

Till
Tjänstemännens Centralorganisation

Remiss

Datum
2019-05-29

Vår referens/våra referenser
Jesper Lundholm, Avtal och Politik

En långsiktig, samordnad och dialogbase- rad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Unionen tillstyrker förslagen

- att lärosätenas ansvar för det livslånga lärandet i form av yrkesverksammas fortbildning och vidareutbildning ska slås fast i högskolelagen, men anser att formuleringen behöver breddas jämfört med utredningens förslag till att även omfatta utbildning ur ett omställningsperspektiv.
- att avskaffa den prestationsbaserade ersättningen. Den prestationsbaserade ersättningen motverkar utvecklingen av ett mer flexibelt utbildningsutbud som är viktigt för att yrkesverksamma ska kunna genomföra vidareutbildning.
- att formuleringen i 1 kap. 2§ högskolelagen om samverkan och nyttiggörande breddas på det sätt som utredningen föreslår, så att även utbildning tydligt inkluderas i samverkansuppgiften och i uppdraget att verka för att de kunskaper och den kompetens som finns i högskolan kommer samhället till nytta.
- att införa en gemensam proposition för forskning och utbildning som läggs vart fjärde år. En långsiktig styrning i dialog med olika intressenter, inklusive arbetsmarknadens parter, är viktig för den utveckling som behöver ske i högskolan.
- att inrätta en ny analysfunktion med uppdraget att göra samlade och oberoende analyser och uppföljningar som kan ligga till grund för framtida politiska prioriteringar och utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters arbete.

Unionen avstyrker förslaget

- att införa ett samlat anslag till lärosätena för utbildning och forskning. Vidareutbildning och livslångt lärande har generellt getts låg prioritet i högskolan, och utbudet av mer flexibla utbildningar som distanskurser och fristående kurser har minskat kraftigt under senare år. Vi befarar att utbudet av vidareutbildning kan komma att prioriteras ned ytterligare om förslaget om ett samlat anslag införs på det sätt som utredningen föreslår, och att det i vart fall inte är gynnsamt för framväxten av ett ökat utbud av vidareutbildning.

Unionen ställer sig tveksam till förslaget

- om styrning genom överenskommelser mellan regeringen och lärosätena på det sätt som förslaget utformats av utredningen . Överenskommelserna ges en central betydelse i det ramverk utredningen föreslår, men är trots det inte beskrivna på en tillräckligt detaljerad nivå för att det ska gå att bedöma effekten av förslaget. Vi bedömer även att Utbildningsdepartementet idag saknar de resurser som krävs för att kunna hantera en sådan styrmodell. Därtill saknas i utredningen tydliga förslag till hur uppföljningen av överenskommelserna ska kunna ske, vilket vi ser som en förutsättning för att en sådan styrmodell ska kunna införas.

Unionen ställer sig negativ till

- att utredningen inte, i enlighet med direktiven, har gett förslag på hur samverkan ska premieras ekonomiskt. En väl fungerande utbildningssamverkan kan sammantaget ge ett betydande bidrag till ett lands innovations- och konkurrenskraft.

Vi delar vidare inte utredningens bedömning att lärosätena inte bör ges en särskild ersättning för validering av reell kompetens för tillgodoräknande, vilket Valideringsdelegationens har föreslagit i sitt delbetänkande om högskolan.

Sammanfattningsvis ser vi stora behov av att reformera högskolans regelverk och resurstilldelning för att öka utbudet av relevant vidareutbildning för yrkesverksamma. Det är därför mycket angeläget att regering och riksdag inte väntar in en implementering av förslaget som helhet. Tvärtom är det nödvändigt att bryta ut och gå före med flera av förslagen som har betydelse för vidareutbildningsutbudet. Det nuvarande styr- och resurstilldelningssystemet ger mycket svaga incitament att möta arbetslivets och i synnerhet yrkesverksammas behov.

De förslag som är centrala att genomföra på kort sikt är ge ett uppdrag till universitet och högskolor om vidareutbildning och omställning samt förslaget att avskaffa den prestationsbaserade ersättningen. Men de är i sig långt ifrån tillräckliga.

