

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

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

Saco, Sveriges Akademikers Centralorganisation har beretts tillfälle att yttra sig över förslagen i Styr- och resursutredningen (SOU 2019:6) En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.

Saco huvudsakliga synpunkter:

- Saco delar utredningens samtliga förslag och intentioner som avser att stärka den akademiska friheten.
- Saco tillstyrker utredningens förslag om en sammanhållen och långsiktig styrning genom en gemensam proposition för utbildning och forskning men anser att det behöver tydliggöras hur styrning på olika nivåer hänger ihop. Det gäller även kopplingen till ekonomiska incitament, uppföljning och utvärdering.
- Saco är positiv till att utredningen föreslår en kunskapsbaserad styrning men avstyrker formerna för den analysfunktion som föreslås.
- Saco avstyrker förslaget om lärosätesspecifika överenskommelser. Dessa skapar inget tydligt mervärde i förhållande till regleringsbrev och myndighetsdialog utan leder till ytterligare byråkrati och administration.
- Saco ställer sig bakom de bedömningar och förslag som rör dimensioneringen av utbildningar i högskolan och som underlättar för lärosäten att samverka om utbildningsutbudet.
- Saco är positiv till flera samverkansarenor men anser att dessa ska styras utifrån behov som identifieras mellan lärosäten och omgivande samhälle.
- Saco tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att i högskolelagen reglera ansvaret för fort-och vidareutbildning men anser att det krävs resurser för att högskolorna ska ha förutsättningar att genomföra detta. Saco anser också att förslaget som innebär att presentationskravet ges mindre betydelse för resurstilldelningen kan bidra till att öka antalet kurser och flexibla utbildningsformer i högskolan. Det kan stärka yrkesverksammas livslånga lärande. Men det krävs också att högskolorna arbetar med tillgodoräknande och

validering av kompetens. Möjligheten att köpa uppdragsutbildning ska även omfattas egenföretagare.

- Saco instämmer i utredningens förslag som syftar till att basanslagens andel av lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå successivt ökar. Saco tillstyrker också att direkta anslag ska utgöra minst hälften av det totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor.
- Saco är också positiv till att utredningen föreslår en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen.
- Saco tillstyrker utredningens förslag att det i högskolans uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället och att högskolan ska verka för att den kunskap och kompetens som finns i högskolan kommer samhället till nytta.
- Saco avstyrker utredningens förslag om att styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter ska ske inom ramen för överenskommelserna. Samverkan ska styras utifrån de behov som lärosäten och omgivande samhälle identifierar.
- Saco delar utredningens förslag om att uppföljning av samverkansarbetet ska ske inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet men anser att det behöver utvecklas till att även inkludera utvärdering från det omgivande samhälle.
- Saco delar utredningens ambitioner om arbetet med jämställdhetsintegrering och breddad rekrytering men anser att dessa uppdrag ska vara föremål för propositionen och inte överenskommelser eller särskilda strategier.
- Saco tillstyrker utredningens förslag om ett samlat anslag till utbildning och forskning men anser att det är viktigt att säkerställa att resurserna används ändamålsenligt och inte på bekostnad av de olika verksamheterna.
- Saco anser inte att utredningen har kommit fram till en ändamålsenlig modell för resurstilldelning av högre utbildning. Den modell som utredningen föreslår innebär att ansvaret för resurstilldelningen i hög grad åläggs respektive lärosätena. Det är svårt att avgöra vilka effekter och konsekvenser en sådan styrning får på högskolans sammantagna kvalitet. För att säkerställa kvaliteten för studenter och arbetsliv krävs det en gemensam samsyn om en kvalitetsnorm som samtliga lärosäten ska uppfylla oavsett deras storlek eller profil. Saco föreslår att denna samsyn blir utgångspunkt för arbetet med och målen i propositionen. Till dessa bör resurstilldelning, uppföljning och utvärdering tydligt kopplas.
- Saco ställer sig positiv till utredningens förslag om en ändamålsenlig tilldelning av medel för forskning men anser att tillskottet för att uppfylla basresursen om 12 000 kronor per helårsstudent ytterligare behöver utredas.

