



2019-06-10

Yttrande: En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan, SOU 2019:6

DIK är fackförbundet för alla som studerar eller arbetar inom kultur och kommunikation. DIK är en del av Saco och organiserar fler än 20 000 medlemmar inom arbetsmarknadens alla sektorer.

DIK välkomnar utredningens ambition att skapa mer långsiktighet och samordning inom högskolan. Det kräver dock att också resurstilldelningen är långsiktig. Tillräckliga resurser är det bästa sättet att värna akademisk frihet och kvalitativ utbildning och forskning, och att lärosäten ska kunna erbjuda bra anställningsförhållanden och bedriva ett aktivt arbete med jämställdhet och breddad rekrytering. DIK anser därför att de totala anslagen till högre utbildning och forskning måste öka och att det s.k. produktivitetsavdraget som syftat till att effektivisera högskolan ska slopas.

DIK välkomnar förslaget att den prestationsbaserade ersättningen, där lärosäten får ersättning först efter att studenten fått sina poäng, ska tas bort. Ersättningen utgör ett incitament att sänka examinationskrav för att få mer ersättning, och gör det ekonomiskt ofördelaktigt för lärosätena att erbjuda fristående och flexibla kurser, vilket motverkar livslångt lärande.

DIK har svårt att se effekterna av förslaget att ersättningen per student blir den samma för alla ämnen. Då det fortsatt kommer vara upp till lärosäten att fördela resurserna mellan utbildningar är det viktigt att säkerställa att humaniora och samhällsvetenskap, som idag får lägst ersättning, inte fortsätter nedvärderas. Dessa ämnen ger kompetenser som är och kommer att vara avgörande på arbetsmarknaden och som kan bidra till att lösa inte bara kompetensförsörjning utan också flera andra utmaningar i samhället och demokratin står inför, inte minst kopplat till hållbar utveckling. Mer resurser till HSTJ-området är avgörande för att utbildningarna ska få mer lärarledd tid, högre kvalitet och bättre anpassas efter de krav arbetsmarknaden ställer. Även forskning inom dessa områden behöver stärkas med mer resurser och vara föremål för strategiska satsningar där tyngdpunkten idag ofta ligger på lönsamhet, medicin och teknik.

DIK anser att utredningens förslag när det gäller jämställdhet, breddad rekrytering, livslångt lärande och trygga anställningar är allt för svaga, och lämnar en rad förslag för att stärka lärosätenas arbete på dessa områden.

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

DIK ställer sig bakom utredningens förslag att regeringen ska ta initiativ till förändringar i högskolelagen (1992:1434) för att ytterligare markera den akademiska friheten och lärosätenas roll som en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhället. Vi tillstyrker också förslagen om att tydliggöra lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning, lärares och forskares deltagande i beslut och beredning av frågor som rör forskning och utbildning, samt att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i lärares arbetsuppgifter.

DIK vill särskilt betona vikten av studentinflytandet och att studenter ska finnas med i alla beredande och beslutande organ. Avskaffandet av kårobligatoriet har lett till minskad finansiering och därmed minskat studentinflytande. Lärosäten har i viss mån kompenserat för det ekonomiska bortfallet, men i olika grad. Det har lett till att kårerna hamnat i en beroendeställning gentemot lärosätena och att möjligheterna för studenterna att påverka är olika starka på olika lärosäten (UKÄ, 2017)¹. För att alla studenter ska få samma möjlighet till inflytande anser DIK att statsbidraget till kårerna bör utökas, exempelvis genom ett bidrag per helårsstudent som utredningen om kårobligatoriet föreslog. Studentkårerna bör också få riktade medel för att genomföra insatser för studenter som behöver extra stöd samt för inresande studenter.

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år, 5.1.2 Långsiktig styrning av utbildningens dimensionering och 5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

DIK tillstyrker förslagen om att en samlad proposition för högre utbildning och forskning ska lämnas en gång per mandatperiod, samt att UKÄ ges i uppdrag att lämna underlag till regeringen inför propositionen.

DIK välkomnar en mer långsiktig och samordnad ambition för utbildningspolitiken. Mot bakgrund av att de fyraåriga forskningspropositionerna fungerat bra, bedömer vi i likhet med utredningen att denna långsiktighet även bör prägla utbildningspolitiken. Detta kan bland annat stärka utbildningskvalitén och främja fler trygga anställningar inom högskolan.

Gemensam behandling av utbildning och forskning kan dessutom – tillsammans med förslagen om ett samlat anslag och en återreglering av högskolelagens skrivningar om att lärares arbetsuppgifter normalt ska

¹ UKÄ, *Studentinflytandet – Kartläggning och analys av studentinflytandets förutsättningar efter kårobligatoriets avskaffande*, 2017

innehålla både utbildning och forskning – bidra till att forskning och utbildning förs närmre varandra, vilket ökar såväl utbildningens som forskningens kvalitet.

En samlad proposition ger förutsättningar att komma bort från den kortsiktighet som präglar styrningen idag. För att långsiktigheten ska fungera krävs dock att också resurstilldelningen är långsiktig och förutsebar. Resurstilldelningen till den högre utbildningen har urholkats de senaste tjugo åren genom att kostnadsnivån överstigit anslagsnivån². I direktiven till utredningen framgår att framlagda förslag ska vara kostnadsneutrala. DIK ser dock ett stort behov av ökade anslag. Det är en förutsättning för en högskola som håller hög kvalitet, erbjuder fler undervisningstimmar och där lärare har trygga anställningar och bättre möjligheter till pedagogisk utveckling. UKÄ eller den nya analysfunktionen bör få i uppdrag att föreslå långsiktigt hållbara anslagsnivåer, som sedan kan räknas upp i statsbudgeten.