Styr- och resursutredningen hade ett uppdrag att ge förslag inom befintliga kostnadsramar. Men ett utökat uppdrag att vidareutbilda yrkesverksamma behöver åtföljas av nya resurser. I annat fall ställs lärosätena även fortsättningsvis mellan att prioritera programutbildning för unga eller livslångt lärande. Då ungas utbildningsbehov inte har minskat är det olämpligt om lärosätena tvingas skära ned på programutbildningen.

Även förslagen som presenterades i Valideringsdelegationens betänkande för ett år sedan om högskolan behöver genomföras. Det är centralt att validering inte

fortsätter att behandlas som en bisak i relation till högskolans utbildningsverksamhet. Validering är i många fall en förutsättning för att skapa effektiva system för yrkesverksammas vidareutbildning och omställning.

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.

Unionen ställer sig positiv till förslaget om en samlad proposition för både utbildning och forskning. Det är positivt att dessa av varandra ömsesidigt beroende verksamheterna, behandlas i ett och samma sammanhang. Unionen delar även utredningens uppfattning att det är viktigt med ökad långsiktighet i styrningen av högskolan, och instämmer i att en fyraårscykel är väl avvägd.

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 lärosätesanpassat styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser där varje lärosätes mål och uppföljningskriterier formuleras för ett antal av politiken prioriterade områden.

Unionen ser fördelar med en utvecklad dialog mellan lärosäten och regeringen, och att den samlade propositionen som föreslås för utbildning och forskning bör utgöra en viktig utgångspunkt för dessa dialoger.

Unionen ställer sig tveksam till förslaget om överenskommelser. Överenskommelserna ges en central betydelse i det ramverk utredningen föreslår, men är trots det inte beskrivna på en tillräckligt detaljerad nivå för att det ska gå att bedöma effekten av förslaget.

Förslaget väcker flera farhågor. Unionen uppfattning är att det idag inte finns den personella resurser på Utbildningsdepartementet som krävs för att följa upp och utvärdera lärosätenas verksamhet och ekonomi.

Det saknas också en tydlig beskrivning av hur uppföljningen av överenskommelserna skulle gå till. I det fall lärosätena får ett utökat ansvar och frihet genom

överenskommelser krävs att en tydlig extern uppföljning och utvärdering sker av lärosätets verksamhet och i vilken utsträckning överenskommelserna har infriats. Risken är att lärosäten istället själva väljer hur de ska redovisa resultatet av överenskommelserna, vilket gör det mycket svårt för Utbildningsdepartementet att göra en initierad bedömning. Det finns även en risk att lärosäten väljer ut mål som är relativt lätta att uppnå, framför mer djärva mål där osäkerheten är större, för att komma väl ut i uppföljningen av överenskommelserna.

Skulle förslaget trots allt genomföras bedömer vi att det krävs en avsevärd expansion, och rekrytering av kompetens, för att Utbildningsdepartementet ska kunna hantera överenskommelserna.

Därutöver behöver formerna för överenskommelserna ses över så att de inte tas fram i en sluten process mellan regeringskansliet och lärosätena. När det gäller utveckling av utbildning som efterfrågas av näringslivet, inte minst vidareutbildning för yrkesverksamma, är det centralt att arbetsliv och näringsliv inkluderas i processen. På såväl nationell som regional nivå. I annat fall är risken stor att lärosätena föreslår att de ska få uppdrag som i stor utsträckning är baserade på deras egna uppfattningar om vad som är ett relevant och tillgängligt utbud för yrkesverksamma.

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 egna 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.

Unionen ställer sig försiktigt positivt till förslaget att inrätta en ny analysfunktion med i stora drag det uppdrag och den utformning utredningen beskriver. Centralt är att analysfunktionen kompletterar, men inte ersätter, de analys- och uppföljningsuppdrag som olika myndigheter redan har.

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.

Unionen ställer sig positiv till att analysfunktionen inrättas som en kommitté. Frågan om hur många ledamöter expertgruppen ska ha behöver analyseras ytterligare. Det är centralt att en sådan expertgrupp har en tillräcklig spridning för att täcka in ett flertal perspektiv från arbetslivet och arbetsmarknaden.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

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.

