

YTTRANDE

2019-06-24

Till
Utbildningsdepartementet
Diarienummer U2019/00304/UH

Yttrande över styr- och resursutredningen, STRUT (SOU 2019:6)

Problembeskrivningarna i utredningens betänkande stämmer väl överens med Sveriges Ingenjörers och vi är positiva till de flesta av förslagen. Vår största invändning rör förslagen för styrning och resurstilldelning till den högre utbildningen. Vi anser att de behöver utredas mer innan de eventuellt sjösätts, för att säkerställa att resurserna till och därmed kvaliteten på landets ingenjörsutbildningar inte riskeras. Utredaren har inte gått i mål med kärnan i sitt uppdrag på detta område utan väljer att i stora stycken lämna till läsaren att lita till att ”det nog blir bra”. Det minskar i samma mån möjligheten att lämna konkreta synpunkter på förslagen.

Sammanfattning

- Vi stödjer förslagen om att **stärka ett antal normer i högskolelagen**, bland annat att lagfästa utbildningens frihet precis som forskningens frihet.
- Vi stödjer förslaget om att använda långsiktiga **dialogbaserade överenskommelser** i styrningen av lärosätena. Vi vill dock påtala att det är av största vikt att lärosätena inte får fler särskilda uppdrag som inte har med deras kärnuppdrag, utbildning, forskning och samverkan, att göra.
- Vi stödjer förslaget om att inrätta en **analysfunktion**, men är tveksamma till om den föreslagna formen kommer att vara tillräcklig.
- Vi stödjer förslaget att högskolorna ska ges ett tydligare uppdrag att bidra till **det livslånga lärandet**, men vill betona att en högre ambition från statsmakterna på detta område inte får leda till att den högre utbildningens resurser urholkas.

- Vi har tillsammans med ett antal lärosäten och branschorganisationer tagit fram ett koncept, **Study Friday**, med intentionen att öka tillgängligheten av fort- och vidareutbildningskurser för redan yrkesverksamma. Vi söker samarbete med regeringen för att underlätta för och sprida detta konceptet.
- Intentionen bakom förslaget om ett **samlat anslag** är god, det vill säga en ökad rådighet över medlen för lärosätena. Vi skulle dock föredra en lösning där medlen kan användas friare än idag, men som inte innebär ett anslag som kan användas helt fritt.
- Vi är tveksamma till förslagen om hur **styrningen av den högre utbildningen** ska ske, eftersom det är svårt att bedöma hur dessa förslag, bland annat borttagandet av ämnesprislapparna, kommer att slå ut i praktiken, vilket kan påverka kvaliteten på civilingenjörs- och högskoleingenjörsutbildningarna negativt. Mer utredningsarbete behövs.
- Vi stödjer förslaget att **utreda den statliga forskningsfinansieringen** som sker genom forskningsråden.
- Vi delar utredarens analys gällande **samverkan** och hur den ska hanteras, nämligen genom överenskommelserna, utvärdering och med individbaserade incitament för de högskoleverksamma att bidra på området.
- Vi stödjer förslagen om att **ta bort professorsmålen** och fokusera på mer lärosätesanpassade mål gällande kvinnor och män inom högskolan.

Överväganden

Kapitel 5 - En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

Dialogbaserad styrning

En större långsiktighet för lärosätena behövs för att minska ryckigheten och för att de bättre ska kunna planera sin verksamhet, inte minst för att det gör det lättare för dem att ta sitt arbetsgivaransvar och minska det problem den höga andelen visstidsanställningar utgör.

Att arbeta med överenskommelser på fyra år skulle kunna stärka lärosätenas möjlighet och ansvar att själva avgöra inriktning, utbildningsutbud med mera, vilket kan underlätta profileringen. Vi ser en risk i att överenskommelserna, tillsammans med de årliga regleringsbrev som blir kvar, kan leda till mer omfattande och detaljerad styrning. Högskolorna behöver inte fler uppdrag som inte har med deras kärnuppdrag, utbildning, forskning och samverkan, att göra. Med andra ord är det viktigt att i utformningen av överenskommelserna tillse att de får en balanserad detaljeringsgrad och att de fortsätter att utvecklas och förbättras.

