

Utbildningsdepartementet
Universitet- och högskoleenheten

Vår referens/dnr:
40/2019

103 33 Stockholm

Er referens/dnr:
U2019/00304/UH

2019-06-24

Remissvar

Föreningen Svenskt Näringsliv har getts möjlighet av Utbildningsdepartementet att svara på betänkandet av styr- och resursutredningen, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6).

Svenskt Näringsliv företräder 49 bransch- och arbetsgivarförbund som i sin tur representerar 60 000 små, medelstora och stora företag, företag som tillsammans har 1 900 000 anställda medarbetare.

Detta remissvar har beretts i en omfattande dialog med ett stort antal medlemsorganisationer och medlemsföretag men också med andra organisationer och myndigheter.

Sammanfattande synpunkter

Svenskt Näringslivs uppgift är att värna sina medlemmars intressen. För dem är kompetensförsörjning en central fråga. Högre utbildning och forskning måste vara relevant och av hög kvalitet. En förutsättning för att åstadkomma det är god samverkan mellan akademi och näringsliv och att det finns en lyhördhet för näringslivets behov.

Svenskt Näringsliv kan inte se att utredningens förslag som helhet bidrar till förbättrad kompetensförsörjning eller till bättre forskning. Utredningens förslag är otillräckliga och ofullständiga. Dessutom saknas konsekvensanalys vilket försvårar möjligheterna att ta ställning till förslagen.

Utredningen som helhet kan inte ligga till grund för en genomgripande reform av lärosätenas styrning och resurstilldelning. Svenskt Näringsliv avstyrker därför utredningen i huvudsak.

Svenskt Näringsliv vill dock poängtera vikten av att frågan drivs vidare. Vi är i behov av ett nytt resursfördelningssystem för högre utbildning och forskning.

Inom ramen för den skuggutredning¹ som Svenskt Näringsliv har drivit parallellt med den statliga utredningen lyftes Danmark fram som ett gott exempel. Oavsett vad man tycker om de reformer som gjorts i Danmark är processen som föregått reformerna väl värd att titta närmare på. Likt Danmark är politisk enighet, en bred förankring och en längre reformprocess vad som krävs för att Sverige ska komma i mål med ett nytt system.

De frågor som bör prioriteras i ett fortsatt arbete är:

- Ekonomiska incitament för innovation och forskningssamverkan
- Ekonomiska incitament för utbildning och utbildningssamverkan
- Principer för uppföljning och bedömning av resultat och målluppfyllelse

Allmänna synpunkter

Direktiven

I utredningens direktiv (dir. 2017:46) anges syftet med utredningen vara att:

"utveckla styrningen så att den effektivt och ändamålsenligt stöder målet att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt"

En förutsättning för att kunna svara mot det i direktivet angivna syftet är en djupgående analys av den omvärld i vilken universitet och högskolor verkar. Men utredningen i stort saknar omvärldsperspektiv. Vilken roll spelar universitet och högskolor för näringslivet, kommuner, regioner och för Sverige i sin helhet när det gäller kompetensförsörjningen? Vilken roll bör de spela? Vilken roll bör de högre lärosätena ha för att föra ut kunskaper och innovationer i sin omvärld? Hur bör lärosätena fungera som motorer för både lokal, regional och nationell tillväxt? Utredningen svarar inte på någon av dessa frågor.

Vidare skulle utredningen svara på hur principer för uppföljning och bedömning av målluppfyllelse och resultat bör utformas, en central fråga för att kunna bedöma förslagen som en helhet, som dessvärre utelämnats.

Inte heller kompetensbristen är analyserad och utredningen lämnar inga förslag som angriper problemet. Frågan om utbildningsdimensionering reduceras till att handla om kvantitativa mål på totalnivå samt mål om examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken. Det är långt ifrån tillräckligt.

Särskilda åtaganden som inrymmer för Svenskt Näringsliv mycket viktiga frågor som decentraliserad utbildning eller utbildning inom ämnen med få studenter men som är strategiskt viktiga för vår konkurrenskraft, föreslås hanteras i överenskommelser i dialog

¹ I december 2017 tillsatte Svenskt Näringsliv skuggutredningen. Syftet var att belysa angelägna näringslivsperspektiv på den högre utbildningen och forskningen. Arbetet har bedrivits parallellt med den officiella utredningen. Under 2018 lät Svenskt Näringsliv ett antal fristående skribenter analysera några centrala högskolepolitiska frågor. Skribenterna har själva stått för sina slutsatser. Skuggutredningen avslutades med en slutrapport Svenskt Näringslivs egen analys och förslag redovisas. Se *En akademi för kunskapsökningen - Reformerna för en högskola i världsklass*, 2019.

mellan lärosätena och regeringen. Vad arbetslivet har för roll i en sådan dialog lämnas osagt.

