Stockholms läns sjukvårdsområde
Sjukvårdsdirektören

ANMÄLAN
2019-05-21

SLSO 19-627

Anmälan: Yttrande över betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut) (SOU 2019:6), En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

Anmälan överlämnas till sjukvårdsstyrelsen för kännedom.

Yttrande över Betänkande av Styr- och resursutredningen (Strut) (SOU 2019:6)

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan

Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde (SLSO) har beretts möjlighet att lämna ett yttrande över Betänkande av Styr- och resursutredningen om en långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6). På styrelsemötet den 9 april beslutade styrelsen att ge sjukvårdsdirektören i uppdrag att avge yttrandet.

Ärendet

Utredningen "En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan" tar sig an en mycket viktig uppgift och lägger en rad förslag som kan få stor effekt när det gäller styrning av högskolan och dess utbildning, forskning och innovation. Tyvärr har utredningen valt att hänvisa innovationsfrågorna till en särskild utredning, vilket väcker frågor om stödet för strävan att integrera innovationsverksamhet i högskolans arbete.

Utredningens stora mängd av bedömningar och förslag omfattar de flesta av högskolans olika uppgifter. SLSO väljer att kommentera och ge synpunkter på några av dessa.

GRUNDLÄGGANDE LAGSTIFTNING

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.

SLSO, kommentar och synpunkter

Det är av yttersta vikt att lärosätena ges långsiktiga förutsättningar, vilket i sin tur är grunden för systematisk kvalitetsutveckling och goda utbildnings- och forskningsresultat. Lagstiftningen behöver vara utformad på ett sätt som vinner brett stöd i både akademi och politik och därmed möjliggör långsiktighet.

Ambitionen att göra utbildning till en obligatorisk arbetsuppgift för alla tillsvidareanställda forskare är angelägen, men kan i sämsta fall leda till problem för enskilda kompetenta forskare såväl som bristande kvalitet i undervisningen. En annan risk är att kompetenta forskare med begränsad pedagogisk kompetens stängs ute. Kravet bör mjukas upp och ges större utrymme för individuella lösningar i förekommande fall.

Det finns pedagogisk problematik och utmaningar när forskning möter utbildning. De pedagogiska kraven på lärare och forskare som deltar i utbildning ska inte underskattas, eftersom de är en framgångsfaktor. Detta bör även beaktas på ett tydligt sätt i utbildningens utformning.

PROPOSITION OCH ÖVERENSKOMMELSER OM HÖGRE UTBILDNING OCH FORSKNING

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

SLSO, kommentar och synpunkter

Ambitionen att ge den högre utbildningen långsiktiga förutsättningar överensstämmer inte med förslaget om en samlad proposition vart fjärde år. Fyra år är en alltför kort tid och inte minst den senaste regeringsbildningen efter valet 2018 visar att kopplingen till mandatperioder innebär risker för både fördröjningar och oklarheter. Propositioner för högre utbildning och forskning behöver komma med viss regelbundenhet inom en tidsram på 6-10 år, framför allt när samhällsutvecklingen kan motivera detta, men de bör inte vara avhängiga politikens mandatperioder.

Eftersom utredningen samtidigt föreslår införandet av fyraåriga överenskommelser torde behovet av dialog mellan politik och akademi tillgodoses genom dessa.

5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

Utredningen föreslår att

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

SLSO, kommentar och synpunkter

Riksrevisionen har i en uppföljning av bildandet av UHR och UKÄ pekat på behovet av bättre samordning och samverkan mellan myndigheterna. Dessutom bör roll- och ansvarsfördelningen bli tydligare. Eftersom flera förslag i utredningen tar sikte på att öka tyngden i uppdraget till UKÄ är det viktigt att Riksrevisionens synpunkter både beaktas och leder till åtgärder.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

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 lärosätesanpassat 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 lärosätesspecifik utformning.

SLSO, kommentar och synpunkter

Utredaren redovisar förtjänstfullt hur regleringsbrev och återrapporteringskrav tillämpats från 90-talet och framåt. De fyraåriga överenskommelser som utredningen föreslår kan ge högskolorna bättre och tydligare planeringsförutsättningar. Samtidigt bör de bygga på en samlad proposition med ett ramverk och en riktning för högre utbildning och forskning som har ett betydligt längre perspektiv och som överlappar dessa fyraåriga perioder. Det stärker både självständigheten och möjligheterna till kvalitetsutveckling.

5.2.5 Bör ekonomiska incitament kopplas till överenskommelser?

Utredningen bedömer att

• Ekonomiska incitament initialt inte bör kopplas till överenskommelserna.

SLSO, kommentar och synpunkter

SLSO delar uppfattningen att ekonomiska incitament inte bör kopplas till överenskommelserna. Risken med kvantitativa mål är alltid att kvalitetsaspekter sätts på undantag. Högre utbildning och forskning bör ha en finansiering som är avhängig kvalitativa mål och som inte driver fram oönskade kvalitetsbrister.

