

2019-06-18

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Åsa Odin Ekman
asa.odinekman@tco.se
+46725292448

TCO:s yttrande över En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

U2019/00304/UH

TCO har getts möjlighet att yttra sig över styr- och resursutredningens slutbetänkande, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* (SOU 2019:6).

Sammanfattning och övergripande synpunkter

TCO välkomnar att högskolans styrning och resurstilldelning ses över. TCO anser att delar av utredningens förslag är positiva och att andra behöver utvecklas vidare för att kunna genomföras.

Utredningen presenterar ett ramverk för högskolans styrning och resurstilldelning utan författningsförslag. Detta försvårar i vissa fall möjligheten att bedöma de exakta konsekvenserna av deras genomförande. Det innebär även att somliga förslag kommer att behöva vidareutvecklas på Utbildningsdepartementet.

Detta gäller exempelvis förslaget om ett förfarande med överenskommelser mellan lärosäte och departement. TCO ställer sig skeptisk till förslaget. Om regeringen avser genomföra det vill TCO betona vikten av att det görs stegvis, inte minst för att finna formerna för en fungerande modell för uppföljning och utvärdering, vilket saknas i förslaget. Inget konkret förslag på hur uppföljning bör ske presenteras i utredningen och ingen avvägning görs därmed huruvida ökade krav på uppföljning skulle undergräva fördelarna med modellen.

TCO ser dock gärna att regeringen fördjupar och utvecklar myndighetsdialogen med lärosätena.

TCO anser även att vissa frågor inte bara kan hänskjutas till överenskommelserna. Det gäller exempelvis frågan om breddad rekrytering där TCO efterfrågar ytterligare initiativ under mandatperioden.

Däremot menar TCO att det finns delar av utredningen som regeringen omgående kan gå vidare med och vill särskilt lyfta fram förslaget om livslångt lärande. TCO ställer sig positiv till att utredningen föreslår att högskolans ansvar för livslångt lärande skrivs in i högskolelagen (1992:1434). TCO anser att detta är ett av de

viktigaste utvecklingsområdena för högskolan. TCO anser dock att förslaget är för snävt då det enbart omfattar fort- och vidareutbildning. När författningstexten bereds anser TCO att det bör formuleras i termer av ett omställningsuppdrag så att det även omfattar karriärväxling och andra behov av omställning på arbetsmarknaden. Därutöver menar TCO att en förutsättning för att det ska bli verklighet av det livslånga lärandet är att särskilda resurser tillsätts. Dels behöver högskolan byggas ut så att det livslånga lärandet inte sker på bekostnad av antalet nybörjarplatser inom den högre utbildningen. Dels menar TCO, till skillnad från utredningen, att det är viktigt att ekonomiska incitament införs för att täcka utvecklingskostnader för detta nya utbildningsutbud samt för att säkerställa att uppdraget inte hamnar i skymundan av andra verksamheter inom högskolan.

Generellt anser TCO att utredningen har en för restriktiv inställning till särskilda medel. TCO anser exempelvis att det är angeläget att en resurstilldelning för validering tas fram. Utredningens argument emot detta är inte övertygande.

TCO ställer sig i grunden positiv till utredningens ansats om att förstärka kopplingen mellan utbildning och forskning. TCO tillstyrker därför förslaget om en sammanhållen proposition för utbildning och forskning. TCO ställer sig däremot skeptisk till förslaget om ett samlat anslag, och vill bestämt framföra att en modell för uppföljning i syfte att säkerställa transparens är en förutsättning för förslagets genomförande.

TCO menar att utredningen inte tar ett helhetsgrepp om kompetensförsörjningsfrågorna. TCO hade bland annat gärna sett skarpare förslag på hur tillgängligheten av utbildning i hela landet samt utbildningssamverkan regionalt och nationellt kan förbättras. TCO menar dock att det finns flera relevanta och viktiga förslag att bygga vidare på från andra utredningar. Regeringen bör skyndsamt gå vidare med förslagen från Valideringsdelegationen. Regeringen bör även gå vidare med Arbetsmarknadsutredningens förslag om en samlad kompetensförsörjningspolitik, och ge högskolan en tydlig roll i denna.

TCO ställer sig positiv till förslaget om ändring av högskolelagen i syfte att bredda högskolans uppdrag att bedriva samverkan. TCO delar däremot inte utredningens bedömning vad gäller frågan om att främja samverkan ekonomiskt. TCO anser att Utbildningsdepartementet bör ta ytterligare initiativ för att utveckla ekonomiska incitament för samverkan inom såväl forskning som utbildning.

TCO tillstyrker utredningens förslag om att stärka den akademiska friheten genom en förändring av högskolelagen.

4.6 Förstärkning av vissa normer i högskolelagen

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till ett antal förändringar i högskolelagen i syfte att förstärka vissa normer.