DIK anser också att produktivetsavdraget bör avskaffas. Avdraget har bland annat lett till fler studenter per lärare och mindre undervisningstid, samtidigt som lärare fått en ökad administrativ börda och mindre tid att utveckla undervisningen. DIK vill också framhålla att högskolan inte kan öka sin produktivitet på samma sätt som näringslivet. En undervisningstimme går inte fortare för att lärare blir mer effektiva, och det gynnar heller inte utbildningens kvalitet. Det är inte heller självklart att digitalisering av undervisningsformer sparar tid. Tvärtemot kan lärare få fler arbetsuppgifter om de ska ha både campus- och onlinestudenter. Effektivisering av utbildning premierar med andra ord kvantitet (antal studenter) snarare än kvalitet, och bidrar inte till att uppfylla målen med högre utbildning.

DIK vill betona att det krävs långsiktighet även i styrningen av utbildningens dimensionering och att detta bör ingå i propositionerna (kommenteras ytterligare i avsnitt 6.2.1 och 6.2.2). Vi välkomnar förslaget att ge UKÄ i uppdrag att inför propositionen sammanställa en samlad analys av dimensioneringsfrågorna, vilket saknas idag. I detta arbete är det viktigt att UKÄ tar hänsyn till fackförbundens underlag och prognoser, och att studenternas efterfrågan fortsatt till stor del är styrande.

² SULF, *Systemfel i kunskapsfabriken – om urholkning av ersättningsbeloppen till högre utbildning*, 2018

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning och 5.2.5 Dialogbaserad styrning genom överenskommelser

DIK delar utredningens bedömning att regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett fyraårigt perspektiv med avseende på mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning. DIK ställer sig bakom förslaget att regleringsbrevet för varje lärosäte utformas med utgångspunkt i den samlade propositionen för utbildning och forskning.

DIK har svårt att se effekterna av förslaget att som komplement till regleringsbrevet införa ett dialogbaserat och lärosätesanpassat styrinstrument i form av fyraåriga överenskommelser. Vi ser i grunden positivt på en mer tillits- och dialogbaserad styrning. Då överenskommelserna inte är bindande är det dock svårt att säga vilken effekt de kommer att få och vilken funktion de fyller i förhållande till regleringsbrev. En förutsättning för att denna form av styrning ska fungera är jämvikt i dialogen, både i förhållandet mellan regering och lärosäten, och mellan olika lärosäten. Om överenskommelserna genomförs anser DIK att UKÄ eller den föreslagna analysfunktionen med uppgift att följa utvecklingen på högskoleområdet (avsnitt 5.4.2), bör få i uppdrag att utvärdera detta och hur överenskommelser och dialoger fungerar.

DIK avstyrker alla former av ekonomiska incitament och prestationsbaserad resurstilldelning kopplat till överenskommelsernas eller annan måluppfyllelse. Olika lärosäten har olika möjlighet och resurser att arbeta för att uppnå målen. Det kan tvärtom vara ett lärosäte med lägre måluppfyllelse som är i större behov av resurser. Systemet skulle därför bli ojämnt. Ekonomiska incitament rimmar dessutom dåligt med tillitsbaserad styrning. Istället bör man fokusera på att utvärdera lärosätenas arbete och ställa krav på åtgärder, men också erbjuda stöd, i de fall de inte lyckas.

5.4.2 En analysfunktion inom högre utbildning och forskning och 5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

För att säkerställa en ändamålsenlig styrning och resurstilldelning är det avgörande med väl underbyggda underlag och systematisk utvärdering. DIK ställer sig bakom förslaget om en analysfunktion som gör samlade och oberoende analyser och uppföljningar som ska ligga till grund för framtida politiska prioriteringar och propositionen för högre utbildning och forskning, samt utgöra stöd för lärosätenas och andra intressenters arbete. DIK anser att funktionen bör läggas på en befintlig myndighet, i första hand UKÄ. Oavsett var uppdraget utförs krävs givetvis samverkan med andra myndigheter med uppdrag på området, exempelvis UHR, SCB och Jämställdhetsmyndigheten.

DIK ställer sig bakom förslaget att analysfunktionen inrättas som en kommitté med bred representation av ledamöter från olika delar av samhället. DIK vill här framhålla vikten av att arbetstagarorganisationerna finns representerade i expertgruppen och har kontinuerlig dialog med ansvarig myndighet.

6.1 Kopplingen mellan utbildning och forskning

DIK delar bedömningen att styrning av universitet och högskolor bör utformas så att den i möjligaste mån hanterar utbildning och forskning samlat. Att forskning och utbildning förs närmre varandra kan öka utbildningens kvalitet vilket gynnar studenterna, samtidigt som det via studenterna kommer nya idéer till forskning.

