaget att bedömning och uppföljning av samverkan sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet. SFS framförde redan i sitt svar på remissen av Vinnovas rapport ”Metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med omgivande samhälle” (https://www.sfs.se/sites/default/files/sfs_remis svar-pu2_15_1617-osignerad.pdf) att så skulle ske.

Vad gäller förslaget att UKÄ får i uppdrag att genomföra en tematisk utvärdering av samverkan, så kan det vara positivt i ljuset av att samverkan är en prioriterad fråga för många intressenter kring högskolesektorn. Det är återigen viktigt att regeringen som uppdragsgivare är tydlig med om något särskild aspekt av samverkan måste ingå i undersökningen. Ur ett studentperspektiv är det dock mer angeläget att samverkan integreras i andra delar kvalitetssäkringssystemet, så att utvärderingarna av samverkan sker mer kontinuerligt. Här råder förvisso ingen motsättning, samverkan kan ingå i de ordinarie utvärderingarna och lärosätesgranskningarna och bli belysta i tematiska utvärderingar på samma gång.

7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

SFS **tillstyrker** förslaget att prioriterade samverkansaspekter tas upp inom ramen för överenskommelserna.

Det är positivt att komplettera det generella samverkansuppdraget, som anges i HL, med mer avgränsade uppdrag där det är tydligt vad uppdragsgivaren mer specifikt vill uppnå. På detta sätt uppstår en möjlighet att bidra till regeringens särskilda mål gällande samverkan som främst blir aktuell för de lärosäten vars övriga verksamhet skulle gynnas av det. Det blir också relevant om de politiska målen har att göra med vissa ämnen eller är särskilt aktuella i vissa regioner, eftersom alla lärosäten då har olika förutsättningar att bidra till dem.

8 Jämställdhet

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

SFS ser positivt på förslaget att UKÄ får i uppdrag att utvärdera och följa upp högskolans jämställdhetsarbete. Det kan dock noteras att jämställdhet ingår som ett bedömningsområde i kvalitetssäkringssystemet.

SFS **avstyrker** utredningens två förslag gällande att ta bort rekryteringsmålen för professorer. Utredningen har förvisso rätt i att det arbetet mot rekryteringsmål är behäftat med vissa brister. Det är dock positivt att ge lärosätena konkreta mål att arbeta mot, som komplement till kvalitetssäkringssystemet, eftersom det av allt döma faktiskt har effekt. Jämställdhetsarbetet behöver bli bättre och därför är det inte befogat att ta bort viktiga instrument utan att först ersätta dem med nya.

8.4 Ökad jämställdhet genom förändrad styrning

SFS delar uppfattningen att jämställdhetsarbetet behöver integreras i den övergripande styrningen av högskolan.

Dagens system gynnar mansdominerade utbildningar/ämnen utifrån flera parametrar. Prislapparna är högre för mansdominerade ämnen, något som inte helt och hållet kan motiveras utifrån de faktiska kostnaderna inom utbildningarna. Även åtskillnaden mellan utbildning och forskning är förenad med en jämställdhetsproblematik, eftersom lärosäten och ämnen där det bedrivs mycket forskning, har en högre andel manliga forskare/lärare än lärosäten och ämnen där en större del av verksamheten ägnas åt utbildning. Det löses inte automatiskt med ett samlat anslag, men genom att stärka kopplingen mellan forskning och utbildning kan det på sikt bli bättre. Flera av utredningens förslag, särskilt i kap 6 och kap 9, skulle vara positiva i dessa hänseenden, inte minst ett ökat basanslag.

Regeringen behöver även i framtiden vara med och ta ansvar för jämställdhetsarbetet, inte minst genom att låta jämställdhetsfrågorna ingå som en naturlig del av processen med högskoleproposition och fyraåriga överenskommelser.

RUT2 föreslog att det skulle införas jämställdhetsmål kopplade till resurser och frågan kan fortfarande vara värd att diskutera. Generellt så är det problematiskt att fördela resurser utifrån indikatorer. Det kan dock noteras att en resurstilldelning baserad på jämställdhetsindikatorer är mer befogad än resurstilldelning utifrån andra indikatorer. Det skulle vara ett sätt att på sikt rätta till den skeva fördelningen av forskningsmedel som finns mellan mansdominerade och kvinnodominerade ämnen. En sådan fördelning skulle alltså inte bara fungera som incitament utan en bieffekt skulle vara att den underliggande snedfördelningen rättas till, något som inte är fallet med resursfördelning baserat på andra indikatorer. Möjligtvis går det att införa inom ramen för överenskommelserna. Frågan bör dock utredas då det åtminstone behövs en beräkning på konsekvenserna.

9 Resurstilldelning

9.2.1 Ett samlat anslag

SFS **tillstyrker** utredningens förslag om ett samlat anslag för utbildning, forskning och samverkan.