Unionen ställer sig positiv till förslaget att föra in skrivningar om hur utbudet ska utformas i författning, istället för i det årliga gemensamma regleringsbrevet till universitet och högskolor. Vi är också positiva till förslaget att komplettera med en skrivning om att utbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

Utredningen bedömer att

- Det arbete som har inletts med att skapa nationella och regionala 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.

Unionen instämmer i utredningens uppfattning att arbetet med att skapa nationella och regionala samverkansarenor behöver utvecklas. Den regionala nivån är i stor utsträckning avgörande för en väl fungerande utbildningssamverkan, och för att skapa ett utbud av vidareutbildning som är relevant för yrkesverksamma.

Vi ser även positivt på förslagen som ger möjlighet till ökat samarbete mellan lärosäten. Utvecklade möjligheter till samarbeten mellan lärosäten är även det av stor betydelse för att kunna möta yrkesverksammas behov, särskilt om det är relativt små utbildningsområden ur ett regionalt perspektiv, men där behovet sammantaget är större på nationell nivå.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Utredningen bedömer att

- Lärosätenas ansvar för yrkesverksammas fortbildning behöver tydliggöras
- Om regeringen av utbildningspolitiska skäl vill prioritera viss utbildning är detta ett ställningstagande som öppet bör redovisas.
- Den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system.
- Utökad uppdragsutbildning och öppen nätbaserad utbildning är viktiga instrument för att stärka lärosätenas arbete med livslångt lärande.

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.

Unionen tillstyrker att det ska skrivas in ett tydligt uppdrag i högskolelagen om fort- och vidareutbildning. Men vi anser att förslaget, givet den definition utredningen gör av begreppen, är för snävt.

Utredningen definierar livslångt lärande i fyra kategorier utifrån syftet med lärandet. *Fortbildning* som arbetstagarens behov att utbilda sig för samma arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens, och *vidareutbildning* som arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. Därtill definierar utredningen begreppet *karriärväxling* som individens behov att utbilda sig för att byta karriär, samt *bildning* som individens behov att utbilda sig för personlig utveckling. Därefter anger utredningen att de använder begreppet fortbildning som ett samlingsnamn för fortbildning och vidareutbildning.

Utifrån dessa definitioner är det uppdrag som föreslås i lagstiftningen alltför snävt. Det täcker inte in den utbildning yrkesverksamma behöver ta del av för att kunna utföra arbetsuppgifter hos andra arbetsgivare, eller som krävs för att kunna utföra arbetsuppgifter i de nya jobb som växer fram. Skrivningen måste breddas till att omfatta behovet av omställning till nya kvalifikationskrav på arbetsmarknaden.

Vi delar utredningens bedömning att ökad uppdragsutbildning är ett viktigt instrument. Inte minst bör det finnas potential att öka den idag mycket blygsamma volym uppdragsutbildning som beställs av näringslivet.

Det finns samtidigt också uppenbara begränsningar i förordningen om uppdragsutbildning som utgör ett hinder för att effektiv vidare- och fortbildning ska kunna beställas av arbetsgivare till sina medarbetare eller av omställningsorganisationer till uppsagda. Ett exempel är att det inte är tillåtet att tillgodoräkna tidigare lärande och reell kompetens inom ramen för en uppdragsutbildning, varför längden på utbildningen och därmed kostnaden blir mer omfattande än nödvändigt. Valideringsdelegationens förslag om att ändra förordningen om uppdragsutbildning

så att det blir möjligt att tillgodoräkna reell kompetens bör snarast genomföras av regeringen.

Unionen vill även poängtera att uppdragsutbildning kan komplettera, men inte ersätta, ett mer tillgängligt och relevant reguljärt utbildningsutbud för yrkesverksamma. Till skillnad från i offentlig sektor finns det i näringslivet sällan en samlad beställare. Den uppdragsutbildning som beställs är därför i regel relativt snävt avgränsad till det enskilda företagets verksamhetsrelaterade behov och möter därmed inte behov hos breda grupper på arbetsmarknaden och i hela branscher.