DIK delar också bedömningen att lärosätena aktivt bör arbeta med att främja en akademisk kultur som värderar utbildning och forskning lika högt. Forskning har idag högre status än utbildning och många lärosäten väljer att satsa på forskning till förmån för utbildning. Detta måste motverkas. Vi kommenterar frågan ytterligare under 9.2.1.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning? och 6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

DIK ställer sig bakom utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att det i författning (istället för i regleringsbrev som är fallet idag), skrivs in att utbildningsutbudet vid universitet och högskolor ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen och svara mot studenternas efterfrågan samt arbetslivets och samhällets behov. Det är här viktigt att de olika aspekterna väger lika tungt så att studenternas efterfrågan och bibehållen akademisk frihet inte tummas på till förmån för arbetsmarknadens behov. Att enbart lyssna på prognoser riskerar att leda fel då ingen vet hur den framtida arbetsmarknaden faktiskt ser ut. De flesta studenter får användning av sin utbildning, även om det inte var på det sätt som prognosmakare och politiker tänkt från början. Inte minst för att en stor del av högre utbildning, däribland inom humaniora och samhällsvetenskap, ger studenterna kompetenser som kan komma till nytta på hela arbetsmarknaden, snarare än att leda till specifika yrken.

DIK delar också bedömningen att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätenas ansvar, men att regeringen bör styra utbildningens omfattning på totalnivå. Vi tillstyrker förslaget att regeringens styrning ska ske genom regleringsbrev som anger fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte och som innehåller mål om antal helårsstudenter på totalnivå samt mål för utpekade utbildningar och eventuella särskilda åtaganden.

DIK vill framhålla att om utbildningar får i uppdrag att öka dimensioneringen krävs också ökade och långsiktiga resurser till

lärosätena och kontinuerlig dialog med utbildningarna. De måste också få tillräcklig tid för att genomföra förändringarna, bland annat för att kunna anställa fler lärare med trygga anställningar.

Biblioteks- och informationsvetenskap är en av de utbildningar där behovet av fler utbildningsplatser är stort. Arbetslösheten är rekordlåg, många arbetsgivare har svårt att hitta rätt kompetens och en stor grupp väntas gå i pension under de kommande åren³. Samtidigt har bara 37 procent av eleverna i grund- och gymnasieskolan tillgång till ett bemannat skolbibliotek⁴. Fler bibliotekarier är avgörande för att biblioteken ska kunna utföra sina samhällsbärande och demokratiska uppdrag, och för att skolbiblioteken ska kunna lägga grunden för informationskompetenta samhällsmedborgare. DIK bedömer att det behöver utbildas dubbelt så många under den kommande tioårsperioden och anser att regeringen bör sätta upp särskilda mål om detta i regleringsbrev till utbildningarna.

Förutom dimensioneringen vill DIK betona att det behövs mer resurser för att utbildningarna ska kunna vara aktuella och kvalitativa och ge studenterna de kunskaper som behövs i arbetslivet. DIK:s studentmedlemmar efterfrågar en bättre koppling mellan utbildning och arbetsliv, inte minst inom humaniora och samhällsvetenskap⁵. Lärosäten och utbildningar behöver också bli bättre på att följa upp hur examinerade studenter efter några år i arbetslivet upplever utbildningens relevans.

DIK ser liksom utredningen behov av bättre och mer tillgänglig information till studenter om utbildningar och arbetsmarknadsprognoser. Här kan ansvariga myndigheter med fördel använda fackförbundens statistik som finns tillgänglig via bland annat Sacos webbplats⁶.

6.3.1 Vad är högskolans roll i det livslånga lärandet?

Att fler bygger på sin kompetens löpande under livet är avgörande för att möta både nutida och framtida kompetenskrav och behov, men också för att fler ska kunna arbeta längre. Det kräver att alla får lika möjlighet till kompetenspåfyllnad och att högskolans kursutbud möter de behov som finns. DIK tillstyrker därför utredningens förslag att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen (1992:1434) åter slås fast att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ska ingå fortbildning och vidareutbildning. Vi vill dock betona att utökade uppgifter och ansvar till högskolan kring livslångt lärande kräver särskilda resurser. Annars är incitamenten för högskolan att tillhandahålla fortbildning små, samtidigt

³ DIK, *Arbetslöshetsrapport 2018*

⁴ Kungliga biblioteket, *Bibliotek 2018*

⁵ DIK:s studentgrupp, *Nedvärdering av humaniora börjar på universitetet*, Universitetsläraren, maj 2019

⁶ Saco, *Här finns jobben om fem år*

som det finns risk att den examensinriktade utbildningen och fortbildningen ställs mot varandra.

DIK delar inte utredningens bedömning att den kursbaserade högskoleutbildningen ger goda förutsättningar för livslångt lärande inom nuvarande system. För att möta behoven av kompetensutveckling krävs ett ökat och mer flexibelt utbud av kurser som går att kombinera med arbete. Det behövs fler korta kurser, kurser på låg fart och på kvällstid, samt ökad tillgång till platser på fristående kurser. Även distansutbildningen behöver utvecklas – både för att det ska bli enklare och mer tillgängligt att studera parallellt med yrkeslivet, men också för att människor i hela landet ska kunna bygga på sin kompetens utan att behöva flytta. Det är därför välkommet att frågan om högre utbildning i hela landet och stärkta möjligheter till distansutbildning lyfts i den skriftliga överenskommelsen mellan S, C, Mp och L (det s.k. Januariavtalet). DIK anser också att man bör uppmuntra fler lärosäten att tillhandahålla öppna nätbaserade kurser som inte ger högskolepoäng (Moocs).