En annan fråga som enligt direktivet skulle utredas var hur samverkan med det omgivande samhället kan premieras ekonomiskt. Detta svarar utredningen inte på utan konstaterar, utan djupare resonemang, att samverkan inte ska vara en resurstilldelande parameter. Att få till en ökad samverkan mellan näringslivet och universitet och högskolor både vad gäller utbildning och forskning är en central fråga för Svenskt Näringsliv. Ska det komma till stånd en ökad samverkan krävs att uppgiften knyts till ekonomiska incitament och att samverkan följs upp och utvärderas systematiskt.

Högre utbildning

Resurstilldelningen måste stödja kompetensförsörjningen

Näringslivets största utmaning är kompetensförsörjningen. Var fjärde rekrytering misslyckas och det finns en stor efterfrågan på högskoleutbildade. Utmaningarna att hitta rätt kompetens finns i hela landet, i alla branscher och i alla typer av företag. Lärosäten i alla regioner behöver därför bidra till att lösa kompetensbristen som i dag slår mycket hårt och som till exempel hindrar företag från att expandera eller ta nya uppdrag.

Mot den bakgrunden är det problematiskt att utredningen inte har analyserat kompetensbristen. Det är med det i åtanke heller inte konstigt att utredningen inte kommer med några heltäckande lösningar för hur kompetensbristen ska motverkas.

I ett fortsatt arbete i frågan om styrning och resurstilldelning är det viktigt att komplettera med det här perspektivet. Finns det inte en förståelse för och en analys av kompetensutmaningen är det svårt att hitta fungerande lösningar.

Dimensionering av högre utbildning

En central fråga för näringslivets kompetensförsörjning är frågan om utbildningarnas dimensionering. Tyvärr reduceras denna fråga till att handla om kvantitativa mål på totalnivå samt mål om examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken. Kompetensbristen finns överallt. Därför behövs principer för utbildningars dimensionering även avseende andra utbildningar än de som leder till legitimationsyrken.

Det behöver också finnas särskilda lösningar för till exempel decentraliserad utbildning eller utbildning inom ämnen med få studenter men som är strategiskt viktiga för vår konkurrenskraft. I förslaget föreslås de bli föremål för överenskommelser i dialog mellan lärosätena och regeringen. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget om överenskommelser, vilket vi argumenterar för i avsnittet om överenskommelser under särskilda synpunkter. Dessa frågor måste därför hanteras på annat sätt.

En annan central fråga för näringslivets kompetensförsörjning är utbildningsutbudet. Idag svarar inte utbildningsutbudet mot näringslivets och arbetslivets behov. I synnerhet inte vad gäller yrkesverksamma. Det behövs ett väl avvägt och tillgängligt utbud inte bara för nya studenter utan också för återkommande studenter som behöver lära nytt eller lära om. Det livslånga lärandet kräver dessutom fungerande stödstrukturer så som system för validering och tillgodoräknande, vilka inte finns idag. Valideringsdelegationen lämnade ett antal bra konkreta förslag i SOU 2018:29 *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande*. Dessvärre har regeringen hittills inte genomfört ett enda av förslagen.

Att tydliggöra uppdraget för fort- och vidareutbildning i förordning och att ge prestationer minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning på grundnivå och avancerad nivå kan lösa en del av problematiken med ett otillräckligt utbildningsutbud för yrkesverksamma men det är inte tillräckligt. Fyller lärosätena sin kapacitet på annat sätt är det ointressant för dem att utöka sitt utbud och dessutom lägga pengar på att utveckla nya kurser. Uppgiften behöver därför i någon mån kopplas till resurser, åtminstone initialt. Det skulle till exempel kunna göras genom utlysningar av projektmedel.

Lika viktigt som det är att attrahera personer till olika utbildningar är det att de som påbörjar utbildningarna ges bästa förutsättningar att slutföra dem. Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit att man ska koppla ekonomiska incitament för att främja genomströmningen i högre utbildning. Sådana incitament behöver riktas mot såväl lärosätena som mot de enskilda studenterna, i synnerhet om den prestationsgrundande delen av anslaget minskar.

Idag saknas en nationell överblick över det totala utbildningsutbudet och utbildningars dimensionering. En helhetsbild är ett viktigt underlag när lärosätena utvecklar och organiserar sitt utbildningsutbud. Överblicken av utbildningsutbudet behöver sättas i relation till en kartläggning och analys över kompetensbrister och kompetensbehov nedbrutet på regional nivå. Tillsammans skulle dessa underlag skapa värdefull information till lärosätena, regionerna och för arbetslivet. En sådan kartläggning skulle kunna vara en uppgift för den oberoende analysfunktion som föreslås i utredningen.