ANALYS OCH UPPFÖLJNING

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår att

• Det inrättas en analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar med syfte att ligga till grund för framtida politiska prioriteringar men även kan utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters eget arbete.

• Analysfunktionen ges i uppdrag att inkomma med en samlad analys inför propositionen för högre utbildning och forskning, och att utöver detta göra analyser av högre utbildning och forskning.

• Uppdraget ska vara utformat så att analysfunktionen ges mandat att själv välja frågeställningar och metoder för sina analyser samt hur de sprids.

5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

Utredningen föreslår att

• Analysfunktionen inrättas som en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag.

• Kommittén utgörs av en expertgrupp (maximalt tio personer) bestående av en bred representation av ledamöter från olika delar av samhället.

• Expertgruppens ledamöter inklusive ordförande utses av regeringen på sex år.

• UKÄ utgör värd för analysfunktionen.

• Analysfunktionen ges namnet Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning.

SLSO, kommentar och synpunkter

Redan idag finns analysfunktioner på flera nivåer inom högre utbildning och forskning. Utredningens förslag ger intrycket att dessa inte är tillräckliga. Om så är fallet bör inrättandet av en ny övergripande analysfunktion ha sin utgångspunkt i en allmän översyn av befintlig struktur.

Att analysera och utvärdera högre utbildning och forskning är förenat med stora svårigheter. Grundläggande är att arbetet bedrivs oberoende och självständigt med väl utprövade metoder. Den vetenskapliga kompetensen nämns inte i förslagen och måste tillföras. Strävan att få bättre resultat är angelägen för alla. Även här finns det anledning att starkt betona det långsiktiga perspektivet. Kortsiktighet kan få begränsande effekter i kvalitetsarbetet. Kortsiktighet kan tvinga fram åtgärder som förhindrar kontinuitet och systematik.

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

Utredningen föreslår att

• Regeringen tar initiativ till att det i författning skrivs in att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov.

• 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.

SLSO, kommentar och synpunkter

Utredningen för fram en rad förslag som syftar till att utveckla formerna för styrning inom utbildningsuppdraget. Samtidigt bedömer utredningen att det är

viktigt att hantera utbildning och forskning samlat och värdera båda delarna lika högt. Eftersom Karolinska Institutet (KI) är närstående SLSO:s verksamhetsuppdrag vill vi betona att ambitionen att reglera utbildningsutbudet kan leda till negativa effekter i forskningsarbetet. Universitet med hög andel forskning måste ges möjlighet att självständigt arbeta med relationen mellan utbildning och forskning utifrån de egna förutsättningarna.

Utöver samspelet mellan utbildning och forskning finns det också anledning att lyfta fram samverkan med dess avnämare, exempelvis SLSO, och behovet av fler samfinansierade tjänster. Detta saknas i utredningen.

Flera av utredningens förslag tar sikte på att styra utbildningsutbudet i strävan att möta arbetsmarknadens behov. Redan idag finns stora möjligheter att styra utbudet och politiska beslut om fler utbildningsplatser till flera olika utbildningar är återkommande. Behöver det då skrivas in ytterligare krav i författning och behövs det ännu mer detaljstyrning? Bristerna kanske kan härledas till andra orsaker, till exempel finansieringsfrågor, rekryteringsproblem eller oklara förutsättningar för utbildningens genomförande. Dessutom kan det uppstå andra negativa konsekvenser, exempelvis att utbildningar med stort samhälleligt värde men svag koppling till arbetsmarknaden (humaniora etc) får svårare att hävda sig.

Kopplingen till arbetsmarknadens behov är viktig, men om kortsiktigheten i utformningen av utbildningsutbudet ökar blir det svårigheter att upprätthålla såväl kvalitet som kontinuitet. Utbildningsutbudet ges bäst förutsättningar till kvalitativ utveckling om det finns långsiktighet. Det fyraåriga perspektiv som nämns i förslagen rimmar illa med detta.

FORTBILDNING

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

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.

SLSO, kommentar och synpunkter

Att öka samverkan och fördela ansvar mellan olika lärosäten är positivt. Vi bedömer att samverkan där universitet ges möjlighet att inrätta filial kan ge bättre kvalitetssäkring än en fortsatt expansion av antalet lärosäten. Det är viktigt att våra universitet genom samverkan och ömsesidigt utbyte med högskolor ges möjlighet att aktivt stödja kvalitetsutveckling inom det gemensamma kunskapsområdet.

SLSO vill också framhålla vikten av att universiteten i sitt uppdrag ges möjlighet och resurser till internationell konkurrenskraft. I sammanhanget är det mycket

angeläget att KI både kan behålla och stärka sin status. I potten ligger möjligheter till finansiering av angelägen forskning, rekrytering av framstående forskare och betydelsen av att vara attraktiv för studenter som har potential att bidra till viktiga forskningsframsteg.