- Saco anser att det är viktigt att basanslaget höjs men anser att det primärt bör ske genom ett tillskott av medel och inte genom en omfördelning av dessa från statliga finansiärer.
- Saco avstyrker utredningens förslag 9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag.

## Sammanfattande synpunkter

Utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten, STRUT, har haft i uppdrag att föreslå ett nytt system för styrning och resurstilldelning i högskolan. Saco anser att flera av utredningens förslag, var för sig, kan leda till att stärka högskolans förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Utredningen slår fast viktiga normer och principer för att stärka den akademiska friheten. Det är utgångspunkter som Saco ställer sig bakom. Saco delar också utredningens förslag om en sammanhållen och kunskapsbaserad proposition. Det kan öka förutsägbarheten och långsiktigheten i verksamheten, samt stärka kopplingen mellan utbildning och forskning. Saco välkomnar även utredningens förslag om att höja basanslaget. Det är en förutsättning för att förbättra anställningsvillkoren för universitetslärare, forskare och doktorander.

Men utredningen visar inte på vilket sätt som förslagen leder till ett bättre styr- och resurstilldelningssystem än nuvarande modell. Ett centralt problem är att utredningen inte har haft någon möjlighet att föreslå förändringar av de ekonomiska ramarna. Det kan förklara varför utredningen föreslår omfördelning av resurser inom och mellan olika verksamheter istället för en förstärkning av resurser där det behövs. En annan brist är att utredningen saknat ett avnämarperspektiv. Det är svårt att se hur utbildningens kvalitet kan säkras när uppföljning och utvärdering får en begränsad roll i den styrmodell som utredningen föreslår.

Det är heller inte tydligt hur den styrkedja som utredningen föreslår hänger ihop på olika nivåer. Därför riskerar mål och uppdrag att bli överlappande eller motstridiga. Det går heller inte att avgöra hur förslagen bidrar till att säkerställa hög kvalitet vid alla högskolor när ansvaret att fördela resurser och värdera kostnader för utbildningar förskjuts till respektive lärosäte. Det finns en risk att resurssättning liksom kvalitet varierar mellan olika lärosäten när det saknas en norm för lärosätena att förhålla sig till. För studenter och arbetsliv kan det få stora konsekvenser för vilken utbildning de går eller rekryterar från.

Därför föreslår Saco att den fortsatta beredningen av utredningen bör upprätta en kvalitetsnorm för utbildningen. Det innebär att den måste slå fast vad som faktiskt krävs av en högskoleutbildning. Den bör vara

utgångspunkten för styrningen, resurstilldelningen och uppföljningen i högskolan. Den bör gälla alla lärosäten oavsett deras storlek eller profil. Den bör också upprättas i samsyn. Därför är det viktigt att arbetet görs med bred representation i vilken lärosäten, arbetsliv, omgivande samhälle och studenter involveras. Förslagsvis kan det göras som utgångspunkt för arbetet med propositionen.

Saco har återkommande och länge lyft behoven av höjd ersättning per studerande på grundnivå- och avancerad nivå, mer resurser med fler uppdrag och avskaffande av produktivitetsavdraget. Det här är faktorer som är avgörande för att kunna bedriva utbildning med bibehållen och hög kvalitet. Det är också frågor som regeringen måste hantera i den fortsatta beredningen av ett ändamålsenligt styr- och resurstilldelningssystem i högskolan.

## Synpunkter på utredningens förslag

### 4. Principer för ändamålsenlig styrning

#### 4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till förändringar i högskolelagen (1992:1434), inklusive den ytterligare beredning som behövs, i syfte att i lagen markera:

- att lärosäten och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet, som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället;
- lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning;
- lärares och forskares möjlighet till deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning; och
- att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

Saco tillstyrker utredningens samtliga förslag och intentioner som avser att stärka den akademiska friheten. Det är förslag som regeringen bör anta och bereda vidare i syfte att lagstadga om. Högskolans grundläggande uppgift är att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. En garant för det är att högskolans självständighet skyddas. Det förutsätter att friheten för såväl den högre utbildningen som forskningen slås fast i lag. Kollegiets roll behöver också stärkas, både i relation till ledningen på lärosätena men också till politiken, genom att reglera deras ansvar och inflytande.