Svenskt Näringsliv vill poängtera vikten av att skapa förutsättningar för de som har analysuppdrag att samordna dessa. Till exempel görs idag omfattande underlag om kompetensbehov av till exempel arbetsförmedlingen och Myndigheten för yrkeshögskolan. Dessa behöver vara en del av kartläggningen och få en bredare användning än idag.

Utbildningssamverkan är central för kvalitet och relevans

Utbildningssamverkan är ett brett begrepp med olika form och innehåll. Centralt är att den utgör ett ömsesidigt utbyte och att den främjar kvalitet och relevans i utbildningen. Genom att knyta utbildningarna närmare näringslivet och arbetsmarknaden förbättras matchningen på arbetsmarknaden. Studenter som upplever att de haft en god utbildningssamverkan har lättare att hitta kvalificerade jobb, får jobb snabbare efter examen och till en högre lön.²

Utbildningssamverkan är dock ingen självklarhet, tvärtom. Därför måste det finnas incitament. Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit att utbildningssamverkan ska vara resurstilldelande genom att man inför en så kallad samverkanspeng.

Utbildningssamverkan måste också följas upp systematiskt. Utredningen hävdar att det är svårt. Det innebär inte att det inte går. Mellan 2008–2012 gjorde Svenskt Näringsliv undersökningen Akademi eller verklighet, som senare gick under benämningen Högskolekvalitet³ där utbildningsprogram rankades utifrån sin utbildningssamverkan. Undersökningen föregicks av en omfattande analys av förekomsten av olika samverkansaktiviteter i utbildning på grund- och avancerad nivå. Därefter gjordes en kartläggning med hjälp av enkäter vilka av dessa samverkansaktiviteter som gjordes var, i vilken omfattning de gjordes och hur många studenter som omfattades av dem.

² Almerud, M., *Högskolekvalitet för bättre matchning och fler jobb*, 2013

³ Hjortzberg G., Kolsrud J. & Larsson F., *Akademi eller Verklighet - I vilken utsträckning får studenter relevant jobb efter avslutad högre utbildning och hur sker samverkan med näringslivet under utbildningen?* 2007.

Undersökningen var visserligen inte heltäckande men visade att det är möjligt att hitta metoder för att mäta samverkan.

Utbildningssamverkan måste givetvis också kvalitetssäkras. Samverkansaktiviteter måste vara av hög kvalitet och understödja utbildningskvalitet och studenternas lärande. I utredningen hänvisas till det nationella kvalitetssäkringssystemet. I det system som finns nu är samverkan tydligare framskrivet än i tidigare system men fortfarande utvärderas den inte på ett ändamålsenligt sätt.

Det livslånga lärandet

I Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät från 2016 angav drygt vart fjärde företag att kraven på den kompetens som medarbetarna behöver för att göra ett bra jobb har förändrats i hög grad eller helt och hållet under de senaste fem åren. Den här andelen kommer att öka.

Samtidigt bygger dagens utbildningssystem på en föreställning om att man i unga år utbildar sig för ett livslångt arbetsliv och där den underliggande tanken är att kunskapen som förvärvas under en utbildning ska kunna användas hela arbetslivet. Ett sådant system är anpassat för ett samhälle som utvecklas långsamt, där förvärvad kunskap kan användas under en drygt 40-årig yrkeskarriär. Så ser arbetsmarknaden inte ut varför den här modellen behöver ses över.

Det behövs en högre beredskap för det livslånga lärandet. Svenskt Näringsliv vill se att man i fortsatta diskussioner om fördelning av resurser tittar på ett mer genomgripande sätt att fördela om resurser för att kunna upprätthålla det livslånga lärandet. Idag har Sverige en relativt sett väldigt hög andel studenter som läser långa utbildningar, fem år eller längre.

Många gånger krävs inte detta för att kunna komma ut i jobb och klara sina arbetsuppgifter. På en snabbt föränderlig arbetsmarknad kommer utbildningen behöva spridas över livet. Därför behövs incitament för att skapa en förskjutning mot kortare initial utbildning. Mastersnivån är fortfarande viktig men bör oftare vara en del av det livslånga lärandet.

Ledarskap

Styrning av högre utbildning och forskning behöver diskuteras tillsammans med frågor om ledarskap. Ett gott ledarskap är nyckeln till att skapa de strukturer och organisationsmodeller som de svenska lärosätena behöver för att kunna leverera nödvändig kunskap och kompetens. Med hjälp av en bra ledning, som har mandatet och vågar ta svåra och tuffa beslut, kan den högre utbildningens kvalitet höjas.