Till dialogen med regeringen ska lärosätena ta fram egna förslag för hur de vill bedriva sin verksamhet de kommande fyra åren, vilka ska baseras

på interna diskussioner. Betänkandet tar upp att lärosätena måste redovisa hur lärare och studenter medverkat i den interna dialogen. Vi vill påminna om att det även är viktigt att redovisa hur för lärosätet viktiga samverkanspartners, såsom företag som behöver arbetskraft, har bidragit till deras ställningstaganden.

Överenskommelser är ett steg i rätt riktning. Det skulle dock behöva göras mer för att öka lärosätenas autonomi. Lärosätenas verksamhet är väsensskild från övriga myndigheters. Den myndighetsform majoriteten av landets lärosäten har idag är inte optimal och skulle behöva förändras för att ge lärosätena ännu större rådighet och flexibilitet i att kunna välja sin egen väg.

Föreslagen forskningsproposition

Att högre utbildning och forskning föreslås hanteras i en gemensam proposition är rätt tänkt. Något regeringen behöver fundera på är vad som kommer att ske med den politiska förankringen på de andra områden som fanns i de tidigare forskningspropositionerna, nämligen näringslivsforskningen, inte minst forskningsinstituterna, samt delarna som rör innovation. Dessa delar är viktiga i det svenska forskningssystemet som helhet.

Analysfunktionen

Tanken med den föreslagna analysfunktionen är god, att den ska utvärdera på ett oberoende sätt och själv få formulera frågorna för sina studier. Vi vill trycka på att den inte bara bör ha i uppdrag att sammanställa andras information, utan också utvärdera och dra slutsatser av konsekvenserna av politiska beslut. Däremot ställer vi oss frågande till om tio personer på UKÄ verkligen kommer att klara uppgiften för den stora sektor det handlar om. Det kan vara alltför begränsat för att kunna åstadkomma önskat resultat.

Kapitel 6 - Utbildning och forskning

Sambandet utbildning och forskning

Vi instämmer i att utbildning och forskning måste hänga ihop och ska bedrivas i nära anslutning till varandra. Däremot anser vi att detta synsätt bör gälla för de lokala akademiska miljöerna på lärosätena. Det är inget självändamål att varje anställd forskare och lärare ska bedriva lika mycket eller lite forskning och undervisning. Bäst resultat uppnås när individen själv kan välja att fokusera mest där den egna drivkraften och fallenheten är som störst, vare sig det handlar om forskning, utbildning eller samverkansaktiviteter.

Ökade möjligheter att samarbeta mellan lärosäten

Det finns en stor potential i ett ökat samarbete mellan lärosäten i landet, men även internationellt, gällande både forskning och utbildning. Att behovet att underlätta för detta lyfts i betänkandet och föreslås utredas vidare, är positivt. Ökad flexibilitet och möjlighet att fördela arbetsuppgifter mellan olika lärosäten gagnar både deras egen profilering, ökar kvaliteten på verksamheten och gynnar Sverige som kunskapsland.

Livslångt lärande

Frågan om hur redan yrkesverksammas kunskap och kompetens ska kunna utvecklas genom yrkeslivet, är viktig för ingenjörs kåren. Lärande behöver inte alltid ske i högskolan, men ibland är högskolan bäst lämpad, eftersom där finns den höga tekniska kompetensen och kunniga lärare. Vi anser att högskolans bidrag till detta behöver bli större.

Vi välkomnar förslaget om att förtydliga i Högskolelagen att lärosätena även har ett ansvar för att bedriva utbildning för redan yrkesverksamma. Dock är det viktigt, vilket utredaren också framhåller, att regeringen betänker att detta i sig inte är en lösning på behovet av mer sådan utbildning. Större ambitioner och fler uppdrag att bedriva sådan utbildning måste åtföljas av mer resurser, om den befintliga utbildningen inte ska påverkas negativt.