Dessutom kommer inte de vars arbetsgivare inte kan köpa uppdragsutbildning kunna ta del av utbildningen, vilket gör att den kompetenshöjningen på arbetsmarknaden blir begränsad. Slutligen så är det tveksamt om uppdragsutbildning kan driva fram den metodutveckling som nu behöver ske för att skapa mer flexibla möjligheter till utbildning av yrkesverksamma, eftersom köparen rimligen sällan är beredd att stå för större kostnader för utveckling av exempelvis digitala system och pedagogik.

Vi delar utredningens uppfattning om att den öppna nätbaserade utbildningen kan vara ett komplement till den reguljära distansutbildningen. Ett problem är dock att svenska lärosäten enligt högskoleförordningen inte får ta ut någon avgift för att utfärda certifikat eller liknande. Möjligheten att kunna få sin kunskap bedömd och erhålla ett certifikat kan i vissa fall vara av stor betydelse för att individen ska kunna intyga sin kompetens gentemot en arbetsgivare.

Vi anser att det är rimligt att lärosäten kan få ta ut en mindre avgift för certifikat, vilket är vanligt internationellt. Avgiften ska då endast täcka kostnaderna för provningen. Ett alternativ är att staten tillskjuter medel för ändamålet. Om svenska lärosäten inte kan få dessa resurser ser vi en risk att det blir ett hinder för utvecklingen av öppen nätbaserad utbildning i Sverige, och att den utbildning som trots allt sker ger ett mindre värde på arbetsmarknaden för deltagarna än vad den skulle kunna.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

Utredningen bedömer att

- Det prestationsbaserade resurstilldelningssystemet (helårsstudenter och helårsprestationer) för utbildning på grundnivå och avancerad nivå medför att utbildningar som på olika sätt är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena att erbjuda.
- Det är individens syfte med en utbildning som avgör om den är fortbildning eller annan utbildning.

Utredningen föreslår att

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

Unionen delar utredningens bedömning om att den prestationsbaserade ersättningen hindrar utvecklingen av ett mer flexibelt utbud, som är viktigt för yrkesverksamma. Vi tillstyrker utredningens förslag om att studenternas prestationer ska ges mindre betydelse i resurstilldelningssystemet.

Unionen vill också föra fram att det inte är tillräckligt att avskaffa den prestationsbaserade ersättningen för att utbudet av tillgänglig och relevant vidareutbildning för yrkesverksamma ska förväntas öka i tillräcklig utsträckning. Nya öronmärkta resurser behöver även tillföras.

6.5 Breddad rekrytering till utbildning

Utredningen bedömer att

- Lärosätenas arbete med breddad rekrytering kan följas upp via dialogbaserad styrning genom överenskommelser.
- Utbildning på alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering.

Unionen anser att arbetet med breddad rekrytering är av stor vikt för att ge fler möjlighet till utbildning och för att säkra kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Givet att vi ställer oss tveksamma till utredningens förslag om en dialogbaserad styrning generellt, är vi tveksamma till styrmodellen även när det gäller breddad rekrytering. Vi delar utredningens bedömning att utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarutbildning bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering.

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.

Vi delar utredningens uppfattning om att den nuvarande formuleringen i 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) är för snäv, och att det är problematiskt att det endast explicit anges att forskningsresultat ska komma till nytta. Framförallt täcker den nuvarande formuleringen inte in samverkan inom utbildning i tillräcklig utsträckning. Unionen tillstyrker därför utredningens förslag att förändra lydelsen.

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

Unionen ställer sig positiv till att lärosätenas samverkan är ett bedömningsområde i kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning och forskning. Men vi vill poängtera att kvalitetssäkringssystemet primärt syftar till att säkerställa att lärosätenas egna system för kvalitetssäkring håller hög kvalitet. Det är inte kvaliteten på samverkan i sig som granskas och bedöms. Därmed kan inte kvalitetssäkringssystemet användas till att följa upp överenskommelser, om exempelvis samverkan, mellan regeringen och lärosätena.

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.

Eftersom Unionen anser att saknas en tillfredsställande beskrivning av hur överenskommelserna ska utformas och följas upp ställer vi oss tveksamma till förslaget.

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.

Unionen konstaterar att utredningen hade i uppdrag att lämna förslag till hur samverkan kan premieras ekonomiskt. Trots det har utredningen avstått från att ge ett förslag på en kontinuerlig och systematisk resurssättning av samverkan. Unionen konstaterar också att samverkan inom utbildning, vilket vi fortsättningsvis benämner som utbildningssamverkan, berörs i mycket ringa omfattning i utredningens resonemang som istället fokuserar på samverkan inom forskning.