Därför är det synd att utredningen inte berör frågan om ledarskap. I ett fortsatt arbete behöver ledarskapsperspektivet kompletteras med. Inspiration går att hämta till exempel i Näringslivets forskningsberednings tredje rapport, *Forskningspolitikens glömda fråga: Sveriges akademiska ledarskap*⁴.

Uppföljning och resultatredovisning

I direktiven ingick att svara på hur principer för uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat skulle utformas. Detta saknas i utredningen varför det skyndsamt behöver kompletteras med. Hur uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat görs är avgörande för att utredningens förslag fullt ut ska kunna bedömas.

⁴ Näringslivets forskningsberedning, *Forskningspolitikens glömda fråga: Sveriges akademiska ledarskap*, 2017

Den högre utbildningens avnämare och främsta intressenter är den framtida arbetsmarknaden, studenterna, staten och samhället. Med den utgångspunkten är det naturligt att uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat behöver ta nytta för dem i beaktande.

Svenskt Näringsliv anser därför att följande principer bör beaktas vid uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat:

- utbildningsresultat
- utbildningsrelevans
- utbildningssamverkan
- forskningsanknytning
- utbildningskvalitet
- resursanvändning
- effektivitet

Mätning bör ske med hjälp av nationella data och kvalitativa indikatorer. Uppföljningen bör kopplas till konsekvenser.

Uppföljning och bedömning av måluppfyllelse och resultat ska inte ersättas eller kombineras med den kvalitetssäkring som görs av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) utan ska göras separat. Det är viktigt att komplettera UKÄ:s kvalitetsutvärderingen som tittar på framförallt förutsättningar att göra saker, med en uppföljning om faktiska resultat.

Forskning och innovation

Utredningens förslag innebär att forskningsmedel och makt koncentreras hos lärosätesledningarna på bekostnad av insyn och kontroll. Möjligheterna att söka lärosätesoberoende finansiering utanför lärosätet i bred konkurrens minskar. De enskilda forskarnas frihet kringskärs genom ett ökat beroende av finansiering från det egna lärosätet.

Forskningsfinansiering i konkurrens

Svenskt Näringsliv kan konstatera att den internationella trenden under en längre tid gått mot ökad konkurrensutsättning av universitetens forskningsfinansiering, något som stöds av bland annat OECD. Utredningens förslag går tvärt emot denna utveckling och avfärdar mätning av kvalitet för fördelning av forskningsmedel. Utredningen föreslår att de nuvarande befintliga fördelningskriterierna kopplade till basanslaget tas bort helt och hållet.

Förslaget är bristfälligt underbyggt och argumentationen ofullständig kring hur detta skulle stärka svensk forskning. Sammantaget försvårar det möjligheterna att värdera effekten vid ett genomförande.

Svensk Näringsliv anser att förslaget, om det genomfördes, med stor sannolikhet skulle innebära svagare incitament för forskningens kvalitet och relevans med negativa konsekvenser för vårt framtida välbefinnande. Förslaget går mot de vetenskapliga studier som finns inom området. Dessa studier visar att framgångsrika lärosäten karakteriseras av konkurrens och autonomi⁵. Förslaget skulle också innebära att det senaste decenniets forskningspolitiska reformer i princip rullas tillbaka.

⁵ Svensson R, Hur bör statens FoU-budget allokteras? 2019

Samverkan och forskningens nyttiggörande

Utredningen har valt att inte lämna förslag kring hur innovation och samverkan kan stärkas genom ekonomiska incitament kopplade till resurstilldelningen. Det är anmärkningsvärt eftersom det bryter mot utredningens direktiv. Det är också olyckligt mot bakgrund av att näringslivets FoU-investeringar under en längre tid har minskat som andel av BNP. Undersökningar visar att lärosäten av hög kvalitet med en öppenhet mot företag och forskningssamverkan är en kritisk faktor för att vända utvecklingen⁶. Kunskap och kompetensförsörjning är en basplatta för hela näringslivets verksamhet.

Forskningssamverkan ger en viktig möjlighet till riskdelning kring banbrytande grundforskning med låg direkt nytta men stor potentiell samhällsnytta på sikt. Detta gäller inte minst inom klimat- och miljöområdet.

Avsaknaden av förslag kring incitament för stärkt forskningssamverkan försvagar Sverige som forskningsnation. I ett läge där både de globala FoU-satsningarna och konkurrensen ökar kraftigt minskar det Sveriges möjligheter att konkurrera om näringslivets FoU-investeringar. Frågan kring en innovationspremie i lärosätenas forskningsfinansiering bör därför skyndsamt beredas vidare inför den kommande forskningspolitiska propositionen.