Utbildningarna måste också vara relevanta och möta behoven på en föränderlig arbetsmarknad. DIK ser stort behov av mer satsningar på utbildningar och relevant uppdragsutbildning inom humaniora och samhällsvetenskap. Detta efterfrågas av våra medlemmar, men är också kunskaper som behövs och kommer att behövas inom allt fler yrken och branscher. Många yrken och arbetsuppgifter kommer att förändras och försvinna till följd av automatisering och digitalisering. Men kunskap och kompetens inom humaniora och samhällsvetenskap så som tolkningsförmåga, retorik, kritiskt tänkande, etiska och filosofiska frågeställningar, språk, interkulturell kompetens med mera är svåra att automatisera och kommer spela en allt större roll på framtidens arbetsmarknad. Att satsa på dessa ämnen kan bidra till att lösa kompetensbrist men också en rad sociala, miljömässiga och säkerhetspolitiska samhällsutmaningar. Man behöver också i högre grad integrera humanvetenskaperna i andra utbildningar, i synnerhet de som handlar om teknisk/digital utveckling och AI, och satsa på tvärvetenskaplig forskning.

Det är också viktigt att högskolorna bidrar till det livslånga lärandet genom att validera kompetens. Detta sker i liten utsträckning idag vilket visar på brister i systemet. Fler behöver få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom högskolan så att högskoleutbildningar kan kortas där det behövs. Här krävs att strukturer och metoder för validering utvecklas, att det skapas ett nationellt samordnat system med gemensamma riktlinjer och att extern granskning genomförs. Den pågående Valideringsdelegationen (2015–2019) har lämnat flera bra förslag kring detta. Avgörande för att de ska bli verklighet är att lärosätena får ersättning för arbetet med validering och tillgodoräknanden.

När det gäller uppdragsutbildning vill DIK betona att möjligheten till detta ser väldigt olika ut beroende på arbetsgivare och bransch. För många av DIK:s medlemmar, särskilt inom offentlig sektor, prioriteras sällan kompetensutveckling. Här krävs insatser gentemot arbetsgivare. Ett sätt kan vara att skriva in i kollektivavtal att arbetsgivare ska avsätta tid och resurser för kompetensutveckling för alla anställda. Eftersom behoven varierar på olika arbetsplatser är möjligheten till detta störst i lokala avtal.

Det behövs också nya modeller för finansiering för de vars kompetensutveckling inte bekostas av arbetsgivaren. DIK anser att en bred finansieringsmodell bör ses över, där man med fördel kan använda sig av arbetslöshetsförsäkring, socialförsäkringar eller andra befintliga system. En sådan modell kan komma fler grupper till del, exempelvis egenföretagare och visstidsanställda, och kan också nyttjas av de som arbetar i yrken där kompetensutveckling sällan prioriteras. Då detta är vanligt i kvinnodominerade yrken och sektorer kan en sådan modell också få positiva effekter för jämställdheten.

DIK anser vidare att bestämmelserna behöver ändras så att uppdragsutbildning också kan köpas av egenföretagare för fortbildning av personal, vilket inte är möjligt idag. Att alla, oavsett anställningsform, får tillgång till kompetensutveckling är avgörande för att möta behoven på arbetsmarknaden.

Även reglerna för studiemedel behöver anpassas för kortare och mer lågintensiva studier för att främja livslångt lärande. För att fler ska kunna ställa om senare i livet kan den övre åldersgränsen (57 år) i studiestödet behöva höjas. Man bör också se över möjligheten att kvalificera för en ny period med studiestöd senare i livet, även om man använt sina 240 veckor, exempelvis om man förvärvat arbetat en längre tid emellan.

Det är glädjande att utredningen lyfter fram samhällets behov av kunniga, välinformerade, kritiska medborgare som självständigt kan söka kunskap, och att detta är en förutsättning för det demokratiska samhället. Här vill vi framhålla att DIK:s yrkesgrupper arbetar med just detta. Våra medlemmar på (skol)bibliotek, museer, arkiv med mera rustar medborgarna med avgörande kunskap inom medie- och informationskunnighet, källkritik, historisk evidens och folkbildning. Samtidigt har de en unik möjlighet att nå och möta breda grupper i samhället. De bidrar till det livslånga lärandet, men deras kompetenser och institutionernas infrastruktur måste bättre tas tillvara och även integreras i andra samhällsinstitutioners arbete, däribland högskolor och universitet.

6.3.2 Ekonomiska hinder för flexibla utbildningsformer försvårar utbud för fortbildning

DIK tillstyrker förslaget att prestationer ges minskad betydelse i resurstilldelningssystemet för utbildning.

Det prestationsbaserade systemet innebär att det lönar sig bättre för lärosäten att ha fler utbildningsprogram eftersom dessa har högre genomströmning, snarare än fristående kurser och distansutbildningar som har lägre prestationsgrad. Att utbildningar som är flexibla för studenten ofta är ekonomiskt ofördelaktiga för lärosätena motverkar det livslånga lärandet. Det prestationsbaserade systemet leder också till att de utbildningar som är i störst behov av förbättringar riskerar att få mindre resurser, samtidigt som det utgör ett incitament att sänka examinationskrav i syfte att få mer ersättning.

DIK delar också utredningens bedömning att man inte bör införa en prestationsbaserad ersättning till utbildningar för fortbildning för yrkesverksamma. Däremot behöver man totalt sett ge lärosätena ökade resurser för att tillhandahålla dessa utbildningar.

6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå

DIK delar bedömningen att både regering och lärosäten har ett ansvar för forskarutbildningens omfattning och inriktning, att följa utvecklingen och vid behov vidta åtgärder, samt att det samlade anslaget ger ökad flexibilitet för detta. Vi vill dock framhålla att flexibiliteten också kan leda till att vissa ämnen premieras på bekostnad av andra. Redan idag är platser på forskarutbildningen färre inom humaniora och samhällsvetenskap. Eftersom detta är kvinnodominerade utbildningar innebär det också en snedfördelning baserat på kön. DIK anser att det här finns behov av ökad styrning och att detta måste bevakas och lyftas i den samlade propositionen, liksom i den dialogbaserade styrningen.