Utredningen föreslår att den akademiska friheten ska förstärkas genom att det förs in en bestämmelse i högskolelagen om att både lärosätena och staten som huvudman ska främja och värna akademisk frihet som en förutsättning för forskning och utbildning på vetenskaplig grund samt för lärosätenas roll som en självständig och kritisk och reflekterande kraft i samhället.

TCO tillstyrker förslaget. I en tid då den fria vetenskapens roll ifrågasätts är det angeläget att värna forskningen och utbildningens frihet. TCO ställer sig positiv till att stärka den akademiska friheten genom förändringar av högskolelagen.

Utredningen föreslår att lärosätenas och den enskilda lärarens frihet i utbildningens utformning förtydligas.

I enlighet med resonemanget ovan anser TCO att det är lämpligt att förtydliga lärosätenas frihet att utforma utbildning, utöver det som fastslås i 7-9 §§ högskolelagen samt de föreskrifter för examina som regeringen meddelar med stöd av 10 a §. TCO anser dock att det är otydligt vad som avses vad gäller den enskilde lärarens självständiga ansvar och frihet att utforma undervisningen.

Utredningen föreslår att det normalt ska ingå både utbildning och forskning i tillsvidareanställda vetenskapligt kompetenta lärares arbetsuppgifter.

TCO tillstyrker förslaget.

5 En långsiktig, sammanhållen och dialogbaserad styrning

Utredningen föreslår att en samlad proposition för högre utbildning och forskning lämnas en gång per mandatperiod (5.1.1).

TCO anser, i likhet med utredningen, att det finns stora fördelar med att utbildning och forskning i större utsträckning behandlas tillsammans i politiken. TCO anser att sammanhållna fyraåriga högskolepropositioner för både forskning och utbildning är ett ändamålsenligt sätt att göra detta. Det skulle ge bättre förutsättningar för att skapa sammanhållna kunskapsmiljöer, längre planeringsperioder och ökad stabilitet i finansieringen. Det skulle även samla och synliggöra regeringens högskolepolitiska prioriteringar. Det är dock angeläget att detta tillvägagångssätt inte begränsar regeringens handlingskraft under pågående fyraårsperiod. Viktiga beslut bör inte dras i långbänk i väntan på den samlade propositionen.

TCO tillstyrker förslaget.

TCO tillstyrker även förslaget att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ges i uppdrag att lämna underlag för den högre utbildningen.

Det är dock av största vikt att arbetet med att ta fram den samlade propositionen ger utrymme för aktörer utanför lärosäten och myndigheter, så som arbetsmarknadens parter, att göra inspel och bidra med underlag direkt till regeringen. Processen för detta bör bygga vidare på erfarenheterna från att ta fram forskningspropositionen och utveckla detta arbete.

Det är även viktigt att regeringen har i åtanke behovet av att skapa sammanhängande forsknings- och utbildningsmiljöer när de beslutar om krav på viss högskoleutbildning för yrkesutövning. Ett exempel som tydliggör detta är att kravet på legitimation för lärare i fritidshem från den 1 juli 2019. Det skulle ha behövt kombineras med en utbyggnad av denna utbildning och en föregående satsning på forskning om lärande i fritidshem så att det inom akademien blivit ett utvecklat forskningsområde med stabil forskningsfinansiering.

Utredningen föreslår ett förfarande med dialog och fyraåriga överenskommelser mellan Utbildningsdepartementet och respektive lärosäte.

TCO ser fördelar med en utvecklad dialog mellan lärosäten och regeringen och att den föreslagna samlade propositionen utgör utgångspunkten för dessa.

TCO ställer sig dock skeptisk till förslaget om överenskommelser. Förfarandet riskerar att bli mycket arbetsamt för såväl departement som lärosäte. Det blir svårt att uppnå en jämbördighet i processen, som riskerar att missgynna mindre lärosäten då de inte har samma möjligheter som större lärosäten att avsätta mer omfattande resurser till deltagande i processen. Det skulle kräva en utökning av de personella resurserna på Utbildningsdepartementet. TCO anser inte att förslaget har tillräckligt stora fördelar för att motivera detta.

Det är svårt att fullt ut bedöma förslaget om överenskommelser då utredningens beskrivning saknar många detaljer. Exempelvis förutsätter utredningens resonemang att samsyn nås. Det saknas förslag på hur en situation där lärosäten och departement har olika uppfattningar bör hanteras.

TCO ser även en risk för alltför stark politisk styrning som kan hota den akademiska friheten.

TCO instämmer dock i behovet av en bättre dialog mellan departement och lärosäten, inte minst om samlade propositioner införs. TCO är även i princip positiv till större möjligheter för lärosäten att profilera sig. Istället för en övergång till det

dialogförfarande som föreslås av utredning bör den befintliga myndighetsdialogen fördjupas och utvecklas.

Om regeringen går vidare med förslaget är det viktigt att den process som tas fram inte blir allt för sluten. Även aktörer utanför departement och lärosäte bör ges en relevant roll att bidra till att definiera behov. Om inte arbetslivet och regionala parter ges en roll finns risken att överenskommelserna utmynnar i uppdrag som inte beaktar arbetslivets behov avseende såväl kompetensförsörjning som vidareutbildning.