Minskad andel externfinansierad forskning på svenska lärosäten

Utredningen anser att andelen externt finansierad forskning vid svenska lärosäten är för hög och vill se ett mål om att den direkta basfinansieringen ska uppgå till minst 50 procent. Utredningens tes om att den nuvarande nivån på externfinansieringen är ett problem och att Sverige har för låg andel basfinansiering saknar grund. Ur ett internationellt perspektiv befinner sig de svenska lärosätenas andel basfinansiering någonstans i mitten. Frågan måste ses ur ett bredare perspektiv. Den hänger exempelvis samman med hur många forskare som lärosätena väljer att anställa (ju fler forskare, desto mindre andel basanslag att fördela per forskare).

Utredningen redovisar inga negativa effekter av en stor andel basanslag. Istället jämför utredningen negativa effekter av tilldelning i konkurrens med positiva effekter av tilldelning via fasta anslag. Argumentationen i Strut måste därför ses som inkomplett. Roger Svensson visar i ekonomisk debatt att det inte finns några välgjorda studier som stödjer tesen att ökade basanslag leder till bättre forskningskvalitet⁷. Utredaren utelämnar i sin analys helt dessa studier.

För att snabbare kunna öka andelen basfinansiering föreslår utredningen vidare att forskningsmedel ska överföras från forskningsråden till basanslaget. Fördelningen av forskningsrådsmedlen vid tidpunkten för överförandet ska vara styrande för hur medlen ska fördelas mellan lärosätena.

En sådan omfördelning skulle öka universitetsledningarnas makt på bekostnad av enskilda framgångsrika forskares frihet och oberoende. Det skulle också innebära att lärosäten som i dag tar hem små medel från forskningsråden, men med tydliga ambitioner att öka denna andel, snuvas på möjligheten att framgångsrikt attrahera forskningsmedel i konkurrens.

Förslaget skulle också innebära kraftiga nedskärningar på exempelvis Vetenskapsrådet. Vetenskapsrådets uppgift är att värna excellensen i svensk grundforskning. Att kraftigt dra

⁶ Görnerup, Hur starkt står Sverige?, 2012

⁷ Svensson R, Ekonomisk debatt, 2019

ned på Vetenskapsrådets anslag skulle vara förödande för grundforskningen och därmed också i sin förlängning för nya banbrytande forskningsrön och innovationer av betydelse för både näringslivet och samhället i stort. Detsamma gäller Vinnova, vars finansiering är viktig för tillämpad forskning i samverkan mellan akademi, institut och industrin.

Immaterialrätt och nyttiggörande

Sverige står för en allt mindre del av världens kunskapsproduktion och näringslivets investeringar i forskning och utveckling minskar. Det är oroväckande. Lärosätena har en viktig roll i att utveckla kunskap om och hantera immateriella tillgångar och rättigheter för att utveckla innovationer.

Utredningen utelämnar dessvärre innovationsfrågan med hänvisning att det bör bli föremål för en ny utredning. Denna behöver tillsättas så snart som möjligt.

Svenskt Näringsliv anser att det är angeläget att kommande propositioner, oavsett om de är högskole- och forskningspropositioner eller bara forskningspropositioner, ska inkludera även innovationsperspektivet. Det handlar inte minst om nyttjandet av immaterialrätt för värdeskapande och nyttiggörande av forskning. Hur fungerar lärosätenas hantering av forskningsresultat? Hur hanteras forskningsresultat i samverkansarbeten?

Det behövs också utvecklas kompetens kring patentinformation. I de omvärldsanalyser som föregår stora forskningsprojekt bör patentinformationsanalyser vara ett krav. Det är en viktig del för att kunna hålla en hög internationell forskningsnivå. Forskningsfinansiärer bör även ta hänsyn till dessa i sina urval. Det förutsätter att det finns tillräcklig immaterialrättslig kompetens hos såväl forskningsfinansiärer som universitetsledning.

Särskilda synpunkter

Nedan följer särskilda synpunkter på enskilda förslag och bedömningar.

En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

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

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget givet att det finns en fungerande uppföljning och bedömning av måloppfyllelse och resultat. Svenskt Näringsliv kan se nyttan med längre och samordnade perioder för styrning av högre utbildning och forskning, särskilt om detta leder till effektivare användning av resurser. Det ställer dock höga krav på indikatorer, utvärdering och kvalitetsutvärderingssystem – som inte föreslås av utredningen. I en eventuell gemensam proposition är det vidare viktigt att beakta behovet av transparens.