6.5 Breddad rekrytering till utbildning

DIK delar utredningens bedömning att alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering, även utbildning på forskarnivå vilket inte är uttalat idag. DIK avstyrker däremot bedömningen att detta ska följas upp via dialogbaserad styrning. Vi anser att förslagen är allt för svaga och att det istället behövs grundläggande mål och indikatorer för arbetet med breddad rekrytering som är lika och obligatoriska för alla lärosäten, och att frågorna bör ingå i propositioner och regleringsbrev. Att alla mäter samma saker och har samma indikatorer för uppföljning underlättar uppföljning och utvärdering på nationell nivå.

Att främja och bredda rekryteringen till högskolan är ett krav enligt 1 kap. 5 § högskolelagen. Med detta avses att aktivt arbeta för att öka mångfalden och säkerställa att ingen studentgrupp missgynnas med avseende på kön, könsöverskridande uttryck, etnisk tillhörighet, religion/annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning, ålder eller social bakgrund. Breddat deltagande är avgörande för att motverka den växande polariseringen på arbetsmarknaden mellan de med och utan högre utbildning. Det är en fråga om jämlikhet och demokrati, men också om högskolans och forskningens utveckling och konkurrenskraft.

Flera studier från bland annat UKÄ⁷ och UHR⁸ visar att den sociala snedrekryteringen är tydligast när det kommer till föräldrars utbildningsbakgrund och att den grundas i de tidiga skolåren. Arbetet för att jämna ut snedfördelningarna måste alltså börja långt tidigare än i högskolan och vara ett uppdrag för ett flertal samhällsinstitutioner. En likvärdig och jämlik grundskola är avgörande men det krävs också insatser för att motverka ekonomisk och social segregation och utsatthet, exempelvis boendesegregation. Även riktade insatser till underrepresenterade grupper spelar stor roll, inte minst läsfrämjande och andra aktiviteter som biblioteken står för.

Att problemet grundas i tidig ålder betyder inte att högskolans roll är oviktig. Som utredningen påtalar arbetar många lärosäten med breddad rekrytering, men inte alltid på ett strukturerat sätt. Högskolor behöver bli bättre på att nå ut till underrepresenterade grupper med information, digitalt såväl som fysiskt. Det behövs också fler insatser för validering och bedömning av reell kompetens, och för att fler högskolor ska använda den så kallade tredje kvoten där platser kan tillsättas utifrån exempelvis intervjuer, arbetsprover eller annat alternativt urval (bl.a. Tillträdesutredningen och Valideringsdelegationen har lämnat förslag kopplade till detta). Vidare behöver lärosätena se över att kurslitteratur, undervisningsformer och organisering av utbildning inte är exkluderande, samt säkerställa att examinationer och bedömningar av studenternas prestationer görs på ett likvärdigt sätt. Det måste också sättas av mer resurser och stödfunktioner till studenter som har behov av detta.

En avgörande fråga är också att undervisningstiden ökar, särskilt inom humaniora och samhällsvetenskap där antalet lärarledda timmar per vecka är få. En rapport från Humtank visar att humaniorastudenter får 2–9 kontakttimmar i veckan och förväntas utföra majoriteten av sin utbildning (75–95 %) genom självstudier⁹. Förutom att det sänker kvalitén på utbildningen riskerar det också att leda till att studenter, särskilt från studieovan bakgrund, avslutar utbildningen i förtid eller får sämre resultat på tentor och examensarbeten. DIK anser att man bör förtydliga i Högskolelagen, Högskoleförordningen och/eller kursplaner att lärosätena ska säkerställa tillräcklig undervisningstid för att utbildningarna ska hålla god kvalitet. Det kräver givetvis att utbildningarna har tillräckliga resurser. Därutöver bör de studenter som behöver det erbjudas extra studiestöd, och möjlighet att läsa valbara kurser i exempelvis studieteknik.

⁷ UKÄ, *Svensk högre utbildning i internationell belysning*, 2019

⁸ UHR, *Utbildning går i arv*, 2017

⁹ Humtank, *Humanioras pris och värde: resurser och utbildningskvalitet*, 2016

För att säkerställa en mer ändamålsenlig styrning anser DIK att frågorna bör behandlas i de fyraåriga propositionerna och att specifika mål bör ingå i regleringsbrev. Grundläggande för all styrning är att ansvarsfördelningen är tydlig och att mål är väl förankrade i hela verksamheten. Frågorna måste ägas direkt av rektorn och alla lärosäten behöver tydliggöra vilket ansvar som ligger på universitetsledning respektive olika ämnesnämnder och institutioner, samt ha en särskilt utsedd person som samordnar arbetet. För mer struktur och långsiktighet, och för att lärosäten ska kunna lära av varandra, krävs också ökad nationell samordning, samverkan och kompetensutveckling för ansvariga på lärosätena.

När det gäller kön och jämställdhet kommenterar DIK detta i avsnitt 8.3.

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

DIK tillstyrker förslaget 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. Vi delar också synen på att detta bör ske genom en succesiv ökning av basanslagen som inleds i nästa samlade proposition.