Sveriges Ingenjörer, tillsammans med ett antal större lärosäten och arbetsgivar- och branschorganisationer, har tagit fram ett nytt koncept för att arbeta mer strukturerat med livslångt lärande. Vi kallar det *Study Friday*. Det går ut på att öka tillgängligheten av utbildning för yrkesverksamma genom att införa en viss överenskommen tid eller dag för att bedriva studier (exempelvis en dag i veckan), vilket underlättar planering och samverkan mellan ingenjörer, arbetsgivare och lärosäten. Vi hoppas på att kunna samarbeta med regeringen framöver för att underlätta för och sprida detta koncept.

Study Friday kan börja att användas redan idag, men för att få till fler relevanta kurser för yrkesverksamma inom högskolan har gruppen av aktörer som arbetat med detta presenterat ett antal andra förslag. Ett var att högskolan bör ges ett särskilt uppdrag för att arbeta med fristående kurser för yrkesverksamma, något som skulle kunna tas fasta på i överenskommelserna när de är på plats. Till detta behövs också särskilda medel.

Sveriges Ingenjörer föreslog redan under utredningens gång att resursmässigt skilja ut kurserna för yrkesverksamma från övrig utbildning. Utredaren förkastar dock detta förslag, med argumentet att det inte går att urskilja kurser för yrkesverksamma från vanliga

fristående kurser. Detta avfärdande görs alltför lättvindigt. Det torde inte vara omöjligt att skilja på dessa, exempelvis genom utformningen av kursernas behörighetskrav eller genom dess innehåll, för att tydliggöra att de handlar om fort- och vidareutbildningskurser.

Översyn av den statliga forskningsfinansieringen

Vi är nöjda med att det förslag som vi framfört har hörtsammats i och med att utredaren klargör behovet av att göra en översyn av den statliga forskningsfinansiering som sker genom råd och myndigheter. Konkurrensutsatta medel är viktiga delar av forskningsfinansieringen, men hanteringen av dem behöver anpassas så att de gör största möjliga nytta. Lärare och forskare behöver få fokusera på sin forskning och undervisning och inte på att ansöka om medel till en mängd olika instanser som det är svårt att få överblick över. Ur ett samhällsperspektiv är det också viktigt att resurser inte slösas bort på för mycket administration.

Kravet på samfinansiering

Det kan vara rimligt att sikta på att lärosätena ska ha runt 50 procent basanslag jämfört med externa medel. Att det är svårt att landa på exakt 50 procent är inte anledning att inte ha ett riktmärke. De fria direkta medlen till lärosätena behöver då också vara verkligt fria medel, och inte bindas upp av diverse krav på samfinansiering som finns idag för tilldelning av externa medel. Då är de inte fria.

Problemet med kraven på samfinansiering omnämns i betänkandet, men inga förslag läggs för att råda bot på det. Vi föreslår att frågan om samfinansieringens omfattning och konsekvenser behandlas i den översyn av den statliga forskningsfinansieringen som föreslås i betänkandet. Att diskutera utredningens förslag om överföring av medel från råden till lärosätena som basanslag är tämligen meningslöst i nuläget, då frågan beror av lärosätenas möjlighet att disponera medel. Här spelar kraven på samfinansiering en stor roll.

Kapitel 7 - Samverkan och samhällspåverkan

Samverkan

Vi delar utredarens analys kring samverkan och hur den ska hanteras, mer specifikt genom överenskommelser, utvärdering och med individbaserade incitament för forskare och lärare. Samverkan ska inte ske för samverkans egen skull utan när och på det viset att verksamheten gynnas för de aktörer som deltar. Därför måste det finnas stor frihet i att utforma samverkan så att den passar utbildning och forskning på just det enskilda lärosätet, det ämnesområdet, hur omgivande samhälle ser ut och dess behov osv.

Kapitel 8 – Jämställdhet

Vi stödjer förslagen om att ta bort professorsmålen och satsa på mer lärosätessanpassade mål gällande kvinnor och män inom högskolan. Förändringsarbete behöver utgå ifrån de faktiska förhållandena på varje lärosäte och mål sättas utifrån specifika situationer för att vara verksamma och inte riskera att orsaka problem där det från början inte fanns några.

Kapitel 9 - Resurstilldelning

Samlat anslag

Intentionen bakom förslaget om ett samlat anslag är god, det vill säga en ökad råddighet över medlen för lärosätena. Vi skulle dock föredra en lösning där medlen kan användas friare än idag, men som inte innebär ett anslag som kan användas helt fritt. De folkvalda behöver behålla en del av ansvaret för vad skattemedlen går till. Vår uppfattning är att det inte heller är nödvändigt med helt fri användning.