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

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. En samlad universitet- och högskoleproposition skulle kunna innebära att sådan forskning som bedrivs utanför högskolesektorn inte behandlas i tillräcklig utsträckning. Det finns också en risk i att sambandet mellan utbildning och forskning blir så primärt att samverkan och nyttiggörande av såväl forskning som utbildning inte diskuteras tillräckligt.

Svenskt Näringsliv anser att underlag om arbetsmarknad och dimensionering inför den högskolepolitiska propositionen bör tas fram av den föreslagna oberoende analysfunktionen.

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.

Att införa fyraårsperioder för både forskning och högre utbildning skulle ge bättre planeringsförutsättningar för lärosätena, som i sig ger förutsättningar för till exempel högre utbildningskvalitet. Däremot förutsätter det en tydlig uppföljning och kontroll som inte föreslås av utredningen.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget om fyraåriga överenskommelser. Svenskt Näringsliv vill se ett styrnings- och resurstilldelningssystem med tydliga roller och tydlig ansvarsfördelning. Regering och riksdag ska sätta övergripande mål om *vad* som ska uppnås och lärosätena ska ha stor handlingsfrihet i *hur* det ska uppnås.

Med överenskommelser blir inte rollerna och ansvarsfördelningen tydligare. Regeringen förväntas kunna ge ett slags godkännande för lärosätenas strategier och planer vilket begränsar lärosätenas handlingsfrihet. Dessutom leder det inte på något sätt till en tydligare ansvarsfördelning.

Det finns också en risk i att överenskommelserna blir administrativt betungande och kostsamma. Det öppnar också för att de lärosäten som har kapacitet att påverka regeringen (Utbildningsdepartementet) blir vinnare i systemet, och inte nödvändigtvis de som är duktigast på att bedriva utbildning och forskning av hög kvalitet och relevans.

Överenskommelserna riskerar också bli föremål för politisk klåfingrighet eftersom regeringen ges stor möjlighet att föra in frågor i överenskommelserna baserat på att de för dagen är politiskt intressanta.

Förslag:

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.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om en oberoende analysfunktion. Denna bör generera underlag som krävs för att kunna göra välgrundade politiska avvägningar och prioriteringar. Utformningen av en sådan funktion och dess uppdrag behöver dock samordnas med analysfunktioner som föreslagits i andra utredningar så som till exempel internationaliseringsutredningen.

Det är viktigt att analysfunktionen utgör ett komplement, inte ett substitut till andra aktörer som har analysuppdrag. Denna bör heller inte helt själv kunna välja metoder och frågeställningar utan bör få riktade uppdrag från regeringen.

En analysfunktion bör även omfatta patentinformationsanalyser och immaterialrättslig hantering av lärosätenas forskningsresultat.

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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Analysfunktionen bör inte inrättas som en kommitté med ett kontinuerligt uppdrag. Statskontoret har i en rapport kunnat visa att regeringen använder kommittéväsendet för andra typer av verksamhet än traditionellt utredningsarbete⁸. Till exempel använder man varaktiga analyskommittéer, vilket är det utredningen föreslår.

De otraditionella kommittéerna kan enligt Statskontoret medföra vissa risker. Både för omgivningen och för kommittén kan det vara oklart vad en otraditionell kommitté har för mandat. Oklarheten ökar om det inom ett och samma område finns flera kommittéer och myndigheter. En annan risk är att möjligheten till insyn i verksamheten blir sämre än om den bedrivs inom ramen för en förvaltningsmyndighet. Detta är särskilt relevant för varaktig verksamhet. En analysenhet bör därför inte anta formen av en kommitté utan vara en förvaltningsmyndighet.

Svenskt Näringsliv avstyrker att UKÄ ska vara värd för analysfunktionen. En oberoende analysfunktion behöver ha en bredare grund, en stor förståelse för det samhälle lärosätena verkar i och en starkare internationell förankring.

Utbildning och forskning:

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.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om författningsändring.

⁸ Statskontoret, Udda fåglar i kommittéväsendet - En studie av otraditionella kommittéer, 2019

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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Svenskt Näringsliv kan som tidigare nämnts se fördelen i att lärosätena får mer långsiktiga förutsättningar för sina utbildningsuppdrag. Dessa ska dock inte vara baserade på icke transparenta överenskommelser.

Svenskt Näringsliv är kritiska till att sätta upp mål om antal helårsstudenter på totalnivå eftersom kvantitativa mått riskerar vinkla utbildningsutbudet och skapa negativa incitament för att investera i sådant som till exempel små utbildningsmiljöer eller "dyrare" utbildningar.

Svenskt Näringsliv tillstyrker behovet att upprätta mål för antal examina inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken men ser att det behövs målsättningar även för andra utbildningar.