### 5. En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

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

Utredningen föreslår att:

- En samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod.

Saco ställer sig bakom utredningens förslag om en samlad proposition för högre utbildning och forskning som lämnas en gång per mandatperiod. Förslaget kan bidra till att samordna mål och uppdrag till högskolan. Den ryckighet och kortsiktighet som har kännetecknat styrningen av högskolan har gjort det svårt för lärosätena att planera och genomföra sin verksamhet. Propositionen kan bidra till att öka långsiktigheten i högskolans verksamhet. Kopplingen mellan utbildning

och forskning kan också stärkas med propositionen. Det kan öka utbildningens kvalitet och akademiska relevans. Huruvida propositionen kan svara mot dessa syften beror till stor del på hur den utformas och tillämpas.

Saco anser att propositionen bör ange mål för vad högskolan sammantaget ska uppnå och vilka resurser som är kopplade till att nå dessa. Målen ska nås av alla lärosäten oavsett deras storlek eller profil. Målen bör utgå från en samsyn som bygger på att stärka kvaliteten i högskolan. En sådan samsyn kan endast åstadkommas med en bred representation och förankring i arbetet med propositionen. Den bör bestå av parterna på arbetsmarknaden, studentorganisationer och lärosäten. Det är avgörande för att utbildningspolitiken ska vinna gehör och få legitimitet i högskolan och bland avnämarna. En bred representation bidrar också till att stärka kopplingen mellan högskola och arbetsliv.

Propositionen bör grunda sig på väl underbyggda underlag. Därför är Saco positiv till att utredningen betonar behovet av en kunskapsbaserad styrning. Saco delar utredningens bedömning i kapitel 5.4.1 om behovet av samlade analyser och underlag inom det utbildnings- och forskningspolitiska området men anser inte att den funktion och organisation som utredningen föreslår är den som bäst kan svara mot detta behov. Saco anser att UKÄ bör vara den samordnande funktionen i arbetet med propositionen.

De underlag, analyser och prognoser som ska ligga till grund för propositionen kommer att variera både till innehåll, karaktär och över tid. Det finns många myndigheter, regionala och lokala aktörer som redan gör dessa analyser och prognoser. Dessa underlag ska förstås tas tillvara och det mest effektiva är att förbättra samverkan och dialogen mellan UKÄ och dessa aktörer. I vissa fall kan det även vara motiverat att regeringen ger exempelvis SCB och Tillväxtverket ett samverkansuppdrag om tid och resurser ska kunna avsättas till att ta fram andra underlag inom ramen för deras respektive uppdrag. Saco avstyrker därför utredningens förslag om en analysfunktion inom högre utbildning och forskning samt analysfunktionens organisatoriska form och finansiering enligt kapitel 5.4.2 och 5.4.3.

Saco anser att den utvärderande funktion som utredningen föreslår att analysfunktionen ska ha är av största vikt för att kunna säkerställa en ändamålsenlig och effektiv styrning. Saco anser dock att denna roll kan bli svår att förena med rollen att understödja framtagande av målen i propositionen. Det kan bli svårt för analysfunktion att hävda sitt oberoende om den samtidigt ska utvärdera sig själv. Effekterna av den politik som ska utvärderas beror inte enbart på målen i propositionen

utan påverkas även av hur dessa genomförs. Därför bör den fortsatta beredningen av utredningen innefatta en utredning om hur lärosätenas måluppfyllelser kan följas upp och utvärderas.

### **5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning**

Utredningen bedömer att

- Regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett dialogbaserat och fyraårigt perspektiv med avseende på mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning.

Utredningen föreslår att

- Regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen för högre utbildning och forskning genom en fördjupad dialog med lärosätet, och reglerar resurser, utbildningsmål samt särskilda uppdrag och bemyndiganden med ett fyraårsperspektiv.
- Som komplement till regleringsbrevet införs ett dialogbaserat och lärosätesspecifikt styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden.
- Det gemensamma regleringsbrevet tas bort och långsiktiga mål eller anvisningar läggs i förordning, medan andra mål ges en mer lärosätesspecifikt utformning.