Om regeringen går vidare med det föreslagna förfarandet för överenskommelser är det avgörande att en väl avvägd modell för uppföljning och utvärdering tas fram. Den styrningsmodell som föreslås ger stor frihet till lärosätena att definiera hur olika kvalitativa mål ska uppnås. Utredningen lämnar dock inget förslag på hur en modell för utvärdering och uppföljning bör utformas. Därmed görs heller ingen avvägning av huruvida fördelarna med ett överenskommelseförfarande är tillräckligt stora för att väga upp för det merarbete som en utökad uppföljning skulle innebära, liksom eventuell detaljstyrning. TCO ställer sig skeptisk till att så är fallet.

TCO vill understryka vikten av att en modell för uppföljning tas fram, för att säkerställa transparens och för att Utbildningsdepartementet ska kunna bedöma hur väl överenskommelserna genomförts.

I avsnitt 5.3.1 framför utredningen istället att den årliga rapporteringen bör förenklas. Givet avsaknaden av ett konkret förslag på hur överenskommelserna ska följas upp har TCO svårt att instämmer i utredningens bedömning.

5.4 Analys och uppföljning av högre utbildning och forskning

Utredningen föreslår inrättandet av en särskild analysfunktion som får i uppdrag att genomföra samlade och oberoende analyser.

TCO ställer sig positiv till förslaget. Centralt är att analysfunktionen kompletterar, men inte ersätter, de analys- och uppföljningsuppdrag som olika myndigheter redan har.

TCO vill dock påpeka att den analysfunktion som föreslås inte motsvarar behovet av en löpande uppföljning och utvärdering som uppstår om det föreslagna dialog- och överenskommelseförfarandet införs. På grund av sitt fristående har analysfunktionen en annan roll att spela.

6.2.1 Vad ska styra utbildningsutbudets utformning?

Utredningen föreslår 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.

TCO 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. TCO är också positiva till förslaget att komplettera med en skrivning om att utbudet ska utformas med hänsyn till kunskapsutvecklingen.

6.2.2 Behöver utbildningsutbudet styras tydligare utifrån arbetsmarknadens behov?

Utredningen bedömer att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätenas ansvar. Utredningen föreslår att regeringen styr utbildningens omfattning på totalnivå genom att i regleringsbrev ange fyraåriga utbildningsuppdrag till respektive lärosäte med mål om antal helårsstudenter på totalnivå, examensmål inom vissa utbildningar som leder till legitimationsyrken, samt eventuella särskilda åtaganden som lärosätet och regeringen fastställt i dialog.

TCO instämmer i att utformningen av utbildningsutbudet fortsatt bör vara lärosätenas ansvar.

TCO ser vissa problem med kombinationen av förslaget om att ge utbildningsuppdrag som reglerar antalet utbildningsplatser och förslaget om ersättningsbelopp. TCO framför dessa synpunkter under rubriken 9.3. TCO ställer sig positiv till förslaget att sätta examinationsmål för utbildningar till vissa legitimationsyrken.

TCO anser dock att det finns vissa brister i dimensioneringen av utbildning i dag, framförallt avseende arbetslivets behov (vilket framfördes i TCO:s yttrande över *Högre utbildning under tjugo år* (SOU 2015:70) som den remitterade utredningen hänvisar till). TCO ser därför behov av att lärosätena vidareutvecklar sitt arbete med att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov (se synpunkter under 6.2.3 samt 6.3).

TCO vill även lyfta att Arbetsmarknadsutredningen i sitt slutbetänkande konstaterade att det saknas en sammanhängande kompetensförsörjningspolitik i Sverige.¹ I den mån det finns en kompetensförsörjningspolitik menar TCO att den högre utbildningen ofta ges en ganska marginell roll jämfört med andra utbildningsformer.

TCO anser att regeringen bör ta ett helhetsgrepp om kompetensförsörjningen för både den nationella och regionala nivån. TCO anser att det är angeläget att Utbildningsdepartementet tar en

¹ *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2019:3)

aktiv roll i utvecklandet av denna, så att högskolan inkluderas i såväl framtagandet av prognoser, strategier och samverkansstrukturer istället för att hamna i ett eget stuprör.

6.2.3 Hela landets behov av utbildning

Utredningen föreslår att UKÄ ges i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att möjliggöra gemensamma examenstillstånd eller examenstillstånd som bygger på överenskommelser om att ett annat lärosäte bidrar med nödvändig kompetens. Utredningen föreslår även att frågan om hur man kan underlätta för två eller flera lärosäten att bedriva gemensamma utbildningar utreds.

TCO tillstyrker förslagen. Utvecklade möjligheter till samarbeten mellan lärosäten är 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.

TCO instämmer även i utredningens bedömning att det arbete som har inletts med att skapa nationella och regionala samverkansarenor bör utvecklas vidare samt att nationella och regionala behov av kompetens- och kunskapsförsörjning bör vara delar i lärosätenas dimensionering. TCO anser att det är olyckligt att utredningen inte lämnar några skarpa förslag för att främja detta.