De särskilda åtaganden som nämns är en strategiskt viktig fråga för näringslivet eftersom de innefattar sådant som till exempel små och ofta kostsamma utbildningar som kan vara avgörande för en bransch eller region, eller för att kompetensförsörja forskningen. Särskilda åtaganden behöver hanteras på något annat sätt, sannolikt genom att de kopplas till särskilda resurser, eventuellt genom ett utlysningförfarande. Oavsett behöver den här frågan bli föremål för vidare utredning.

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.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget. Det finns ett stort behov av att skapa förutsättningar för gemensamma examenstillstånd.

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.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

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

Svenskt Näringsliv har under en längre tid kritiserat den prestationsgrundande delen av anslaget i dess nuvarande utformning och delar utredningens uppfattning om att den riskerar skapa felaktiga incitament.

Svenskt Näringsliv ser det dock som angeläget att ett nytt system även fortsättningsvis är delvis prestationsbaserat. Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit att man inför en examenspeng som skulle innebära att det prestationsbaserade anslaget blir högre ju längre fram i utbildningen studenten är. Svenskt Näringsliv har även föreslagit att incitamenten bör riktas mot studenter genom att dessa bör få en extra ersättning kopplas till avläggandet av examen.

Det skulle skapa tydligare incitament att arbeta med studenternas studiebanan, från lägre nivåer till högre. Ett sådant förslag skulle också ge lärosätena incitament att tydligare verka för att studenterna fullföljer sina studier, och tar ut examen⁹.

Detta inslag i resurstilldelningen skulle också ställa krav på en ökad uppföljning av studenter vilket i sin tur skulle kunna bidra till lägre avhoppsfrekvens. Studier som bl.a. European University Association har gjort, visar att en kontinuerlig uppföljning har en positiv effekt på studenters genomströmning och minskar avhoppsfrekvensen¹⁰.

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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Ett mål för den högre utbildningen är att de som är intresserade och har förutsättningar att tillgodogöra sig en högre utbildning, oavsett bakgrund eller social tillhörighet, ska kunna läsa på universitet eller högskola.

Eftersom Svenskt Näringsliv avslår förslaget om styrning genom överenskommelser är frågan om breddad rekrytering en fråga som måste lösas på annat sätt. En viktig del i att skapa gynnsamma förutsättningar för breddad rekrytering är att lärosätena i högre utsträckning än idag arbetar med aktiv rekrytering. Detta görs lämpligen genom att tydliggöra vilka förväntningar och krav som finns på de studenter som söker till utbildning men också genom att beskriva innehållet i utbildningar, vad de leder till och vilka karriärvägar som kan finnas.

Forskning

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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Utredningens tes om att den nuvarande nivån på externfinansieringen är ett problem och att Sverige har för låg andel basfinansiering saknar grund. Ur ett internationellt perspektiv befinner sig de svenska lärosätenas andel basfinansiering någonstans i mitten. Frågan måste ses ur ett bredare perspektiv.

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.

⁹ Almerud M. & Krantz T., *Ett nytt finansieringssystem för högskolan*, 2013

¹⁰ Se <http://www.eua.be/trackit>

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Tesen att ökade basanslag leder till bättre forskningskvalitet saknar stöd¹¹. Utredaren utelämnar i sin analys helt de studier som finns inom området. Utredarens argumentation är därmed inkomplett. Svenskt Näringsliv anser att en kraftig neddragning av Vetenskapsrådets anslag skulle vara förödande för den fria forskningen och därmed också i sin förlängning förödande för nya banbrytande forskningsrön och innovationer av betydelse för både näringslivet och samhället i stort.

Samverkan och samhällspåverkan

Regeringen tar initiativ till att förändra lydelsen i 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.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget. Utredningen är av uppfattningen att nuvarande lydelse i högskolelagen, om att högskolorna ska verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta, är för begränsad och precis och föreslår en ändring. Kan en omformulering tydliggöra behovet av att kompetens, kunskap och forskningsresultat kommer samhället till nytta på ett bättre sätt än idag är det positivt.

Bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete sker primärt 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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Kvalitetssäkringssystemet tar inte tillräcklig hänsyn till samverkan i den modell som används i nuläget. Att titta på att det finns förutsättningar att samverka är inte tillräckligt. Samverkan behöver följas upp systematiskt och med hjälp av indikatorer och i absoluta tal.

En tematisk utvärdering skulle vara intressant för att få en ögonblicksbild men en ändamålsenlig uppföljning måste möjliggöra mätningar över tid.