Saco anser att utredningens förslag om ett lärosätesspecifikt styrinstrument i form av överenskommelse saknar en tydlig funktion i styrkedjan. Risken flera olika styrinstrument (proposition, regleringsbrev och överenskommelser) är att styrningen blir överlappande och motstridig samt leder till dubbelarbete. Därför avstryker Saco utredningens förslag. Saco är i huvudsak positiv till att utgångspunkten för styrningen är dialog samt att denna dialog bygger på långsiktighet. Men eftersom överenskommelserna saknar både juridisk status och resurser är det svårt att bedöma på vilket sätt de förbättrar styrning och resurstilldelning. Arbets sättet kan utvecklas inom ramen för den befintliga myndighetsdialogen istället för att lärosätena åläggs ytterligare administration i form av överenskommelser.

## **6. Utbildning och forskning**

### **6.1 Koppling mellan utbildning och forskning**

Saco delar utredningens bedömning att styrningen av universitet och högskolor bör utformas så att utbildning och forskning hanteras samlat samt att lärosätena arbetar aktivt för att värdera forskning och utbildning lika högt. Högskoleutbildning ska vila på vetenskaplig grund samt på beprövad erfarenhet. En förutsättning för det är att högskoleutbildningen har en stark anknytning till forskning.

Forskningen bidrar till att utveckla undervisningen och innehållet i utbildningarna. Det är också viktigt för kvaliteten i forskningen att grundutbildningen är vetenskapligt förankrad och förbereder studenter för akademisk meritering.

### **6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?**

Saco tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att det i författning skrivs in att utbildningsutbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov. Saco vill dock betona att det inte räcker med att enbart reglera dessa uppgifter utan att samtidigt ge lärosäten incitament att utveckla ett sådant utbud.

### **6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?**

Utredningen bedömer att

- Utformningen av utbildningsutbudet bör fortsatt vara lärosätenas ansvar. Regeringen bör dock styra utbildningens omfattning på totalnivå, samt omfattningen av vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken och där behovet påverkas av politiska beslut. Utredningen föreslår att
  - Regeringens styrning av utbildningsutbudet sker genom att i regleringsbrev ange fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte.
  - Utbildningsuppdraget innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken.
  - I utbildningsuppdraget ingår även eventuella särskilda åtaganden som lärosätet och regeringen fastställt i dialog.

Saco delar utredningens bedömning att utbildningsutbudet fortsatt ska vara lärosätenas ansvar samt att regeringen ska styra utbildningens omfattning på total nivå. Saco instämmer också att det för legitimationsyrken bör vara möjligt för regeringen att styra utbildningsvolymen. Saco anser också att detta bör gälla för vissa utbildningar där det är brist eller inom strategiskt utpekade områden.

Exempel på sådana områden är klimatomställning eller omställning till digitalisering där politiska målsättningar är svåra att nå utan tillgång till rätt kompetens. Sådana satsningar och prioriteringar måste samordnas och hanteras mellan olika politikområden inom ramen för arbetet med propositionen.

Saco tillstyrker utredningens förslag att dimensioneringen av den högre utbildning bör baseras på mål om antal helårsstudenter, examensmål för vissa utbildningar samt särskilda åtaganden och uppdrag inom



respektive lärosäte. Saco avstyrker dock förslagen om fyraåriga utbildningsuppdrag eftersom lärosätenas förutsättning att genomföra dessa är starkt kopplade till resurser. Resurserna tilldelas på årlig basis i regleringsbrev därför ger förslaget om fyraåriga utbildningsuppdrag inget tydligt mervärde. Saco vill också betona att lärosäten har olika förutsättningar och att resurstilldelningen behöver beakta lärosätenas olika profiler och förutsättningar. Vid dimensionering av yrkesutbildningar inom Vård- och omsorg samt Undervisning finns det anledning att beakta annat än examensmål vid resurstilldelningen, bland annat möjlighet till VFU.

### 6.2.3 Hela landets behov av utbildning

Vid bedömer att:

- Samverkansarenor bör utvecklas vidare.
- Både nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör vara delar i lärosätenas planering av utbildningsutbudets utformning.
- Samarbeten mellan lärosäten för att åstadkomma arbetsdelning kring utbildningsutbudet bör utvecklas vidare

Utredningen föreslår att

- UKÄ ges i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att möjliggöra gemensamma examenstillstånd eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens.
- Frågan om hur man kan underlätta för två eller flera lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar utreds.