En dialog där regionala parter deltar behövs eftersom kompetensförsörjningen faller inom det regionala utvecklingsansvaret som ligger hos regionerna. Utifrån det regionala kompetensförsörjningsuppdraget har regionerna god inblick i vilken kompetens som behövs på medellång och lång sikt.

Tidigare utvärderingar av de regionala kompetensplattformarna visar dock att högskolan och den högre utbildningen i mycket få fall ingår i detta arbete.² Samtidigt saknas ofta det regionala arbetsmarknadsperspektivet i lärosätenas utbildningsplanering eftersom deras utbildningsuppdrag är nationellt, vilket påpekas av såväl styr- och resursutredningen som andra aktörer.³

TCO vill upprepa det som framförs ovan om att regeringen bör ta fram en sammanhängande kompetensförsörjningspolitik, med bättre utbildningssamverkan för att identifiera regionala behov på arbetsmarknaden. Regeringen kan även i reglersbrev ålägga lärosätena att föra en dialog gällande behov och dimensionering av högre utbildning utifrån det regionala

² Tillväxtverket, 2016, *Regionalt kompetens försörjningsarbete. Systembild, utmaningar och möjligheter*.

³ UKÄ, 2018, *Samverkan om dimensionering av utbildning. En kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag*.

kompetensförsörjningsuppdraget med regionerna, och det regionala näringslivet. När det gäller lärarutbildningarna bör RUC, regionala utvecklingscenter, spela en roll i dialogerna.

TCO vill även lyfta fram satsningar på distansutbildning och kommunala lärcentra som viktiga verktyg för att möta hela landets behov av utbildning. TCO förordar ytterligare satsningar för att utveckla distansutbildningen under denna mandatperiod. Inte minst är det viktigt att utveckla de distansbaserade yrkesprogrammen, då dessa är mycket viktiga för kompetensförsörjningen till ett antal yrken där det i dag råder brist på svensk arbetsmarknad. Kommunala lärcentra bidrar både som infrastruktur för självständiga distansstudier och för att bedriva utlokaliserad utbildning. Lärcentra är viktiga såväl för möjligheterna till omställning i hela landet, för att minska de geografiska utbildningsklyftorna som för att möta kompetensförsörjningsbehov lokalt.

Den parlamentariska landsbygdskommittén lade i sitt slutbetänkande ett offensivt förslag på att regeringen skulle säkerställa att det fanns utbildningscentra för högre utbildning i kommuner i funktionella analysregioner utan högskola/universitet och med få lärcentra samt i kommuner som berörs av kommitténs näringslivspaket till kommuner med extra stora utmaningar. De föreslog ett årligt statsbidrag.⁴

Den landsbygdsproposition som slutligen antogs av riksdagen innehöll förvisso en satsning på lärcentra.⁵ Denna satsning hade dock två allvarliga brister. Till att börja med innehöll den relativt lite pengar: 50 miljoner kronor för år 2018 och 70 miljoner kronor för 2019.

För det andra så innehöll förordningen för statsbidraget en annan inriktning än just högre utbildning. I förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum 1 § anges följande definition:

Med lärcentrum avses i denna förordning en verksamhet inom kommunal vuxenutbildning där den studerande erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal samt ges möjlighet att möta andra studerande. Lärcentrum kan även vara tillgängliga för studier inom andra utbildningsformer och på olika utbildningsnivåer.

Detta innebär att Skolverket, som fördelar statsbidraget, endast beviljar ansökningar från lärcentra som vänder sig till kommunal vuxenutbildning. Dessa lärcentra får vända sig till andra

⁴ SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*

⁵ Prop. 2017/18:179 *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder – för ett Sverige som håller ihop*

utbildningsformer utöver kommunal vuxenutbildning, men ett lärcentrum som endast vänder sig till högre utbildning kan inte beviljas statsbidrag. Den signal som sänds ut är även att det företrädesvis är den kommunala vuxenutbildningen som är fokus för satsningen.

TCO anser att regeringen under denna mandatperiod bör göra verklighet av den ambition som presenterades av den parlamentariska landsbygdskommittén.

6.3 Hur ska behovet av livslångt lärande tillgodoses?

Utredningen föreslår att regeringen tar initiativ till att det i högskolelagen åter regleras att det i utbildning på grundnivå och avancerad nivå även ingår fortbildning och vidareutbildning.

Globaliseringen, den tekniska utvecklingen och den gröna omställningen innebär att nya kunskapskrav tillkommer på arbetsmarknaden och att gamla jobb ersätts av nya. Samtidigt är den största utmaningen på svensk arbetsmarknad att det råder brist på arbetskraft med rätt kompetens. För att möta dessa utmaningar, och dessutom kunna arbeta högre upp i åldrarna, krävs goda möjligheter till vidareutbildning under ett helt yrkesliv för att fylla på med nya kunskaper eller byta bana. Enligt en SCB-undersökning som TCO lät göra bland yrkesverksamma tjänstemän uppgav sex av tio att de skulle välja den högre utbildningen om de lät vidareutbilda sig. Samma undersökning visar att det som efterfrågas av yrkesverksamma är ett flexibelt kursutbud på deltid och distans som går att kombinera med arbete.