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.

SLSO, kommentar och synpunkter

Den högre utbildningen vid våra lärosäten bidrar redan idag i fortbildning och vidareutbildning. Den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system. En ambition att tydliggöra detta i lagstiftning behöver ges tydligare motiv och preciseras. Möjligheten till extra intäkter via kursavgifter kan förefalla lockande, men risken är att en ökad insats i fortbildningen sker på bekostnad av lärosätenas grunduppdrag.

Tydligare lagstiftning i enlighet med utredningens förslag kommer också föra med sig ökade förväntningar från olika sektorer på arbetsmarknaden och i samhället, vilket kan öka omfattningen på kortsiktiga utbildningsinsatser. Utredningen tydliggör inte i vilken omfattning detta är önskvärt och nödvändigt.

SLSO vill betona vikten av att andra aktörer än lärosäten inom utbildningsområdet ges möjlighet att vara verksamma inom fortbildning och vidareutbildning, inte minst när det gäller hälso- och sjukvården. SLSO har flera kunskapscentrum som bidrar med viktiga insatser i fortbildningen.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Utredningen föreslår att

• Prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

SLSO, kommentar och synpunkter

Det är svårt att bedöma hur den föreslagna förändringen kan påverka resurstilldelningen. Det är dock bra om syftet är att ge lärosätena möjlighet att ge studenter större möjligheter att tillgodogöra sig utbildning som inte ingår i det obligatoriska kursprogrammet.

FORSKNINGSFINANSIERING

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.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

Utredningen föreslår att

• En översyn av den statliga externa finansieringen av forskningen görs. Översynen bör omfatta såväl forskningsråden och Vinnova som övriga myndigheter som finansierar forskning. Syftet med översynen ska vara att säkerställa att den statliga forskningsfinansieringen är ändamålsenligt organiserad.

SLSO, kommentar och synpunkter

Målet för statsanslag till forskningen i den högre utbildningen är välbehövligt. Frågan om hur detta ska finansieras är dock oklar och behöver redovisas.

Vi välkomnar en översyn av extern forskningsfinansiering. Sverige är ett litet land och vi kan inte och bör inte sprida ut forskningsmedel på för många små aktörer. Forskningsråden fyller idag en viktig funktion och bör kunna ges en tyngre roll i en bättre samordnad struktur för extern forskningsfinansiering, vilket också skulle kunna omfatta avvägningar mellan olika forskningsområden.

SAMVERKAN

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Utredningen föreslår att

• Regeringen tar initiativ till att förändra lydelsen i 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) så att det anges att det i högskolornas uppgift ska ingå att samverka med det omgivande samhället och verka för att den kunskap och kompetens som finns vid högskolan kommer samhället till nytta.

7.4 Samverkan som en del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem

Utredningen föreslår att

• Bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet.

• Regeringen kan för att få en samlad nationell bild av specifika områden ge UKÄ i uppdrag att genomföra tematiska utvärderingar.

7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

Utredningen föreslår att

• Styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter kan ske inom ramen för överenskommelserna och deras uppföljning.

7.6 Att främja samverkan ekonomiskt

Utredningen föreslår att

• Regeringen bör för större och långsiktiga satsningar och för specifika samverkansaspekter lämna uppdrag om utlysningar vars beredningsprocess är transparent. För att förstärka långsiktigheten i samverkansarbetet övergår dessa medel, efter utvärdering, till ordinarie anslag till lärosätet.

SLSO, kommentar och synpunkter

Redan idag har lärosätena i uppdrag att samverka med det omgivande samhället. Förstärkningen i förslaget till lagstiftning bör rimligen leda till förändrad samverkan. På vilket sätt anser utredningen att samverkan ska förändras? Vad ska uppnås?

När det gäller UKÄ vill vi återigen betona vikten av bättre samordning och samverkan mellan myndigheterna (UHR och UKÄ), och tydligare roll- och ansvarsfördelning. Genomförs utredningens olika förslag till vidgat uppdrag för UKÄ uppstår behov av ökad kompetens inom denna myndighet, t ex avseende systematisk kvalitetsutveckling.

Ökad transparens i utlysningar och dess beredning och beslutsprocess välkomnas.

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.

SLSO, kommentar och synpunkter

Vi konstaterar att det fortfarande återstår en hel del arbete innan jämställdhetsmålen när det gäller nyrekrytering av professorer har uppnåtts. Arbetet med lärosätespecifika mål har fortsatt relevans.

Mikael Ohrling
Sjukvårdsdirektör
SLSO

Clara Hellner
Forskningsdirektör
SLSO

Lasse Dahlberg
ST-samordnare
SLSO