Saco tillstyrker förslaget om att möjliggöra gemensamma examenstillstånd för flera lärosäten samt i övrigt underlätta för lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar.

Saco delar utredningens bedömning om att samverkansarenor mellan högskolan och arbetslivets aktörer behöver öka. Men dessa behöver upprättas utifrån syftet och behovet av samarbete och inte utifrån geografiska (regionala) eller politiska (landsting) konstruktioner. Hur arbetslivsanknytningen bäst ska utformas varierar mellan lärosäten och utbildningar. Därför ska samverkan styras utifrån de behov som identifieras tillsammans med omgivande samhälle.

Det kan handla om alltifrån samarbete kring verksamhetsförlagd utbildning av olika slag till fler disputerade lärare som har egen, relevant yrkeserfarenhet och som kan sätta kunskaper och färdigheter i sitt sammanhang redan under utbildningen.

Studievägledningen och tillgång till information om utsikterna på arbetsmarknaden måste också öka om studenterna ska kunna göra informerade studieval.

### 6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Utredningen föreslår att

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

Saco tillstyrker utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att i högskolelagen reglera ansvaret för fort- och vidareutbildning. Men det krävs också ekonomiska resurser. Utan resurser leder det till konkurrens mellan olika utbildningar och risken är stor att det inte blir någon fort-och vidareutbildning.

Högskolan har en viktig roll för det livslånga lärandet. Uppgifter som Saco har sammanställt och som bygger på data ur högskole- och universitetsregistret visar att fyra av tio akademiker återgår till högskolan under minst en termins studier efter sin examen. Bland dem som påbörjade en högskoleutbildning efter läsåren 1978–2008 och tog examen återgick drygt 40 procent till minst en termins studier. Data ger inte information om varför de återvänder till högskolan, men det finns flera tänkbara förklaringar.

En förklaring är att de fördjupar sina kunskaper och specialiserar sig inom ett visst område, det vill säga investerar i kunskaper som behövs på arbetsmarknaden. En annan är att de studerar av intresse och inhämtar kunskaper som inte är direkt användbara i jobbet, det vill säga studier är ett fritidsintresse. De flesta återgår för en kort studieperiod. Merparten studerar på campus, vilket kan bero på ett begränsat utbud av distansutbildningar i högskolan.

Saco anser att det är viktigt att högskolan ges starkare incitament att öka utbudet av flexibla kurser och utbildningsupplägg för yrkesverksamma inom ramen för sitt befintliga utbud. Den befintliga tilldelningen av resurser som baseras på presentationskrav hämmar utbudet av fortbildning inom högskolan eftersom yrkesverksamma tar högskolepoäng i lägre utsträckning än programstudenter. Därför är Saco positiv till att utredningen i kap **6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer** föreslår att prestationer ges minskad betydelse vid resurstilldelning.

De uppgifter som Saco har sammanställt visar också att återgången till studier varierar mellan olika utbildningsområden. Återgången är högst inom utbildningsområdena Vård- och omsorg samt Undervisning. En

tänkbar förklaring är att utbildningar inom dessa områden kräver specialist- eller påbyggnadsutbildning i yrkesutövningen. En annan förklaring är att det har gjorts både nationella, regionala och kommunala satsningar för att höja personalens kompetens inom dessa områden genom uppdragsutbildningar.

Uppgifter från UKÄ visar att staten tillsammans med Sveriges kommuner och landsting stod för 80 av intäkterna till uppdragsutbildning 2018. Motsvarande andel bland privata aktörer var endast 14 procent. Uppgifterna visar att tillgången till fort- och vidareutbildning genom uppdragsutbildning varierar mellan olika arbetsgivaren. Saco anser att tillgången till livslångt lärande ytterligare kan stärkas. Egenföretagare bör ges möjlighet att köpa uppdragsutbildning. I dagsläget är den möjligheten begränsad till juridiska personer enligt förordningen (2007:760) om uppdragsutbildning.