Förslaget ställer höga krav på kvalitetssäkring och möjlighet till uppföljning för att undvika att resurser överförs från utbildningarna till forskning. Vi tror att dagens kvalitetssäkringssystem kan fånga upp de brister som följer av en alltför långtgående utarmning av lärosätets resurser till utbildning. Vi tror dessutom att uppföljningen blir möjlig med den transparens det innebär att varje lärosäte får delar av sitt anslag utbetalt baserat på en beräkning av antalet studenter.

Ett krav för att införa ett samlat anslag är dock att studentinflytandets förutsättningar förbättras, inte minst genom ökade resurser till studentkårerna. En intern omfördelning från utbildning till forskning måste kunna fångas upp tidigt av studenterna eller deras representanter, annars riskerar det samlade anslaget att leda till sämre kvalitet i utbildningarna. Genom studentinflytandet och utbildningsbevakningen kan brister i utbildningen upptäckas, uppmärksammas och åtgärdas snabbare. Vi vet att studentinflytandet står inför utmaningar, något som UKÄ också visat i rapporten *Studentflytandet* (UKÄ 2017:4). Det måste ske förbättringar för att studentkårerna ska kunna bevaka eventuella förändringar som följer av ett samlat anslag.

SFS anser vidare att om kvalitetsbrister uppdagas så måste det få tydliga konsekvenser. UKÄ behöver därför ha förbättrad kapacitet att utreda tillsynsärenden. Det bör också övervägas om UKÄ behöver ha fler verktyg som är kraftfulla men inte fullt så långtgående som att dra in examenstillstånd. Detta kan det med fördel vägas in i processen med överenskommelser, och därigenom påverka lärosätenas möjligheter till utveckling och satsningar. För att den kopplingen ska bli stark är det dock önskvärt att formulera en tydlig plan för hur kvalitetsfrågor ska vägas in i dialogerna. Däremot så bör tillsynen eller kvalitetssäkringen inte innehålla sanktioner eller på annat sätt direktkopplas till resurser, då resurser ofta är en förutsättning för att åtgärda brister.

9.3 Utbildningsramen

SFS fäster särskilt stor vikt vid frågan om utbildningens finansiering.

SFS är positiva till flera komponenter i utredningens förslag gällande utbildningsram. Utredningens förslag löser flera problem i dagens system. Tyvärr skulle det samtidigt ge upphov till några nya problem. Ingen del av förslaget går dock att införa utan att det påverkar andra delar av beräkningen av anslagen. Här följer en kort sammanfattning av SFS syn på de viktigaste aspekterna. Därefter följer en diskussion om förslagets olika delar. I ljuset av den diskussionen redogör vi sedan för SFS ställningstagande gällande utredningens förslag till utbildningsram som helhet.

SFS är positiva till delar av förslaget, enligt följande:

1. SFS är positiva till att det finns en fast del av utbildningsanslaget som inte varierar automatiskt med antalet helårsstudenter (s. 338).
2. SFS är positiva till förslaget i den del att antalet helårsstudenter finns kvar som beräkningsgrund för utbildningsanslaget (s. 340).
3. SFS är positiva till förslaget i den del att antalet helårsprestationer tas bort som beräkningsgrund för utbildningsanslagen (s. 341).
4. SFS är positiva till förslaget i den del att upp till 10 % av anslagen får överföras till nästkommande år (s. 342).

5. SFS är positiva till att systemet utformas så att inget lärosäte automatiskt får förändrade anslagsnivåer i och med att systemet införs (342).

SFS är negativa till delar av förslaget, enligt följande:

6. SFS är negativa till förslaget i den del att ersättningen per student vid jämförbara utbildningar blir olika vid olika lärosäten (s. 342).
7. SFS är negativa till förslaget i den del att lärosätena får ett mål för antalet helårsstudenter (s. 342).

Problem med genomsnittsprislappar

SFS anser att det måste vara transparent hur mycket staten betalar för varje student. Ersättningen för varje student måste vara rättvis och skillnader ska vara sakligt motiverade. Det kan vara motiverat att vissa utbildningar kostar mer, exempelvis för att de kräver särskilda lokaler, material eller metoder. Däremot ska kostnaden inte påverkas av vilket lärosäte som erbjuder utbildningen.

Även om ersättningsbeloppen per helårsstudent bara är en beräkningsgrund som inte är tänkt att följa med studenten ner på kursnivå, så blir det tyvärr ofta fallet i praktiken. Idag finns en möjlighet för lärosätena att omfördela anslagen mellan utbildningar med höga och låga prislappar, men i praktiken sker det inte tillräckligt.