Samtidigt som behoven av det livslånga lärandet ökar har det relevanta kursutbudet och de fristående kurserna inom högskolan minskat. Det framgår av undersökningar som gjorts med lite olika metoder av såväl TCO som Riksrevisionen och offentliga utredningar.⁶

TCO ställer sig därför positiv till att högskolans ansvar för det livslånga lärandet skrivs in i högskolelagen. TCO anser dock att förslaget 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

⁶ TCO, 2015, *Ny kunskap för nya jobb. Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma*; SOU 2015:70 *Högre utbildning under tjugo år*; RiR 2016:15, *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*.

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.

TCO anser därför att den författningstext som tas fram behöver ges en bredare innebörd och bör formuleras som ett omställningsuppdrag för att även omfatta karriärväxling och andra behov av omställning på arbetsmarknaden.

TCO instämmer i utredningens bedömning att dagens resurstilldelningssystem är ett avgörande hinder för att högskolan ska kunna göra verklighet av det livslånga lärandet. Utredningen anser att detta hinder röjs med den ersättningsmodell som föreslås, där det prestationsbaserade ersättningsbeloppet tas bort. TCO instämmer inte i detta.

TCO anser istället att det krävs ekonomiska incitament. Utan en särskild resurstilldelning befarar TCO att det livslånga lärandet kommer att genomföras i mycket begränsad utsträckning. Särskilda medel krävs dels för att täcka de särskilda kostnader som uppstår och dels för att skapa en drivkraft för högskolan att utveckla ett relevant kursutbud. TCO har tidigare föreslagit flera olika modeller för hur ett särskilt ersättningsbelopp kan utformas: särskilda anslag till utbildning för yrkesverksamma, högre ersättning för studenter registrerade för vidareutbildning, till kursutbudet, eller anslag fördelade efter ansökan från lärosäten.⁷

Givet utredningens förslag i övrigt anser TCO att det viktigaste är att tillgängliggöra medel för att täcka utvecklingskostnader, exempelvis motsvarande det uppdrag som regeringen gav till Vinnova under den förra mandatperioden.⁸ Regeringen bör därför noga utvärdera pilotprojektet för att överväga hur det kan göras permanent. Goda erfarenheter kan även hämtas från exempelvis KK-stiftelsen.

Avslutningsvis gällande finansiering vill TCO framföra att utredningens direktiv om kostnadsneutralitet är problematiskt. Det innebär att en utökning av ett kursutbud för att främja det livslånga

⁷ TCO, 2017, *Återkommande utveckling - Förslag till ett omställningsuppdrag för högskolan*.

⁸ Näringsdepartementet 2018-02-15 *Uppdrag att genomföra pilotprojekt för flexibla korta kurser för yrkesverksamma specialister (N2018/01043/IFK)*.

lärandet måste ske på bekostnad av antalet utbildningar för nybörjarstudenter. TCO menar därför att det livslånga lärandet bör göras möjligt genom en utbyggnad av antalet högskoleplatser. TCO är optimistisk över att detta kan göras inom ramen för januariavtalets punkt 14 och dess skrivningar om en utbyggnad av kunskapslyftet.

TCO delar utredningens bedömning att ökad uppdragsutbildning är ett viktigt instrument. Inte minst bör det finnas potential att öka den i dag 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. Regeringen bör därför snarast genomföra Valideringsdelegationens förslag om att ändra förordningen om uppdragsutbildning så att det blir möjligt att tillgodoräkna reell kompetens.

TCO vill även poängtera att uppdragsutbildning kan komplettera, men inte ersätta, ett mer tillgängligt och relevant reguljärt utbildningsutbud för yrkesverksamma. Inte minst gäller det i privat sektor där den uppdragsutbildning som beställs i regel är relativt snävt avgränsad till det enskilda företags 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.

TCO delar utredningens uppfattning om att den öppna nätbaserade utbildningen kan vara ett komplement till den reguljära distansutbildningen.

6.4.2 Dimensionering av utbildning på forskarnivå

Utredningen konstaterar att det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå en målbild för forskarutbildningen men bedömer att både regeringen och lärosätena har ett ansvar att på sina respektive nivåer ha en uppfattning om forskarutbildningens omfattning och

inriktning utifrån olika behov, att följa utvecklingen i ljuset av detta och vid behov vidta åtgärder.