Saco anser också att yrkesverksamma ska ges bättre förutsättningar att tillgodoräkna delar eller hela utbildningar genom validering. Saco har i sitt yttrande över delbetänkandet Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande, SOU 2018:29 betonat att högskolorna måste ges stöd och resurser i arbetet med validering.

### **6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel**

Utredningen föreslår att

- Regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor i landet inom den närmaste åttaårsperioden.

Saco instämmer i förslaget som syftar till att basanslagens andel av lärosätenas intäkter för forskning och utbildning på forskarnivå successivt ökar. Saco tillstyrker också att det direkta anslagen ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och högskolor.

Under de senaste tio åren har den externa finansieringen till forskning ökat på universitet och högskolor. Forskning och utbildning på forskarnivå finansieras till mindre än hälften av direkta statsanslag (UKÄ:2018). Finansiering från olika källor påverkar institutionernas forskningsvolym och inriktning men också deras personalsammansättning och rekryteringar. Det beror dels på att den externa finansieringen ofta är tidsbegränsad och kortsiktig men det beror också på att en del av det direkta anslagen binds upp till medfinansiering.

Ett höjt basanslag stärker lärosätenas oberoende och kapacitet att bedriva egen forskning. Med en högre andel basanslag kan lärosäten bygga upp och utveckla forskningsmiljöer som är hållbara och stabila över tid. Det kan också bidra till att stärka kopplingen till utbildningen. Det ger universitet och högskolor förutsättningar att planera och organisera sin verksamhet på längre sikt. Det bidrar till att förbättra anställningsvillkor för befintliga forskare och öka möjligheten att rekrytera nya. Framförallt stärker det forskarnas oberoende och frihet att satsa på forskning inom områden med få externa utlysningar.

### **6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna**

Saco är positiv till att utredningen föreslår en översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen. Den statliga forskningsfinansieringen ska vara ändamålsenligt organiserad. Det är därför viktigt att översynen omfatta såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning.

## **7. Samverkan och samhällspåverkan**

### **7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen**

Saco tillstyrker utredningens förslag att det i högskolelagen anges att det i högskolans uppgifter ska ingå att samverka med det omgivande samhället och att högskolan ska verka för att den kunskap och kompetens som finns kommer samhället till nytta.

Den skyldighet som högskolan har att sprida forskningresultat och se till att de kommer till nytta utgör en viktig grund för utvecklingen i samhället och arbetslivet men också av enskilda individer. Det bidrar till kontinuerlig fortbildning bland yrkesverksamma. Det gäller i synnerhet Saco:s medlemmar vars yrken ofta kräver att de håller sig a jour med ny kunskap och kompetens inom sitt verksamhetsområde. Det är därför viktigt att sammanställningar och spridning av relevanta forskningsresultat görs lättgängliga.

### **7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser**

Saco delar utredningens beskrivning om att samverkan mellan lärosäten och omgivande samhälle har olika syften. Hur den ska utformas bör styras av de behov som identifieras mellan lärosätet och omgivande samhälle. Saco motsätter sig att samverkan samordnas genom överenskommelser, centrala och regionala strukturer eller konstellationer. Därför avstyrker Saco utredningens förslag om att styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter sker inom ramen för överenskommelserna.

## 7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Eftersom det finns olika behov av samverkan kommer effekterna och resultaten av den samverkan som bedrivs mellan lärosäten och omgivande samhället att variera. För att säkerställa kvalitet och utveckling genom samverkan behöver den systematiskt följas upp, utvärderas och återkopplas till samverkande parter. Saco anser att det bör ske på olika nivåer. Primärt bör det ske på lärosätetsnivå tillsammans med omgivande samhälle. Men det bör även ske på nationell nivå för att säkerställa att uppgiften genomförs enligt lag, i vilken grad och med vilka resultat. Saco ställer sig bakom utredningens förslag att samverkansarbetet ska följas upp inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet men anser att det behöver utvecklas till att även inkludera utvärdering från omgivande samhälle. I dag baseras bedömning i stort sett på lärosätenas självvärderingar. Det är varken ändamålsenligt eller kvalitetsdrivande.