Utredningens förslag innebär att varje student avräknas med ett genomsnittsbetopp som baseras på lärosätets totala anslag. Genomsnittet ska beräknas utifrån de anslagsnivåer som gäller idag. Dagens anslag påverkas av vilka ämnen/prislappar som lärosätet avräknar mot. Dagens anslag påverkas också av prestationsgraden. Dessa skillnader skulle följa med in i det nya systemet och kommer sedan att finnas kvar tillsvidare. Det innebär att staten kan få betala olika mycket för studenter vid jämförbara utbildningar. Skillnaderna är inte grundade i utbildningarnas innehåll. Det finns därför en stor risk att skillnaden i ersättning utvecklas till en skillnad i kvalitet.

Problem med mål om antal studenter

I dagens system påverkas inte lärosätenas anslag direkt av antalet studenter. Istället avräknas varje student med en viss summa upp till takbeloppet. Summan som avräknas varierar beroende på prislappen för det ämne studenten läser. Lärosätena kan således nå upp till takbeloppet antingen genom att utbilda fler studenter med lägre prislappar eller färre studenter med högre prislappar. Detta innebär en viss frihet att justera utbildningsutbudet.

Om lärosätet åläggs med mål om hur många studenter det ska utbilda, så förlorar det möjligheten att satsa på färre men dyrare utbildningsplatser. Det

begränsar således lärosätets handlingsutrymme såväl som dess möjlighet att profilera sig. Utredningens förslag skulle medföra att lärosäten som vill satsa på dyrare utbildningar måste vänta till nästa cykel av överenskommelser, för att där be om mer resurser eller ett lägre mål om antal studenter. Det vore en ovälkomen begränsning i lärosätenas handlingsutrymme. Förslaget skulle leda till att det tog flera år extra att förändra utbildningsutbudet i en viss riktning.

SFS önskemål om utbildningsramen

Vi har försökt hitta en lösning som bemöter de problem som finns både i dagens system och i det system Styr- och resursutredningen föreslår. Det råder stor enighet kring att dagens system behöver förändras, men vissa delar av utredningens förslag kan behöva utvecklas ytterligare för att ingen ska missgynnas. Frågan kommer att behöva diskuteras vidare innan någon förändring sker. Följande önskemål ska därför i första hand ses som ett inspel i de fortsatta diskussionerna.

SFS anser att den bästa vägen framåt är att behålla de ämnesindelade ersättningsbeloppen. Prislapparna bör vara samma för varje lärosäte och avräknas mot ett takbelopp, som idag. Några förändringar bör dock göras:

- Ersättningsbeloppen baserade på HPR bör tas bort och ersättas med högre belopp per HST.
- Ämnesindelningen bör förenklas och gå från dagens 16 ämnen till bara 3.
- Ersättningsbeloppen per HST bör kompletteras med en fast del för att ersätta vissa utgifter.

Det är angeläget att de prestationsbaserade prislapparna (HPR) tas bort, av de skäl som anförs i utredningen. Det går dock inte att rätt och slätt flytta över HPR-ersättningarna till HST-ersättningarna utan att det uppstår en omfördelning mellan lärosäten. Lärosäten med hög genomströmning får idag högre ersättning per student eftersom de kan avräkna ett större antal HPR. Om HPR-delen tas bort och kompenseras rakt av med högre HST-ersättningarna så hade det gynnat lärosäten som idag har lägre genomströmning. Det är inte önskvärt att införandet av ett nytt system automatiskt leder till en omfördelning.

SFS föreslår därför att HPR-ersättningarna flyttas över till HST-delen i den mån det är möjligt utan att något lärosäte gynnas. Resterande summa av HPR-ersättningarna bör inte utbetalas baserat på antalet studenter eller deras prestationer, utan istället läggas som en fast summa till de lärosäten som annars skulle få lägre ersättningar. Principen för hur ersättningarna för HST och HPR skulle kunna slås ihop och kompletteras med en fast del illustreras med Figur 1.

	I dagens system					Nytt system			
	Antal HST inom HSTJ	Ersättning för HST inom HSTJ (ca 30 tkr/HST)	Antal HPR inom HSTJ	Ersättning för HPR inom HSTJ (ca 20 tkr/HPR)	Anslag för utbildning totalt	Antal HST inom HSTJ (40 tkr)	Rörlig del i nytt system	Fast del i nytt system	Anslag för utbildning totalt
Lärosäte 1:	100	3 mkr	50	1 mkr	4 mkr	100	4 mkr	0 kr	4 mkr
Lärosäte 2:	100	3 mkr	100	2 mkr	5 mkr	100	4 mkr	1 mkr	5 mkr

Figur 1. Exempel på hur HPR kan tas bort och ersättas med en högre HST samt en rörlig del. Lärosäte 1 som har lägre prestationsgrad hade gynnats om mer än 10 tkr per student överförs till HST. Ersättningen per HST höjs därför bara med 10 tkr, från 30 tkr till 40 tkr. Eftersom de två lärosätena har lika många studenter så blir deras rörliga del samma. Den rörliga delen når upp till hela det tidigare anslaget för Lärosäte 1. Den rörliga delen räcker dock inte för Lärosäte 2, som tidigare har kunnat avräkna ett större antal HPR. Lärosäte 2 kompenseras därför med en fast del för mellanskillnaden.