TCO har inget att invända mot detta. Lärosätena behöver i sin dimensionering av forskarutbildningen ta ansvar för sin egen långsiktiga kompetensförsörjning och för att säkra den framtida lärarkapaciteten och därmed utbildningskapaciteten. TCO vill dock också framhålla att forskarutbildade har en arbetsmarknad utanför lärosätena. Denna har vuxit i takt med att krav ställs på att verksamheter som exempelvis skolan ska bedrivas på vetenskaplig grund, och karriärvägar byggs upp för forskarutbildade inom kommuner och regioner. Dimensionering av forskarutbildning i likhet med dimensionering av grundutbildning måste utformas utifrån samhällets behov av utbildade, inte enbart lärosätenas behov.

6.5 Breddad rekrytering

Utredningen bedömer att lärosätenas arbete med breddad rekrytering kan följas upp via den dialogbaserade styrningen.

UKÄ uppskattade år 2018 att fler än 5 000 studenter med goda betyg från gymnasiet skulle kunna rekryteras till högskolan varje år om den sociala snedrekryteringen inte varit så stark.⁹ TCO anser att det är av central vikt att det tas ytterligare steg under denna mandatperiod för att bredda rekryteringen.

TCO vill påminna om det förslag om brett deltagande i högre utbildning som regeringen remitterade år 2017.¹⁰ Efter kritik mot att förslaget åtföljdes av någon särskild resurstilldelning drogs förslaget tillbaka och med hänvisning till styr- och resursutredningen. TCO anser därför att det är olyckligt att utredningen inte lägger något skarpt förslag utan hänvisar till den dialogbaserade styrningen.

TCO menar att det behövs nya verktyg för att åtgärda den sociala snedrekryteringen. TCO anser att regeringen bör återuppta arbetet med det förslag som drogs tillbaka och överväga ytterligare åtgärder under mandatperioden.

Utredningen bedömer att utbildning på alla tre nivåer bör ingå i lärosätenas arbete med breddad rekrytering. TCO instämmer i denna bedömning.

6.6 Forskning

Utredningen föreslår att regering och riksdag uttalar ett mål och formulerar en plan för att andelen direkta statsanslag ska utgöra minst hälften av de totala forskningsintäkterna vid universitet och

⁹ UKÄ, 2018, *Förkunskaper, social bakgrund och rekrytering till högskolan*.

¹⁰ Utbildningsdepartementet, 2017-07-18, Remiss av promemorian *Brett deltagande i högskoleutbildning* (U2017/03082/UH).

högskolor i landet inom den närmaste åttaårsperioden. Utredningen föreslår att detta görs genom att basanslagen prioriteras i kommande forskningsanslag och genom att medel omfördelas från myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag.

TCO anser att det vore positivt med en ökning av basanslagen. Däremot ställer sig TCO försiktigt skeptisk till att sätta ett procentuellt mål. Det skulle i praktiken innebära att basanslagen skulle behöva öka till lärosäten som erhåller stora forskningsanslag från privata finansiärer, även om utredningen inte föreslår att så ska ske per automatik.

TCO avstyrker förslaget att öka basanslagen genom att omfördela medel från myndigheter som delar ut statliga forskningsbidrag. TCO anser att forskningsråden är kvalitetsdrivande för den forskning som bedrivs vid svenska lärosäten.

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Utredningen föreslår en förändring av högskolelagen 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.

TCO ställer sig positiv till en breddning av formuleringen i högskolelagen. Högskolans samverkansuppdrag avseende såväl forskning och utbildning ökar i vikt och behöver utvecklas ytterligare.

TCO tillstyrker förslaget.

TCO efterfrågar dock ytterligare initiativ till att främja personmobilitet mellan lärosäten och omgivande samhället, vilket inte ingår i utredningens förslag om samverkan. Exempelvis efterfrågar TCO förslag på hur lärosätena kan arbeta med att adjungera lärar- och forskarkompetens som är anställda hos offentliga och privata arbetsgivare.

7.4 Samverkan som del av ett nationellt kvalitetssäkringssystem + 7.5 Styrning och uppföljning genom överenskommelser

Utredningen föreslår att bedömning och uppföljning av lärosätenas samverkansarbete primärt sker inom ramen för det nationella kvalitetssäkringssystemet för utbildning och forskning med UKÄ som ansvarig myndighet. Regeringen kan för att få en samlad nationell bild av specifika områden ge UKÄ i uppdrag att genomföra tematiska utvärderingar.

TCO ställer sig positiv till att lärosätenas samverkan är ett bedömningsområde i kvalitetssäkringssystemet för högre utbildning och forskning. TCO vill dock 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.

Utredningen föreslår att styrning och uppföljning av prioriterade samverkansaspekter kan ske inom ramen för överenskommelserna och deras uppföljning.

Då TCO avstyrker förslaget om överenskommelser är det ej aktuellt att tillstyrka förslaget. TCO vill dock påminna om att utredningen inte lagt något konkret förslag på hur uppföljning av överenskommelserna bör ske. Förslaget aktualiserar behovet av en modell för uppföljning, som TCO påpekat i detta remissvar.

7.6 Att främja samverkan ekonomiskt

Utredningen föreslår att regeringen för större och långsiktiga satsningar och för specifika samverkansaspekter lämna uppdrag om utlysningar vars beredningsprocess är transparent. För att förstärka långsiktigheten i samverkansarbetet föreslås dessa medel övergå, efter utvärdering, till ordinarie anslag till lärosätet.