Samverkan inom forskning behöver utvecklas och ges mer stabila förutsättningar. Men behovet av att resurssätta utbildningssamverkan är än mer akut. Mycket låg andel av de projektmedel som högskolan tilldelats för samverkan har tillfallit utbildningsverksamheten. Samtidigt är utbildningssamverkan generellt sett outvecklad i högskolan, och den varierar sett till omfattning och kvalitet i hög grad såväl mellan lärosäten som mellan ämnesområden inom lärosäten.

Att högskolans samverkar i sin utbildningsverksamhet med arbetslivet har stor betydelse för en snabbare övergång till relevant arbete efter avslutade studier. Idag tar det exempelvis ofta onödigt lång tid för nyexaminerade att få ett arbete som rätt matchar utbildningens innehåll och nivå.

Samverkan bidrar även till utbildningars användbarhet i arbetslivet på kort och lång sikt. Andra positiva effekter av fungerande samverkan är höjd utbildningskvalitet och ett utbildningsutbud som bättre möter både arbetslivets och yrkesverkssammans behov.

Sammantaget kan en väl fungerande utbildningssamverkan ge ett betydande bidrag till ett lands innovations- och konkurrenskraft. I en forskningsöversikt av Lars Bengtsson, *Utbildningssamverkan - för jobb, innovation och företagande*, hänvisas till forskning som visar att högskolans viktigaste bidrag till den nationella konkurrens- och innovationskraften i alla ekonomiska sektorer består av färdigutbildade studenter och studenter under utbildning. Som undantag nämns möjligtvis Life science, där bidraget från forskningen och forskningsutbildning är särskilt högt.

Unionen anser därför att det är avgörande att regeringen går vidare med frågan om hur utbildningssamverkan ska resurssättas. Det kan antingen ske genom att resurser för utbildningssamverkan kopplas till indikatorer, eller genom att en andel av resurserna till grundutbildningen öronmärks för ändamålet för att på så vis skapa förutsättningar för en långsiktig utveckling av samverkansuppdraget.

7.8 Innovationssystemet

Utredningen föreslår att

- Högskolans roll i det nationella innovationssystemet belyses i en särskild utredning.

Unionen tillstyrker att en utredning om högskolans roll för innovation bör tillsättas. I direktiven till en sådan utredning är det väsentligt att såväl högskolans grund- som forskarutbildning ges ett betydande utrymme. Trots att en majoritet av samhällets samlade innovationer kan kopplas till färdigutbildade studenter, och att forskarstudier som ännu inte valt karriärväg ofta kan vara mer intresserade av att nyttiggöra och kommersialisera innovationer utifrån de senaste forskningsrönen, har dessa delar av högskolans bidrag till samhällets innovationskraft historiskt förbisetts.

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

Utredningen bedömer att

- Regeringen bör fortsatt ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi för ökad jämställdhet inom högskolan.
- Jämställdhet bör finnas med som ett bedömningsområde i kvalitetsstyrningssystemet för utbildning och forskning.
- Lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden kan finnas med i överenskommelserna mellan regering och lärosäte.
- Utvärderingar och indikatorer för uppföljning bör utvecklas vidare inom området för att utgöra underlag för nationell uppföljning och jämförelse.

Utredningen föreslår att

- Regeringen överväger att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.

Unionen ställer sig positiv till att jämställdhet redan är ett bedömningsområde för kvalitetssäkring av utbildning och forskning. Vi ställer även oss positiva till förslaget att ge UKÄ ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.

När det gäller bedömningen att lärosätesspecifika mål kan finnas med i överenskommelserna mellan regering och lärosäte hänvisar Unionen till vår generella ståndpunkt om att vi ställer oss tveksamma till förslaget om överenskommelser som de beskrivs av utredningen.

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 ändamål.

Unionen avstyrker att ett samlat anslag för utbildning och forskning införs, på det sätt som föreslås inom ramen för utredningens förslag till ramverk. Vidareutbildning har över tid generellt getts låg prioritet i högskolan och det är oklart varför den skulle ges högre prioritet genom ett samlat anslag.