Antalet prislappar bör reduceras

Idag finns det 16 ersättningsnivåer. Utredningen beskriver några problem kopplade till ämnesindelningen. Därför finns skäl att slå ihop vissa prislappar.

Lärosätena har idag stor frihet att omfördela mellan ämnesområden. Det sker dock inte i den önskvärda utsträckningen. Det går att koppla ihop med det resonemang som utredningen för gällande att de ämnesindelade prislapparna är konserverande och gör det svårt att förnya och luckra upp gränsen mellan olika ämnen (s. 343). Med färre kategorier skulle det bli tydligare att ersättningsbeloppen är just schabloner som inte är tänka att följa med ner på fakultets- eller institutionsnivå.

Att minska antalet prislappar hade dessutom gjort det lättare att klassificera utbildningar. Till exempel kan det idag finnas oklarheter kring hur stor andel av en kurs som ska klassificeras som vård, medicin eller naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt område. Om ämnena slogs ihop skulle det problemet försvinna. På motsvarande sätt hade övrigt och pedagogik kunnat slås ihop, då nivåerna är snarlika. HSTJ-prislappen skulle finnas kvar som den vanligaste och lägsta prislappen.

Om inte några ytterligare åtgärder vidtogs, så skulle en sammanslagning innebära att utbildningar som idag har något lägre prislappar hade gynnats på bekostnad av utbildningar med något högre prislappar. Detta går dock att förhindra genom att även här införa en kompensation i den fasta delen till de lärosäten som annars hade missgynnats i omräkningen.

Det ideala vore att utforma helt nya kategorier för kursklassificering som inte bygger på den förlegade fakultetsindelningen. Det skulle dock kräva mer utredningsarbete. Dessutom så skulle det medföra en större förändring för

verksamheten eftersom alla utbildningar hade behövts omklassificeras. Att slå ihop befintliga ämnen är enklare. Liksom för sammanslagningen mellan HST- och HPR-ersättningarna skulle lärosäten som idag avräknar mot högre prislappar kunna kompenseras med en fast del, enligt Figur 2.

	I dagens system				Nytt system		
	Intäkter NTF	Intäkter Vård	Intäkter Medicin	Intäkter totalt	Rörlig del (baserad på NTF+ Vård+ Medicin)	Fast del	Intäkter totalt
Lärosäte 1	10 HST = 543670 kr	10 HST = 578000 kr	0 HST = 0 kr	1121670	20 HST = 1087340 kr	34330 kr	1121670 kr
Lärosäte 2	0 HST = 0 kr	10 HST = 578000 kr	10 HST = 645890 kr	1223890	20 HST = 1087340 kr	136550	1223890 kr

Figur 2. Exempel på hur prislappar kan slås ihop utan att lärosätenas totala intäkter påverkas. Den nya prislappen fastställs till den billigaste av de prislappar som slås ihop. För att inte utbildningarna ska förlora på sammanslagningen så kompletteras prislappen med en fast del som ersätter mellanskillnaden för att lärosätet ska få samma anslag som innan. Eftersom båda lärosätena har avräknat mot dyrare prislappar så får båda en fast del.

Vad gäller de konstnärliga utbildningarna så har de generellt sett högre ersättningsbelopp än andra ämnen. Detta har till stor del att göra med högre fasta kostnader, exempelvis särskilda behov av lokaler och utrustning, samt på att studentgrupperna ofta är små. Dessa kostnader påverkas dock inte så mycket av varje enskild student. Ändå råder ett linjärt samband mellan antalet studenter och utbildningens intäkter. På så sätt har förändringar i antalet studenter oproportionerligt stor inverkan på utbildningarnas ekonomi. För att minska rörligheten så borde de konstnärliga utbildningarna klassificeras till en mycket lägre prislappsnivå än idag och kompletteras med ett fast anslag som motsvarar mellanskillnaden. Detta skulle delvis innebära en återgång till hur dagens system såg ut när det infördes, då de konstnärliga utbildningarna ursprungligen inte ingick i systemet med prislappar.

Den fasta delen för utbildning kan jämföras med basresurserna för forskning på så sätt att de möjliggör delar av verksamheten men i regel kompletteras med ytterligare medel. I det system vi föreslår skulle inget lärosäte få en så stor andel fasta medel att den rörliga delen förlorar i betydelse. Det skulle alltid finnas incitament att locka studenter för att nå upp till takbeloppet.

Den fasta delen kan givetvis justeras över tid. Vår förhoppning är att systemet med överenskommelser ska göra det möjligt för lärosätena att tydliggöra sina behov av exempelvis nya lokaler eller andra kostsamma förändringar. Vi hoppas att analysfunktionen kan följa upp

ersättningsnivåerna i den rörliga delen och ta fram transparenta underlag för hur den ska räknas upp.