Utredningen avstår därmed från att vidareutveckla den modell för att främja samverkan som togs fram av Vinnova, då detta inte anses förenligt med den styrningsmodell som föreslås i övrigt. Givet utredningens direktiv förväntade sig TCO att utredningen skulle överväga olika alternativ till hur samverkan kan premieras ekonomiskt. TCO beklagar att utredningen valt att inte göra detta.

I takt med att förändringstrycket ökar och kompetenskraven i arbetslivet höjs blir det alltmer uppenbart att högskolans samverkansuppdrag och roll i omställning behöver utvecklas ytterligare. Lärosätenas aktiviteter på området behöver därför stärkas och premieras. För att inte samverkansuppdraget ska hamna i skymundan av lärosätenas övriga åtaganden måste incitamenten till samverkan bli fler och uppdraget att samverka integreras bättre i högskolans verksamhet.

TCO anser att den modell som Vinnova föreslog och som remissbehandlades var ett steg på vägen men behövde vidareutvecklas.

TCO anser inte nödvändigtvis att det är fel med särskilda utlysningar för samverkan, men menar att det är en modell som framförallt främjar flaggskepssatsningar. Utredningen lämnar inte förslag på hur samverkan bättre kan genomsyra lärosätenas processer i stort. Även om TCO ställer sig positiv till den förändring av högskolelagen som föreslås menar TCO att denna inte är tillräcklig för att uppnå detta.

Merparten av utredningens förslag avseende samverkan rör forskningssamverkan. TCO vill påpeka vikten av att även främja utbildningssamverkan, då denna inte fungerar så bra som den borde. Det som framförs i detta yttrande under rubrik 6.2.3 berör detta. Därutöver vill TCO framföra vikten av att vidareutveckla samverkan kring innehållet i utbildningarna.

Att högskolan samverkar i sin utbildningsverksamhet med arbetslivet och berörda professioner har stor betydelse för en snabbare övergång till relevant arbete efter avslutade studier. Samverkan kan även bidra till att säkerställa att relevant kunskap förmedlas genom utbildningarna. TCO anser även att de ekonomiska aspekterna av utbildningssamverkan behöver belysas. Utbildningssamverkan kan exempelvis resurssättas genom särskilda indikatorer eller genom att en del av resurserna till grundutbildningen öronmärks.

TCO anser sammantaget att Utbildningsdepartementet bör ta ytterligare initiativ för att se över hur samverkan kan främjas ekonomiskt för såväl forskning och utbildning.

7.8 Innovationssystemet

Utredningen föreslår att högskolans roll i det nationella innovationssystemet belyses i en särskild utredning.

TCO 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. En stor del av samhällets samlade innovationer kan kopplas till färdigutbildade studenter och forskarstuderande som ännu inte valt karriärväg kan ofta vara mer intresserade av att nyttiggöra och kommersialisera innovationer utifrån de senaste forskningsrönen. Dessa delar av högskolans bidrag till samhällets innovationskraft har dock historiskt förbisetts.

8 Jämställdhet

Utredningen föreslår jämställdhetsintegrering som strategi. Det innebär att jämställdhet ska finnas med i verksamhetens ordinarie arbete i stället för som ett spår vid sidan om. Följaktligen avskaffas professorsmålen. Jämställdhet finns istället med som bedömningsområde i kvalitetssäkringssystemet och föreslås ingå i överenskommelserna.

Utredningen föreslår att UKÄ ges ett tydligt ansvar för utvärdering och uppföljning av högskolans jämställdhetsarbete.

TCO tillstyrker jämställdhetsintegrering som strategi men ser vissa risker med att överge de kvantitativa mål som finns i dag i form av professorsmålen. TCO tillstyrker därför förslaget om uppdraget till UKÄ.

9.2.1 Ett samlat anslag

Utredningen föreslår att varje lärosäte tilldelas ett samlat anslag för utbildning och forskning.

TCO ser flera fördelar med att föra utbildning och forskning närmare genom att samla resurserna. Det kan möjliggöra långsiktighet och ökad flexibilitet. Rätt använt kan det innebära bättre resursanvändning och möjligheten att utveckla sammanhängande kunskapsmiljöer. Det skulle därmed kunna stärka utbildningens kvalitet.

TCO ser dock en risk för att ett samlat anslag kan komma att missgynna undervisning, om medel överförs från utbildning till forskning. Speciellt inom de utbildningstunga områdena, exempelvis lärarutbildningen, är denna risk uppenbar. I argumentationen för ett samlat anslag har det bland annat framförts att utbildningens kvalitet skulle kunna förbättras genom utnyttjande av forskningsmedel. Som det ser ut i dag finns dock inte den möjligheten inom de utbildningstunga områdena eller hos mindre lärosäten med begränsade forskningsresurser.