Intäkter från externa finansiärer har under lång tid ökat mer än de direkta statsanslagen och sedan 2005 har de också ökat i allt snabbare takt (UKÄ)¹⁰. Det är bra att forskare har möjlighet att också söka externa medel, men DIK ser en rad problem med utvecklingen mot en högre andel utomstående finansiering. Dels riskerar det att styra forskningen genom att lärosäten satsar på forskning där det finns medel att söka, dels saknar extern finansiering ofta koppling till utbildning och motverkar därför ambitionen att föra forskning och utbildning närmare varandra. Det innebär också att en stor del av forskares tid går åt till att skriva forskningsansökningar (som inte alltid resulterar i anslag).

Ytterligare ett problem är att möjligheten att få extern finansiering varierar för olika ämnen beroende på inriktningen hos de forskningsfinansierande organisationerna. Tillgången är exempelvis betydligt större inom medicinsk och teknisk forskning än inom humanvetenskaperna där externa finansiärer är färre och tillgängliga bidrag mindre. Det leder till att den redan existerande skevheten i resursfördelningen förstärks.

Att externa forskningsprojekt ofta är kortsiktiga leder dessutom till fler tidsbegränsade och otrygga anställningar. Andelen tidsbegränsade

¹⁰ UKÄ, *Forskningsfinansieringen vid svenska universitet och högskolor*, 2017

anställningar är hög bland forskande och undervisande personal (33 %), jämfört med arbetsmarknaden i övrigt (17 %), och kvinnor har i högre omfattning än män en allmän visstidsanställning eller ett vikariat¹¹. Med en tillräcklig basfinansiering får lärosäten förutsättningar att erbjuda fler trygga anställningar och arbetsvillkor för forskare, lärare och doktorander – men det kommer inte att ske per automatik. DIK anser här att utredningen tydligt borde ha pekat ut vikten av att lärosätena minskar den höga graden av tidsbegränsade anställningar. Bristande trygghet drabbar medarbetarna men påverkar också den akademiska friheten och kvalitén i undervisning och forskning, och gör det svårt att behålla bra kompetens. Tidsbegränsade tjänster ska bara användas när det är motiverat – de ska inte sättas i system och staplas på varandra. Här ansvarar förstas parterna för en stor del av lösningen genom avtal. Men det krävs också att regeringen i regeringsbrev och propositioner tydliggör lärosätenas ansvar att göra trygga anställningar till norm. Ett sätt är att sätta upp krav på att erbjuda tillsvidareanställning senast efter avslutad postdok och att säkerställa att villkoren för de så kallade meriteringsanställningarna blir likvärdiga på lärosätena. Därutöver bör användandet av allmän visstid och staplande av tidsbegränsade anställningar följs upp inom ramarna för UKÅ:s kvalitetssäkringsarbete.

6.6.3 Åtgärder för att främja hög kvalitet

DIK delar utredningens bedömning att lärosätenas insatser med anledning av höjda basanslag bör följas upp. Detta kan göras i årsredovisningar eller i överenskommelserna om dessa införs. DIK delar också bedömningen att ett nationellt ramverk för utvärdering av forskningen bör skapas som är kvalitetsdrivande och ger god insyn.

Det är här avgörande att följa upp anslagsfördelningen mellan olika ämnesområden, samt lärosätenas arbete för att nå målen om breddad rekrytering och jämställdhet (vi kommenterar detta på djupet under 6.5 och 8.3). Både utbildningens och forskningens kvalitet ökar genom att fler erfarenheter, perspektiv och uppfattningar får utrymme.

6.6.4 Avvägningar mellan olika forskningsområden

DIK delar bedömningen att styrning mot olika forskningsområden kan ske via forskningsfinansierande myndigheter eller som särskilda satsningar via de direkta anslagen efter bred utlysning och sakkunnigprövning. DIK delar också bedömningen att man behöver ta hänsyn även till de privata finansiärernas prioriteringar, med inriktningen att balansera eller kompensera dessa.

¹¹ UKÅ, *Tidsbegränsade anställningar bland högskolans forskande och undervisande personal*, 2018

Utredningen skriver att syftet med att utveckla styrningen är att stödja 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.”*

Det är här viktigt att inte ensidigt se lönsamhet, medicin och teknisk innovation som ”strategisk” forskning, vilket ofta varit fallet i tidigare satsningar. Även samhällsnyttig och samhällsutmanande forskning, där många av DIK:s medlemmar finns och verkar, är i allra högsta grad strategisk. Mer om hur humaniora och samhällsvetenskap kan bidra till att lösa samhällsutmaningar och kompetensbrist finns i avsnitt 6.3.1.

6.6.5 Översyn av de statliga forskningsfinansiärerna

DIK tillstyrker utredningens förslag 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.

DIK vill återigen betona att översynen ska göras med hänsyn till jämställdhet (avsnitt 8.3) och för att motverka snedfördelningen mellan olika ämnesområden (avsnitt 6.6.4). Resultaten av översynen behöver också följas av konkreta insatser för att rätta till obalanser.

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

DIK tillstyrker utredningens förslag 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.

DIK välkomnar den föreslagna lydelsen som förtydligar högskolans ansvar för positiv samhällsutveckling. Ökad samverkan med det omgivande samhället så som civilsamhälle samt museer, arkiv, och andra kulturinstitutioner, bidrar till att stärka utbildningens och forskningens kvalitet och relevans.

Kulturinstitutionerna är också en viktig resurs för att tillgängliggöra och kommunicera nya forskningsresultat. DIK ser här problem med inlåsningsen av offentligt finansierad forskning och den orimliga oligopolställning med omotiverat höga vinster som de dominerande vetenskapliga tidskrifterna gör. Det finns också en skillnad i tillgång till informationsförsörjning och e-resurser mellan olika lärosäten. För att lärosäten ska kunna fullgöra sitt uppdrag att bidra till allas (studenters och

forskare, men även allmänhetens) kunskapsinhämtning, behövs öppen tillgång till forskningsresultatet.