På detta sätt blir ersättningarna likvärdiga för jämförbara utbildningar oberoende av vilket lärosäte det gäller. Lärosätena får dessutom behålla den möjlighet att påverka utbildningsutbudet som de har idag.

SFS helhetsbedömning gällande 9.3. utbildningsram

Med de justeringar av förslaget som SFS föreslår så skulle fördelningen mellan anslagens bas och rörliga del variera mellan lärosäten. Utan fasta proportioner så skulle utredningens förslag att anslagen utgörs till hälften av en bas, och till hälften av en rörlig del, alltså förlora sin relevans.

Med anledning av ovanstående väljer SFS därför att **avstyrka** förslaget om en fast och en rörlig del i den form som utredningen beskriver i avsnitten 9.3.1 och början av 9.3.2. SFS är ändå mycket positiva till att införa en fast del för utbildningen, det behöver dock ske i ett annat utförande.

SFS är däremot positiva till förslaget om det införs med de ändringar som innebär de ämnesindelade HST-ersättningarna behålls i en förenklad form men HPR-prislapparna tas bort. Med de ändringarna så skulle förslaget innebära en väsentlig förbättring jämfört med dagens system för tilldelning av utbildningsanslag. Utan ovanstående ändringar skulle det däremot medföra en försämring jämfört med idag. Det innebär att:

SFS tillstyrker utredningens förslag gällande ”9.3 utbildningsram” **med ovanstående ändringar.**

SFS avstyrker utredningens förslag gällande ”9.3 utbildningsram” **utan ovanstående ändringar.**

Ur ett studentperspektiv är det mycket angeläget att förändra dagens system. Dagens system är dock bättre än det system som utredningen föreslår.

9.4 Forskningsramen

En generell synpunkt är att utredningen inte tillräckligt adresserar frågor kopplade till forskarutbildningen. Denna brist präglar inte minst förslaget gällande forskningsram.

SFS anser att är det rimligt att forskningen och forskarutbildningarna även fortsättningsvis har en gemensam beräkningsgrund. Detta beror på att doktorander i dagsläget står för ungefär en tredjedel av all forskning som produceras vid universitet och högskolor. Den verksamhet som doktoranderna står för är helt enkelt en mycket stor del av forskningen i

Sverige. Beräkningsgrunden för forskning och utbildning på forskarnivå bör även fortsättningsvis vara enkel att skilja från beräkningsgrunden för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Detta påverkas alltså inte av det samlade anslaget.

SFS anser att lärosätena måste ta ett tydligare ansvar för dimensioneringen av forskarutbildningen (se även avsnitt 6.4.2.). Staten måste dessutom följa upp att lärosätena tar det ansvaret. Dimensioneringen av forskarutbildningarna bör tas upp i det underlag UKÄ föreslås ta fram inför högskolepropositionen. Regeringen bör sedan formulera tydliga mål för dimensionering av forskarutbildningen. De lärosäten som inte tar ett tillräckligt ansvar på detta område bör inte vara aktuella för ökade basanslag till forskning.

9.4.1 Förslag kopplade till dagens modell för tilldelning

SFS **tillstyrker** förslaget att ett ökat utbildningsuppdrag ska leda till en ökning av lärosätets forskningsanslag. Detta är en positiv komponent redan i dagens system. Att garantera en viss nivå av forskningsmedel kopplat till varje student är ett enkelt och viktigt sätt att möjliggöra forskningsanknytning inom alla utbildningar. Det är en särskilt betydelsefullt för de lärosäten som har kraftig slagsida åt utbildning och idag kan ha svårt att ge alla lärare tillräckligt mycket tid att bedriva egen forskning. Summan höjdes så sent som 2018 och därför är det svårt att utvärdera effekterna ännu. Vi tror dock att ytterligare höjningar skulle leda till än mer positiva effekter.

SFS **tillstyrker** förslaget att den nuvarande anslagsfördelningen baserad på samverkan upphör. Vi tror inte att den nuvarande modellen för samverkansbaserad anslagstilldelning leder till fler samverkansaktiviteter som gör utbildningarna bättre. Generellt är det tveksamt om ekonomiska incitament alls är rätt väg att gå för att stimulera till mer samverkan. Vad gäller den specifika modell som används idag är det klart olämpligt. I vårt svar på remissen av Vinnovas rapport *Metoder och kriterier för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med omgivande samhälle* var SFS tydliga med att modellen har flera brister och inte borde ha implementerats (https://www.sfs.se/sites/default/files/sfs_remissvar-pu2_15_1617-osignerad.pdf).