Resurser till ingenjörsutbildningarna

I utredningen förslås ett nytt sätt att styra och tilldela resurser till den högre utbildningen. Vi ställer oss tveksamma till förslagen, då det inte går att utifrån utredningen se vilka konsekvenser de kan få för de enskilda utbildningarna och deras kvalitet.

Utbildningarna till civilingenjör och högskoleingenjör leder till yrkesexamina. För att de ska behålla sin kvalitet och särart behöver de praktiska inslag. Laborationer och övningar kräver verktyg, instrument och laborationslokaler. De måste dessutom uppgraderas i takt med den snabba utvecklingen på det tekniska området. För detta är resurserna redan i dag alltför knappa.

SULF har i sin rapport *Systemfel i kunskapsfabriken - om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning* (2018) visat att NT-prislappen har sjunkit åtskilliga år - relativt andra utbildningar. Den utvecklingen måste vändas för att de blivande ingenjörerna ska få den kunskap de behöver. Hur det kommer att kunna ske i det nya systemet som föreslås, ser vi inga möjligheter att överblicka i nuläget.

I utredningen föreslås regeringen sätta mål för antal studenter och tilldela resurser för detta med en fast del (50 procent) samt en del som baseras på antal studenter (50 procent). För några utbildningar föreslås mål för antal examina. Ämnesprislapparna för olika utbildningar föreslås tas bort. När regeringen sätter mål för antal studenter och samtidigt tilldelar resurser utifrån detta, låses systemet. Lärosäten kan visserligen

välja att anordna dyrare utbildningar, men måste då också anordna mindre kostsamma utbildningar. Prislapparna kommer i själva verket leva kvar, men mindre synliga än idag.

Vi vill motverka att ingenjörutbildningarna glider vidare ner på ett sluttande plan mot allt mindre tillgängliga resurser. Att utbildningarna håller hög kvalitet måste vara ett överordnat mål.

Ett antal frågor är inte besvarade ännu: Hur kommer dyrare utbildningar att kunna få plats och hanteras av lärosätena med detta nya system? Hur kan framtagningen av nya utbildningsprogram påverkas? Att minska den prestationsbaserade tilldelningen av medel är steg i rätt riktning. Men även detta kommer att få konsekvenser för lärosätenas ekonomi och planering av verksamheten, då exempelvis genomströmningen varierar mycket mellan olika utbildningar. Hur kommer detta att påverka på kort och lång sikt?

Vi anser att konsekvensanalysen av förslagen är otillräckliga och behöver fördjupas. Förslagsvis skulle olika scenarier kunna tas fram och utvärderas. Hur skulle systemet kunna användas av lärosäten med olika ambitioner? Vad kan i så fall behöva stå i de överenskommelser som föreslås? I utredningen presenteras ett antal alternativa sätt att tilldela resurser, men analyserna av dessa är begränsade. Dessa skulle det kunna vara värt att se närmare på.

En viktig aspekt med ett nytt system måste vara att även om anslagen ska kunna användas fritt, så behöver det vara förståeligt och transparent. Det måste finnas möjlighet för alla intressenter, för politiker, högskoleanställda, studenter och allmänhet, att kunna se, granska och bedöma hur resurserna används.

Avslutande kommentar

Utredningen är välkommen och viktig. Det befintliga systemet behöver anpassas till dagens samhällsbehov och förutsättningar. Vi ser således inga hinder för att gå vidare med ramverket i förslaget. Samtidigt står det klart – även i den debatt som förts – att finansieringsfrågan, inklusive de dialogbaserade överenskommelserna och analysfunktionens roll, inte kan betraktas som tillfredsställande genomlysta ännu. Vi föreslår därför att dessa avgörande delar av utredningens förslag konkretiseras med ytterligare möjlighet för remissinstanserna att ta ställning, innan en slutlig proposition läggs fram för riksdagen.

Ellinor Bjennbacke
Chef Politikutveckling och opinion

Josefin Utas
Utredare