## 8 Jämställdhet

### 8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Utredningen föreslår att

- Regeringen överväger att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.
- Regeringen föreslår riksdagen att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla.
- Nuvarande form för hur regeringen sätter lärosätespecifika mål för andelen kvinnor vid nyrekrytering av professorer bör upphöra vid utgången av 2019.

Saco ställer sig bakom utredningens ambitioner. Saco anser att jämställdhet och mångfald bidrar till att öka kvaliteten i högskolan och att lärosäten därför måste arbeta aktivt med jämställdhetsintegrering och breddad rekrytering samt att det arbetet behöver följas upp och utvärderas. Saco anser dock att dessa uppdrag är föremål för propositionen och inte åtagande som ges i särskild ordning via överenskommelser eller strategier.

## 9. Resurstilldelning

### 9.2.1 Ett samlat anslag

Utredningen föreslår att

- Utbildning och forskning ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid lärosätet ingår.
- Varje lärosäte tilldelas ett samlat anslag för denna verksamhetsgren.

- För det samlade anslaget redovisas en utbildningsram och en forskningsram där utbildningsramen motsvarar dagens anslag till utbildning på grundnivå och avancerad nivå och forskningsramen dagens anslag till forskning och utbildning på forskarnivå.
- Utöver de medel som ingår i utbildningsramen och forskningsramen kan det i det samlade anslaget ingå särskilda medel för utpekade

Saco anser att ett samlat anslag kan öka lärosätenas flexibilitet och handlingsutrymme att använda resurser utifrån behoven i sin egen verksamhet. Därför tillstyrker Saco utredningens förslag om ett samlat anslag till utbildning och forskning. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att resurserna används ändamålsenligt och inte på bekostnad av de olika verksamheterna. Det ställer krav på att det i återrapportering och uppföljning redovisas hur lärosätena har prioriterat och varför. Hur det ska ske behöver utredas vidare om beslut tas att genomföra förslaget.

### **9.3 Utbildningsramen**

Saco kan inte ta ställning till den modell för resurstilldelning som utredningen föreslår. Det går inte att avgöra vilka konsekvenser eller effekter den sammantaget får för kvaliteten i högskolan. Saco är i grunden positiv till att lärosätena ges bättre förutsättningar att arbeta långsiktigt och strategiskt med sin verksamhet. För det krävs ett jämnt och förutsägbart resurstilldelningssystem. Den befintliga resurstilldelningen är oförutsägbart i den meningen att resurserna styrs av hur många studenter som påbörjar utbildningar och genomför dessa. Saco är därför positiv till att utredningen föreslår att kravet på genomförandet, det så kallade prestationskravet, ges minskad betydelse i resurstilldelning. Men det går inte heller att se på vilket sätt utredningens förslag är bättre än det system vi har idag.

Utredningen föreslår att utbildningsramen ska bestå av två delar: den ena ska utgöras av en fast bas som är oberoende av antal studenter och den andra ska vara rörlig och baseras på antal studenter. Det ska enligt utredningen ge upphov till att lärosäten både kan tillgodose studenternas behov men också andra typer av utbildningar med begränsat studentunderlag såsom fortbildning- och vidareutbildning. Saco tror inte att en sådan uppdelning per automatik kommer att leda till att utbudet inom högskolan differentieras. Om inga ytterligare resursförstärkningar görs och takbeloppet är oförändrat har lärosätet svaga incitament att förändra och utveckla utbildningsutbudet.

Utredningen föreslår också att ersättningsbeloppen som baseras på ämnesområden ska tas bort och ersättas med en generell schablon för samtliga utbildningar med ett mål om antal helårsstudenter. Saco instämmer i att ämnesområdena inte ger en rättvisande bild av

kostnaderna för genomförandet. Men det gör inte heller utredningens förslag om en genomsnittsprislapp för samtliga utbildningar.

I praktiken innebär det att kostnaden för alla utbildningar likställs. Men det finns stora skillnader mellan olika utbildningar. Vissa är mer investeringstunga än andra. Några är dyrare att bedriva på grund av små studentgrupper. Med en genomsnittsprislapp per lärosäte med ett fastställt mål om antal helårsstudenter följer starka incitament att genomföra kostnadseffektiva utbildningar med många studenter istället för dyra utbildningar med få. Det föreligger också en risk att lärosäten värderar kostnader för samma utbildningar på olika sätt.