SFS delar utredningens uppfattning att den höga andelen externa forskningsanslag gör det olämpligt att fördela basanslag utifrån indikatorer. Om basanslagen upptog en större del av de totala anslagen för forskning, och lärosätena på så sätt fick en tryggare grundfinansiering av forskningen, skulle problemet med att konkurrensutsätta en del av basanslagen inte bli lika stort. SFS ser dock inte i nuläget några väsentliga fördelar med att fördela basanslag utifrån indikatorer. Utredningen nämner exempelvis att den indikatorbaserade fördelningen av en del av basanslagen har riktat pengar mot redan forskningstunga lärosäten, samtidigt som regeringen har sett ett behov av att öka basanslagen även för mer utbildningstunga

lärosäten. Att incitamenten delvis styr i motsatt riktning mot vad politiken har velat uppnå visar att indikatorbaserade tilldelningen inte är ändamålsenlig. Ett generellt problem när resurser fördelas utifrån indikatorer tycks vara just att vissa mål får högre prioritet medan andra mål riskerar att hamna i skymundan.

Det är värt att komma ihåg att de externa anslagen ofta går till doktorandplatser, något som också beaktas av finansiärerna. SFS ser mycket positivt på detta. Några liknande villkor finns inte för basanslaget. Samtidigt finns det andra skillnader mellan doktorander vars utbildningar finansieras via basanslag respektive projektmedel. Det finns evidens som tyder på att de som finansieras via basanslag lyckas etablera sig bättre som forskare. Det kan dock eventuellt förklaras med att doktorander som finansieras med projektmedel har närmare koppling till andra delar av arbetsmarknaden. I nuläget är det dock rimligt att utgå från att både externa medel och basanslag spelar viktiga och delvis kompletterande roller i finansieringen av forskarutbildningar.

SFS menar vidare att forskningsfinansieringen oftare skulle kunna involvera krav om att forskningen ska komma utbildningen till godo. Det kan exempelvis handla om att följa upp att alla forskare också har möjlighet att undervisa inom sitt ämne. Vad gäller de externa anslagen kan det utvecklas genom att staten ger tydligare direktiv till forskningsråden om att utbildningsanknytningen ska lyftas fram. Vad gäller basanslagen bör utbildningsanknytningen tas i beaktning när anslagen höjs (något vi tar upp i avsnitt 9.4.3 nedan).

9.4.2 En ökad andel direkta anslag kan uppnås genom omfördelning av statliga medel för forskning

SFS är delvis positiva till förslaget att omfördela forskningsmedel från de statliga forskningsfinansiärerna till basanslag. Det bör råda balans mellan basanslag och externa medel, vilket det inte gör idag. Därför är det viktigt att basanslagen ökar som andel av de totala forskningsanslagen. SFS anser dock inte att detta i första hand bör göras genom omfördelning från forskningsfinansiärerna, utan genom höjningar av basanslagen. Regeringen bör klargöra att kommande höjningar av forskningsanslagen ska ske i form av ökade basanslag. Om en omfördelning ändå ska ske, bör det i första hand göras genom att låta de årliga uppräkningsarna av forskningsfinansiärernas anslag istället gå direkt till lärosäten i form av basanslag. SFS kan acceptera en sådan omfördelning men vill inte gå så långt som att tillstyrka det.

Det är viktigt att en omstrukturering av forskningsanslagen inte cementerar dagens fördelning mellan olika lärosäten. De externa anslagen innebär att lärosäten som idag har en relativt låg andel forskningsresurser teoretiskt sett kan öka den i framtiden (även om det i praktiken kan vara mycket svårt). Om en del av resurserna överförs från forskningsråden till lärosätena i form av basanslag, så blir det därefter svårare att påverka hur de fördelas mellan olika lärosäten. Lärosäten som idag erhåller mycket externa anslag kan

därmed cementera det förhållandet, till nackdel för andra lärosäten. Ur ett studentperspektiv blir det problematiskt om det leder till att förutsättningarna för god forskningsanknytning inte blir likvärdiga för utbildningar på olika lärosäten. SFS anser att det är en fråga som måste hanteras. Eventuellt kan det ske inom processen med högskoleproposition och överenskommelser, men regeringen bör i så fall klargöra mer konkret hur det ska hanteras.

9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning

SFS vill betona att ökade basanslag måste fördelas så att de gynnar utbildningarna. Det gäller både i dagens system och i ett nytt system. Det är bra att fortsätta ge alla lärosäten en garantisumma till forskning för varje helårsstudent. På sikt behövs dock en mer strategisk styrning för att uppmuntra lärosätena att främja kompletta miljöer för forskning och utbildning. Det krävs god uppföljning och utvärdering för att lärosäten vars utbildningar har svag forskningsanknytning ska kunna få de resurstillskott de behöver. Resurserna kan dock förenas med uppföljbara mål så att de kommer både forskning och utbildning till del. En bra grundtanke är att inkludera detta perspektiv i processen med högskoleproposition och överenskommelser. Även UKÄ och analysfunktionen kommer behöva ta ansvar för att perspektivet redan från början ingår i det underlag som ska tas fram till regeringen inför högskolepropositionen.