DIK välkomnar att regeringen i den senaste forskningspropositionen (2016/17:50) lyfter behovet av att digitalisera det material som idag finns vid kulturarvsinstitutionernas arkiv, samlingar och bibliotek, då dessa till stor del är outnyttjade som forskningsresurser. Här behöver man säkerställa att institutionerna får tillräckliga medel för detta arbete.

8.3 Långsiktig strategi för ökad jämställdhet

DIK delar utredningens bedömning att regeringen fortsatt bör ha jämställdhetsintegrering som huvudsaklig strategi för jämställdhet inom högskolan. DIK anser dock att utredningens övriga förslag på området inte ligger i linje med detta.

Som utredningen själv tydliggör är ojämställdheten inom högskolan ihållande. Män är överrepresenterade ju högre upp i hierarkin man kommer, har högre lön inom alla kategorier och har oftare tillsvidareanställningar. Detta trots att kvinnor som grupp haft högre utbildningsnivå än män i flera decennier, och dessutom i högre grad tar sina poäng och avlägger examen. De olika villkoren för kvinnors och mäns karrärutveckling har tydliggjorts av bland annat Delegationen för jämställdhet i högskolan (2014). Flera utredningar och granskningar har också visat att forskningsanslag fördelas ojämställt, både när det gäller de basanslag som fördelas internt inom lärosäten och när medel tilldelas via externa finansiärer¹². Snedfördelningen gäller inte minst de strategiska satsningarna på så kallad excellent forskning där undersökningar visat att bara 12,7 procent av medlen gått till kvinnor¹³. Att kvinnodominerade professionsområden får mindre forskningsresurser leder också till att utbildningarna får sämre forskningsanknytning.

För att på allvar leva upp till strategin om jämställdhetsintegrering krävs att tydliga och mätbara mål byggs in i alla delar av verksamhet och styrning inklusive budgetar, samt att det finns tydliga indikatorer för uppföljning. Arbetet ska utgå från ledningen, i detta fall rektorn, och integreras i alla beslut, processer, system och rutiner. För att uppnå jämställdhet inom högskolan kan det med andra ord inte vara valbart att sätta upp mål. DIK avstyrker därför bedömningen att lärosätesspecifika mål inom prioriterade jämställdhetsområden ska *kunna* finnas med i de icke-bindande överenskommelserna mellan regering och lärosäte.

¹² Statskontoret, *Forskningsanslagen ur ett jämställdhetsperspektiv*, 2014

¹³ Sandström et al, *Hans Excellens: om miljardsatsningarna på starka forskningsmiljöer*, 2010

Istället anser DIK att grundläggande mål bör sättas gemensamt för hela högskolesektorn och slås fast i regleringsbrev, samt att åtgärder och resultat ska redovisas i årsredovisningar. Även om mål är tydliga och konkreta kan lärosäten ha frihet i *hur* målen ska nås. Detta kan diskuteras inom ramarna för överenskommelserna om de införs. Där finns också alla möjligheter att sätta upp ytterligare mål för att ta tillvara lokalt engagemang och tillgodose lärosätenas olika förutsättningar och behov.

DIK avstyrker också förslaget att tidigare beslutade principer för rekryteringsmålen för professorer inte längre ska gälla. Som utredningen själv visar har andelen kvinnliga professorer ökat kraftigt sedan målen infördes (en ökning med 94 procent sedan 2007). Styrningen har alltså varit effektiv. Att då ta bort det enda mått som finns i nuläget anser DIK är fel väg att gå. Istället behöver det finnas kvar och utökas med fler långsiktiga och strukturella mål.

När det gäller möjligheten att göra akademisk karriär bör mål om jämn könsfördelning (d.v.s. minst 60/40%) gälla positioner på alla nivåer inom akademin, och även för rekryteringsgrupper, betygsnämnder och sakkunniggrupper. För att uppnå detta krävs bland annat jämställda rekryterings- och befordringsprocesser. Det krävs också mål och uppdrag för en jämn fördelning av utbildnings- och forskningsanslag till kvinnor och män, liksom kvinno- och mansdominerade ämnen. Fördelningen ska gälla alla nivåer – basanslag, anslag från forskningsfinansierade myndigheter och medel från externa finansiärer. Detta bör slås fast i de fyraåriga propositionerna, samt i regleringsbrev till lärosäten och instruktioner till myndigheter.

Vidare behövs insatser för att motverka könsstereotypa utbildningsval, särskilt för att fler pojkar och män ska söka sig till traditionellt kvinnodominerade områden. Det kräver information men också att kvinnodominerade yrken uppvärderas genom bättre löner och villkor. Lärosäten behöver också likt andra arbetsplatser arbeta för att motverka diskriminering och sexuella trakasserier, vilket är utbrett inom akademin¹⁴.

Gemensamma mål och indikatorer gör det lättare att följa upp utvecklingen på nationell nivå. Jämställdhetsmyndigheten och SCB kan förslagsvis få i uppdrag att utarbeta relevanta mål och tydliga indikatorer för uppföljning. Om utvärderingsuppdraget ska ligga på UKÅ som utredningen föreslår, är det viktigt att de tar stöd från ovan nämnda expertmyndigheter. En förutsättning för relevant uppföljning är att

¹⁴ Vetenskapsrådet, *Sexuella trakasserier i akademin*, 2018

lärosäten levererar könsuppdelad statistik uppdelad på olika ämnesområden.