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

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Svenskt Näringsliv ställer sig mycket kritiska till att utredningen inte menar att samverkan ska utgöra en generell fördelningsnyckel för anslag. Samverkan är istället reducerad till att hanteras inom ramen för icke transparenta överenskommelser som är helt beroende av enskilda tjänstemän. Det är inte en framkomlig väg att gå.

¹¹ Svensson R, Ekonomisk debatt, 2019

Jämställdhet

Regeringen bör fortsatt ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi för ökad jämställdhet inom högskolan.

Jämställdhet bör finnas med som ett bedömningsområde i kvalitetssäkringssystemet 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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Med hänvisning till att frågan föreslås hanteras i överenskommelser avstyrker Svenskt Näringsliv förslaget. Generellt gäller att lärosätena, liksom i arbetet med breddad rekrytering, behöver jobba med en aktiv rekryteringspolitik där det handlar om att intresserade personer med förutsättningar att tillgodogöra sig en högre utbildning, oavsett kön, ska kunna läsa på universitet och högskolor. Det bör finnas indikatorer för nationell uppföljning och jämförelse.

Resurstilldelning

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.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslagen under förutsättning att det finns ekonomiska incitament och en tydlig uppföljning för effektivt resursutnyttjande. Det finns fördelar med ett samlat anslag. Det blir lättare för lärosätena att hantera sina resurser och använda dem på bästa sätt. Det ökar handlingsfriheten för lärosätena. Men det måste finnas något styrinstrument. Ett sådant system ställer också höga krav på uppföljning av mål, resultat och kvalitet. Frågan om uppföljning har inte hanterats i utredningens betänkande. Det är därför angeläget att frågan utreds vidare.

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

Hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter.

Den rörliga delen avräknas årligen och baseras på antalet helårsstudenter det aktuella budgetåret.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Dagens system med pengar för antalet studenter och deras poängprestationer har med rätta kritiserats för att det pressar kvaliteten nedåt och att studenternas val dominerar styrningen av utbildningsutbudet. Svenskt Näringsliv tycker därför att det är bra att utredningen föreslår att nuvarande prestationsersättning ska ändras.

Svenskt Näringsliv delar uppfattningen att studenternas val även fortsättningsvis vägs in genom att lärosätena får pengar för antalet studenter. Svenskt Näringsliv tror dock inte att den modell som föreslås, med en fast utbildningsram i kombination med ersättning för antalet studenter, är ändamålsenlig för att främja kvalitet och relevans.

Ersättningen behöver på något sätt kopplas till incitament och anslaget behöver vara avhängigt prestationer. Det behövs incitament att få studenterna igenom systemet. Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit¹² att man inför en examenspeng som skulle innebära att det prestationsbaserade anslaget blir högre ju längre fram i utbildningen studenten är. Och att en extra ersättning kopplas till avläggandet av examen¹³.

Svenskt Näringsliv har också föreslagit att man ska ha en kvalitetspeng, som fokuserar på och belönar god kvalitet i utbildningarna baserat på uppnådda resultat. Utvärdering på basis av resultat ger lärosätena större frihet att bestämma hur resultaten ska uppnås; akademisk frihet – frihet under ansvar.

För varje lärosäte fastställs ett mål för antalet helårsstudenter. Understiger det faktiska antalet helårsstudenter målet, reduceras den rörliga tilldelningen med ett belopp motsvarande den genomsnittligt beräknade ersättningen per helårsstudent. Outnyttjat anslag upp till 10 procent av den beräknade rörliga delen av tilldelningen får sparas. Helårsstudenter, som inte ersatts, upp till ett värde motsvarande 10 procent av lärosätets mål för antalet helårsstudenter, får sparas.

Svenskt Näringsliv ställer sig tveksamma till förslaget. Det är rimligt och till och med nödvändigt att det finns viss elasticitet i systemet men Svenskt Näringsliv är osäkra på om lösningen med takbelopp är den mest effektiva och ändamålsenliga lösningen. Svenskt Näringsliv efterfrågar en djupare analys för att bedöma om takbeloppet riskerar leda till att resurser investeras fel.

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.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Utredningens kritik mot fördelning av forskningsmedel i konkurrens saknar grund. Förslaget är bristfälligt underbyggt och argumentationen ofullständig kring hur detta skulle stärka svensk forskning. Svensk Näringsliv anser att

¹² Almerud M. & Krantz T., *Ett nytt finansieringssystem för högskolan*, 2013

¹³ Almerud M. & Sobolevskaia T, *Hur kan vi sänka etableringsåldern bland högskoleutbildade?*, 2018

förslaget, om det genomfördes, med stor sannolikhet skulle innebära svagare incitament för forskningens kvalitet och relevans med negativa konsekvenser för vårt framtida välbefinnande.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Tobias Krantz

Mikaela Almerud

Emil Görnerup