Som redan nämnt ser inte SFS i nuläget några större fördelar med indikatorbaserad omfördelning av basanslag.

SFS har i övrigt inga övergripande invändningar mot utredningens förslag på hur de direkta anslagen till forskning kan ökas. Förslaget hade medfört att ökade anslag fördelas på ett mer förutsebart och transparent sätt än idag. Det kan delvis upplevas som mer rättvist.

9.5 Särskilda medel

SFS har inga invändningar mot att särskilda medel ska ingå i det samlade anslaget. Utredningens förslag kring fördelning av särskilda medel passar väl ihop med förslaget kring en högskoleproposition och överenskommelser mellan regering och lärosätena.

9.7 Vissa riktade satsningar inom högskoleområdet

Förslaget om att fördela riktade satsningar inom utbildningsområdet genom ett utlysningförfarande är positivt på så sätt att lärosätena inte skulle få uppdrag de inte har tillräckligt intresse eller kapacitet att genomföra. Förslaget behöver dock beskrivas mer utförligt för att gå att ta ställning till. Förfarandet är ju tänkt att gälla uppdrag som behöver fördelas snabbt och ett utlysningförfarande kan eventuellt göra processen långsammare. Därför är det svårt att avgöra ifall det nya förfarandet skulle vara så fördelaktigt att

det är befogat att inrätta en ny organisation för att administrera processen. Det behöver också förtydligas vad som händer om inget lärosäte söker ett visst uppdrag.

10 Det ekonomiadministrativa regelverket

SFS har inga invändningar mot bedömningen att det nuvarande systemet för anslagssparande och anslagsavräkning är ändamålsenligt med de anpassningar och undantag som gäller för lärosätena (kap 10.2 och 10.3).

Det har förvisso förts diskussioner de senaste åren kring lärosätenas anslagssparande, då de har ett förhållandevis stort myndighetskapital. Vi anser dock inte att detta är ett problem kopplat till regelverket. De lärosäten som har myndighetskapital har ofta samlat på sig detta i samband med att regeringen har tillfört många nya utbildningsplatser eller på andra sätt gjort förändringar som lärosätena har behövt tid att anpassa sig till. En del lärosäten har också uppgett att de ser ett visst myndighetskapital som nödvändigt för att hantera oförutsedda nedgångar, något som de delvis har anledning att befara med tanke på att dagens styrsystem medför viss ryckighet. Det finns såvitt vi känner till inget lärosäte som på ett systematiskt och ansvarslöst sätt har ackumulerat myndighetskapital år efter år. Vi känner heller inte till några andra problem som beror på dagens ekonomiadministrativa regelverk.

Ytterligare en aspekt: Studentinflytandet

SFS har lämnat inspel till utredningen rörande studentinflytandets betydelse för styrningen av högskolan (*Inspel till Styr- och resursutredningen (STRUT): Samlat anslag, beräkningsgrunder och annat*, s. 6, http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/06/PU4-1-1617_2018-04-13-Inspel-till-STRUT-ga%CC%88llande-samlat-anslag-bera%CC%88kningsgrunder-och-annat-signerad.pdf). Vi argumenterade för att det låg inom utredningens direktiv att lägga förslag kopplat till studentinflytandet och gav exempel på varför det är en viktig del av styrsystemet. Vi upplever att utredningen förvisso har tagit studentinflytandet i beaktning, dock inte i tillräcklig utsträckning. Även om vi räknar in studentinflytandet i det kollegiala inflytandet så utvecklas inte frågan tillräckligt.

Studentkårerna spelar en avgörande roll för att bevaka utbildningarna och reagera om det framkommer brister i kvaliteten. I ett system där lärosätena har möjlighet att omfördela pengar mellan utbildning och forskning så är den uppgiften viktigare än någonsin. Studentkårernas kontinuerliga arbete kan kompletteras, men aldrig ersättas, av de granskningar och utvärderingar som görs av UKÄ med flera års mellanrum. Det beror dels på att mycket hinner hända under åren mellan granskningarna, dels på att studenternas medverkan spelar en viktig roll i själva kvalitetssäkringssystemet. Vi menar därför att studentinflytandet måste stärkas för att riskerna med ett samlat anslag ska kunna accepteras. Det kan även vara en god idé att förse UKÄ

med kompletterande verktyg för att uppmuntra lärosätena att skyndsamt åtgärda uppdragade kvalitetsbrister (se s. 20 ovan).