DIK delar bedömningen att jämställdhet också bör finnas med som ett område i kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning. Att premiera kompetens istället för kön ökar både demokratin, legitimiteten och kvaliteten inom högre utbildning och forskning.

DIK bedömer att ovan nämnda förslag bättre styr mot det jämställdhetspolitiska delmålet om jämställd utbildning, Högskolelagens krav på jämställdhet samt det forskningspolitiska delmålet om ökad jämställdhet. Avgörande för att lyckas är också att lärosäten får stöd i sitt arbete. Jämställdhetsmyndighetens existerande uppdrag om jämställdhetsintegrering av universitet och högskolor (JiHU) som planeras upphöra 2019, bör därför förlängas och få fortsatta medel.

9.2.1 Ett samlat anslag

DIK ställer sig bakom förslagen att utbildning och forskning ses som en samlad verksamhetsgren där all verksamhet vid lärosätet ingår, och att varje lärosäte tilldelas ett samlat anslag för denna verksamhetsgren. Vi ställer oss också bakom förslagen att det 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), samt att det utöver detta kan ingå särskilda medel för utpekade ändamål.

DIK anser att ett samlat anslag i grunden är bra och kan bidra till att föra utbildning och forskning närmare varandra, och även gynna samverkan dem emellan. Samtidigt finns risken att vissa lärosäten kommer att använda mer pengar till forskning för att kunna profilera sig, på bekostnad av utbildning. En rapport från UKÄ visar att högskolornas forskningsintäkter under 2007–2017 har ökat med 10,5 miljarder kronor medan utbildningsintäkterna ökat med 2,6 miljarder¹⁵. Detta innebär att högskolan redan idag har en större forskningstyngd. Det är därför viktigt att regeringen i propositioner, regleringsbrev och dialoger betonar att utbildning och forskning ska prioriteras likvärdigt. I utvärderingar ska det vara lätt att följa kostnaderna per ämne uppdelat på olika typer av finansiering, och hur mycket som gått till forskning respektive utbildning.

Utredningen menar att det för utbildningens del inte i första hand är hur resurserna tilldelats som ger relevant information om verksamhetens kvalitet. DIK håller med om att kvalitet mäts på andra sätt, men vill

¹⁵ UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor*, 2019

framhålla att resursfördelningen är en tydlig indikator som givetvis påverkar utbildningens kvalitet, exempelvis mängden undervisningstid, möjligheten att utforma nya undervisningsmetoder med mera.

9.3.1 Den fasta basen

DIK tillstyrker utredningens förslag att hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer.

Som vi tidigare anfört (avsnitt 6.3.2) finns flera problem med en prestationsbaserad resurstilldelning. En fast bas underlättar för ett mer långsiktigt och förutsebart arbete, och kan dessutom främja fler trygga anställningar.

DIK delar också bedömningen att resurstilldelningssystemet även fortsättningsvis till stor del ska vara baserat på studenternas efterfrågan och att basen därför inte ska utgöra den dominerande delen av resurstilldelningssystemet. Man bör givetvis följa och utvärdera effekterna av detta och om det finns behov ytterligare öka den rörliga delen som baseras på antalet studenter.

9.3.2 Resultatbaserad ersättning baserat på antalet helårsstudenter

DIK ser i grunden positivt på utredningens förslag att hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter, samt att den rörliga delen avräknas årligen och baseras på antalet helårsstudenter aktuellt budgetår. Att ersättningen per student blir den samma för alla ämnen skapar förutsättningar för att utjämna skillnader och motverka den nuvarande underfinansieringen av humaniora och samhällsvetenskap. Eftersom modellen innebär att det även i fortsättningen är lärosätets ansvar att bedöma hur resurserna fördelas mellan utbildningar är det dock svårt att se vad förslaget kommer få för effekt på utbud och dimensionering inom olika ämnesområden.

DIK vill här betona att det är viktigt att bygga in mekanismer för att ämnen som traditionellt värderats lägre inte ska fortsätta nedprioriteras genom mindre resurser. Humaniora och samhällsvetenskap har lägst ersättning av alla ämnen¹⁶. Välkomna satsningar har gjorts för att höja utbildningarnas kvalitet genom ökad ersättning, men de har de inte varit tillräckliga. Enligt UKÄ har satsningarna lett till att det finns plats för färre studenter, eftersom de till stor del finansierats inom befintliga ramar¹⁷. En

¹⁶ Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor*

¹⁷ UKÄ, *Finansieringen av svenska universitet och högskolor*, 2019

annan konsekvens av att lärosätena styr över fördelningen kan bli att samma utbildning på olika lärosäten i landet får olika resurser och kvalitet. DIK ser också en risk att förslaget drabbar de konstnärliga högskolorna och utbildningar inom konst, musik, design, dans, teater och cirkus som har betydligt mer kostsamma utbildningar och få studenter. Om regeringen går vidare med förslaget behöver hänsyn tas till detta.

Analysfunktionen eller annan myndighet bör utvärdera detta. Ämnesprislapparna har inneburit att det varit enkelt att följa hur resurser fördelas. Det är viktigt att denna transparens och möjlighet att fortsätta följa fördelningen mellan ämnen kvarstår även om prislapparna tas bort.

Anna Troberg
Förbundsordförande, DIK

Johanna Alm Dahlin
tf Samhällspolitisk chef, DIK