9.3.1 Den fasta basen

Utredningen föreslår att

- Hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

Utredningen föreslår att

- Hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter.
- Den rörliga delen avräknas årligen och baseras på antalet helårsstudenter det aktuella budgetåret.

Unionen tillstyrker att helårsprestationer tas bort som grund för resurstilldelningen, och att ersättningen istället baseras på en fast bas, som inte varierar med antalet studenter, och en rörlig del som baseras på antalet helårsstudenter.

När det gäller den prestationsbaserade ersättningens negativa inverkan på utbudet av flexibla utbildningsformer hänvisar vi till vårt svar under rubrik 6.3.2. Utöver detta delar vi utredningens bedömning att en fast bas som är oberoende av

antalet helårsstudenter bör kunna gynna framväxten av ett mer diversifierat utbud, då lärosätena löper en mindre ekonomisk risk än i det nuvarande systemet när de erbjuder nya utbildningar där efterfrågan åtminstone inledningsvis kan vara låg.

Validering

Utredningen konstaterar att tillgodoräknande ingår som en del av lärosätenas uppdrag men att det inte finns någon särskild ersättning kopplad till uppgiften. Utredningen hänvisar även till att Valideringsdelegationen i betänkandet Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande (SOU 2018:29) har föreslagit att ett lärosätes tillgodoräknande av reell kompetens bör ersättas med en schabloniserad ersättning, och att förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Utredningen anför vidare att det är tekniskt möjligt att tillgodoräknande av reell kompetens ersätts inom ramen för utredningens förslag, men att ersättningsmodellen då blir mer komplicerad och att regeringen bör överväga om en sådan ersättning skulle motverka den ambition om att främja lärosätets helhetsansvar som förts fram i utredningens direktiv. Samtidigt betonar utredningen att regeringen bör undvika en för omfattande användning av öronmärkta medel för att motverka en situation där önskemål väcks om att varje uppgift ska ha en egen ersättning.

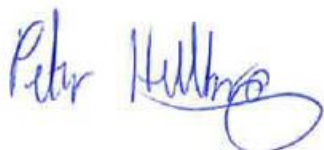
Unionen delar inte utredningens uppfattning. Lärosätena har varit skyldiga att tillgodoräkna reell kompetens sedan slutet av 1980-talet, även om den exakta formuleringen i högskoleförordningen varierat över tid. Trots det sker det i mycket ringa omfattning, och en av de tydligaste orsakerna är att det är resurskrävande verksamhet för lärosätena. Dessutom faller ersättningen för poäng som tillgodoräknas liksom ersättningen per helårsstudent bort för de poäng som kan tillgodoräknas.

Att lärosätena nu plötsligt helt på egen hand ska lyckas omfördela resurser internt så att valideringen ska ta fart är knappast en rimlig utveckling. Unionen ser validering av reell kompetens för tillgodoräknande som en nödvändig komponent i ett effektivt system för livslångt lärande i svensk högskola.

Eftersom validering för tillgodoräknande leder till kortade utbildningstider är det samhällsekonomiskt lönsamt, då skatteintäkterna blir högre när yrkesverksamma snabbare kan återgå till förvärvsarbete. Även statens kostnader för utbildning och studiemedel minskar när utbildningstiden kan kortas. För individen innebär möjlighet till tillgodoräknande att tröskeln som är förknippad med att vidareutbilda sig sänks både ekonomiskt och tidsmässigt.

Regeringen bör snarast genomföra Valideringsdelegationens förslag om att ge lärosäten ersättning i efterhand för validering av reell kompetens som resultat i ett tillgodoräknande. Delegationen bedömer att kostnaden skulle bli högst 25 miljoner kronor per år, vilket motsvarar omkring en promille av statens utgifter för högskolans grundutbildning.

Unionen vill också lyfta att Valideringsdelegationen i formell mening inte har lagt ett förslag som utredningen skriver, utan gjort en bedömning. Orsaken var att delegationen inte fick lägga förslag, då frågan om finansiering av validering enligt Utbildningsdepartementet låg inom Styr- och resursutredningens ansvar.



Peter Hellberg, 1:e vice ordförande, Unionen