Vi vill samtidigt göra regeringen uppmärksam på ett antal andra frågeställningar som de senaste åren har uppstått och påkallar en mer generell översyn av studentinflytandet:

Internationaliseringsutredningen lämnar rekommendationer på hur kårerna ska medverka i välkommandet av internationella studenter vid lärosäten i Sverige. Det behöver klargöras om det ska ingå i studentkårernas uppdrag. I så fall behöver det säkerställas att alla studentkårer har förutsättningar att genomföra arbetet på ett tillfredsställande sätt.

I kårernas uppdrag ingår att arbeta med arbetsmiljöfrågor. Det finns dock tecken på att kårernas kapacitet att medverka i arbetsmiljöarbetet behöver öka, både i form av mer kunskap och ökade resurser. Dessutom behöver uppdraget tydliggöras. SFS har delvis belyst detta i rapporten *Arbetsmiljöarbetet inom högre utbildning* (2019: <https://www.sfs.se/sites/default/files/sfs-rapport-2019-arbetsmiljoarbete-inom-hogre-utbildning-klar.pdf>).

Ett problem som bland annat tas upp i Internationaliseringsutredningen rör studentstatus och studentkårernas möjligheter att representera utbytesstudenter och studenter inom beställd utbildning. Dessa studenter brukar formellt sett inte betraktas som studenter. Många kårer väljer ändå att representera dem, men de får ingen ersättning för det arbetet.

Även vad gäller uppdragsutbildning kan det vara svårt för kårerna att veta hur de ska förhålla sig. Personer vid uppdragsutbildning är formellt sett inte studenter. De deltar dock ofta i kurser där studentkårerna bedriver studiebevakning. Vid vissa kårer finns det dessutom ett intresse att låta personer inom uppdragsutbildning bli medlemmar i studentkåren, bland annat för att de ska kunna delta i studiesociala sammanhang. I nuläget finns det dock en eventuell motsättning mellan att vara en ”sammanslutning av studenter” om personer inom uppdragsutbildning ska ingå. Den motsättningen måste redas ut.

Ytterligare frågor tas upp i UKÄ:s rapport *Studentinflytandet* (UKÄ rapport 2017:4). SFS anser exempelvis att regeringen bör gå vidare och utreda frågan om att bidraget till kårerna ska betalas ut direkt av kammarkollegiet för att öka deras självständighet och oberoende från lärosätet. SFS anser också att UKÄ har tydliggjort att bidraget till studentkårerna är för lågt, något som regeringen nu måste förhålla sig till. Det kan göras kostnadsneutralt i statsbudgeten genom att omfördela resurser inom utgiftsområde 16.

Flera frågor kring studentinflytandet behöver alltså utvecklas. Till viss del är frågeställningar som inte är direkt kopplade till styrsystemet, men i vissa avseenden är det alltså avgörande för att kunna införa det på många sätt mycket bra system som Styr- och resursutredningen föreslår gällande universitetet och högskolornas styrning och resurstilldelning.

11. Konsekvenser

SFS instämmer i mångt och mycket med utredningens syn på förslagets konsekvenser. I den mån vi har synpunkter på hur studenterna och lärosätena i övrigt skulle påverkas har vi i remissvaret angett det i samband med att vi kommenterar på de enskilda förslagen.

En förändring av systemet för resurstilldelning till lärosätena bör kompletteras med att lärosätena själva ser över och utvecklar sina interna system för resursfördelning (jämf. s. 404). Det resurstilldelningssystem Styr- och resursutredningen föreslår skulle ge lärosätena bättre förutsättningar att anordna en verksamhet med utbildning och forskning av hög kvalitet. Lärosätena kommer behöva ta stort eget ansvar för att ta de förutsättningarna tillvara på bästa sätt. Där är den interna omfördelningen av resurser betydelsefull.

Vi vill dock återigen betona att studentinflytandet är helt avgörande för att kunna bevaka konsekvenserna av ett samlat anslag. Utan ett stärkt studentinflytande medför det för stora risker att införa ett samlat anslag. I övrigt skulle ett samlat anslag dock ha positiva konsekvenser (jämf. s. 405).

Utredningen nämner att om HPR-tilldelningen tas bort så kan det leda till fler kurser riktade mot yrkesverksamma (s. 406). Här är det viktigt att komma ihåg att många yrkesverksamma har nytta av dessa utbildningar och snabbt kan omsätta den nya kunskapen i praktiken ute på arbetsplatserna, oberoende av ifall de tar högskolepoäng eller inte. Genomströmningen är inte ett bra kvalitetsmått. Om detta glöms bort kan det framstå som att en eventuellt lägre genomströmning på systemnivå skulle vara ett problem. Det är det dock inte. Snarare handlar det om en förskjutning mot ett annat kursutbud, i en riktning som är positivt angelägen för arbetsmarknaden och det övriga samhällets behov.



Jacob Adamowicz
Vice ordförande

jacob.adamowicz@sfs.se
070-545 70 45



Sebastian Lagunas Rosén
Politisk sekreterare

sebastian.lagunas.rosen@sfs.se
08-545 701 10