Med den modell för resurstilldelning som utredningen föreslår läggs ansvaret för att säkerställa en ändamålsenlig medelsanvändning på respektive lärosäte. Saco anser att det kan ge upphov till att lärosäten värderar och fördelar resurserna olika. Kvaliteten i utbildningar blir avhängigt deras ambitionsnivån och förutsättningar. Ur ett avnämarperspektiv kan det ge stora konsekvenser beroende på val av utbildning och högskola. Det är tyvärr ett perspektiv som saknas i utredningen men som behöver stärkas och säkerställas utifrån gemensamma krav på kvalitet i genomförande av utbildningar. Saco anser att kvalitet i utbildningarnas genomförande och resultat ska vara avgörande för styrningen av högskolan. Kvalitet ska uppnås av alla lärosäten oavsett deras inriktning eller förutsättningar. En samsyn om vad kvalitet är bör upprättas i arbetet med propositionen och vara utgångspunkten för styrning och ersättning. Kvaliteten behöver även säkerställas inom ramen för UKÄ:s arbete med kvalitetsgranskning och uppföljning.

## 9.4 Forskningsramen

### 9.4.1 Förslag kopplade till dagens modell för tilldelning

Utredningen bedömer att

- En ändamålsenlig tilldelning av medel för forskning inte går att uppnå med ett fåtal indikatorer. I stället bör tilldelningen kontinuerligt anpassas till forskningspolitikens mål och bestå av flera olika delar.

Utredningen föreslår att

- Ett utökat utbildningsuppdrag leder till en ökning av lärosätets forskningsram.
- Nuvarande anslagstilldelning baserat på betygssättning av lärosätenas samlade samverkansarbete upphör.
- En omfördelning mellan olika lärosäten av anslagsmedlen som tilldelas för forskning kan övervägas när andelen direkta anslag av de totala forskningsintäkterna avsevärt ökat.

Saco ställer sig positiv till utredningens samtliga bedömningar och förslag men anser att tillskottet för att uppfylla basresursen om 12 000 kronor per helårsstudent ytterligare behöver utredas.

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

Utredningen föreslår att

- En ökad andel direkta anslag för forskning kan finansieras genom omfördelning från statliga forskningsfinansiärer. Medel som omfördelas från statliga forskningsfinansiärer bör fördelas till lärosätena utifrån respektive lärosätes historiska tilldelning av bidrag från de berörda finansiärerna.

Saco anser att det är viktigt att basanslaget höjs men anser att det primärt bör ske genom ett tillskott av medel och inte genom en omfördelning av dessa. Saco anser att de statliga forskningsfinansiärerna utgör en viktig roll för att upprätthålla och driva kvaliteten i svensk forskning. Därför anser Saco att konsekvenserna av en omfördelning från statliga forskningsfinansiärer till lärosäten ytterligare behöver utredas och grunderna för denna omfördelning. Att enbart omfördela på basis av historisk tilldelning missgynnar mindre lärosäten och gör det svårare för dem att bygga upp sin forskning.

#### **9.4.3 Övrig ökning av direkta anslag till forskning**

Utredningen föreslår att

- Övrig ökning av direkta anslag för forskning fördelas som långsiktiga strategiska satsningar, i proportion till nuvarande tilldelning eller med en eller flera kvalitetsindikatorer.
- Om regeringen bedömer att medel ska fördelas med kvalitetsindikatorer ges en eller flera expertmyndigheter, t.ex. Vetenskapsrådet, Vinnova eller UKÄ, i uppgift att ta fram dessa i samverkan med

Saco avstyrker utredningens förslag med motiveringen att basanslaget inte bör bindas upp samt att det finns en risk för att direkta anslag gynnar redan forskningstunga områden och missgynnar små eller nya utifrån den fördelningsgrund som utredningen föreslår.



Bilägger även svar från följande Sacoförbund;  
Akademikerförbundet SSR, Civilekonomerna, DIK, Naturvetarna,  
Sveriges läkarförbund, Sveriges Tandläkarförbund samt Saco  
Studentråd.

Med vänlig hälsning  
Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist  
Samhällspolitisk chef

Ana Andric  
Utredare