TCO anser att ett samlat anslag kräver större transparens i den interna resurstilldelningen och redovisning av vissa indikatorer som i dag är svåra att följa upp. En central fråga är mängden lärarledd tid. TCO anser att lärosäten bör redovisa nyckeltal för antalet lärarledda timmar inom olika utbildningar. Detta krav bör införas oavsett om regeringen går vidare med utredningens förslag, men blir särskilt viktigt om ett samlat anslag införs. Frågan om ett samlat anslag aktualiserar alltså det som framförs i detta remissvar om vikten av en modell för uppföljning och insyn.

9.3 Utbildningsramen

Utredningen föreslår att hälften av utbildningsramen utgör en bas som inte varierar med det faktiska antalet helårsstudenter eller deras prestationer. Hälften av utbildningsramen förs rörlig och beroende av antalet studenter. Det prestationsbaserade beloppet avskaffas.

TCO har under flera års tid efterfrågat en minskning av det prestationsbaserade beloppet. Utredningen går ett steg längre genom att föreslå att det helt tas bort. Därmed avskaffas incitamentet för lärosäten att arbeta med att förbättra och skapa förutsättningar för genomströmning.

TCO anser att det endast är lämpligt att avskaffa det prestationsbaserade beloppet om ett nytt verktyg införs för att främja genomströmning, i form av något slags mål eller incitament. Inte minst är det viktigt att lärosäten har ett tydligt ansvar för att ge studenter förutsättningar och stöd för att genomföra sina studier

(vilket även aktualiserar det som framförs i detta remissvar under rubrik 6.5).

Utredningen föreslår att det fastställs ett mål för antalet helårsstudenter för varje lärosäte. De ämnesbaserade ersättningsbeloppen tas bort och ersätts av ett rörligt belopp motsvarande den genomsnittligt beräknade ersättningen per helårsstudent. Ersättningsbeloppet varierar enligt förslaget från lärosäte till lärosäte.

TCO anser att dagens ersättningsbelopp behöver ses över och att antalet ersättningsbelopp bör minskas. Ämnesindelningen har missgynnat vissa ämnen, så som humaniora och samhällsvetenskap. Den strikta uppdelningen mellan discipliner har i vissa fall hindrat utvecklingen av nya metoder.

Konsekvenserna av ett borttagande av ämnesbaserade ersättningsbelopp är svåröverblickbara. TCO befarar att det leder till ökade fördelningskonflikter på lärosätetsnivå där lokala styrkeförhållanden avgör vilka utbildningsområden som kommer att gynnas eller missgynnas och där forskarutbildningen utöver fakultetsmedlens användning även kommer att konkurrera med grundutbildningen. Beroende på den lokala prislappspolitiken kan konsekvensen också bli att samma utbildning på olika lärosäten i landet kommer att variera i tilldelning och kvalitet.

Därutöver kan den modell som föreslås ha en konserverande effekt på utbildningsutbudet på lärosätena, då den utgår från det utbildningslandskap som råder i dag. Den begränsar lärosätenas möjlighet att förändra sammansättningen av sitt utbildningsutbud.

TCO avstyrker därför en modell med enhetliga belopp i kombination med ett mål om antal helårsstudenter.

TCO anser dock att Utbildningsdepartementet bör ta ytterligare initiativ till att se över och revidera dagens system med ersättningsbelopp.

Utredningen föreslår ingen särskild ersättning för validering. Tillgodoräknande av reell kompetens ingår i dag i lärosätenas ansvar men det finns ingen särskild ersättning kopplad till uppgiften. Utredningen noterar att Valideringsdelegationen gjort bedömningen att ett lärosätes tillgodoräknande av reell kompetens bör ersättas med en schabloniserad ersättning.¹¹

¹¹ *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande* (SOU 2018:29). TCO vill 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.

Styr- och resursutredningen anför att det skulle göra ersättningsmodellen mer komplicerad om en särskild ersättning för validering införs, att det skulle motverka ambitionen om att främja lärosätets helhetsansvar samt att regeringen bör undvika en för omfattande användning av öronmärkta medel.

TCO anser inte att dessa argument är övertygande. Lärosätena har varit skyldiga att tillgodoräkna reell kompetens sedan slutet av 1980-talet, även om den exakta formuleringen i högskoleförordningen varierat över tid. Trots detta 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.

TCO ställer sig mycket skeptisk till att det kommer att ske några större framsteg inom denna fråga som konsekvens av de generella förändringar av styrningen som föreslås. Samtidigt tror TCO inte att högskolans förmåga att ta ett helhetsansvar för verksamheten undergrävs av införandet av ett ersättningsbelopp för validering.

TCO 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 möjligheten till tillgodoräknande att tröskeln till vidareutbildning sänks både ekonomiskt och tidsmässigt.

Regeringen bör snarast genomföra Valideringsdelegationens förslag om att ge lärosäten ersättning i efterhand för validering av reell kompetens som resulterat i ett tillgodoräknande. Delegationen bedömer att kostnaden skulle bli högst 25 miljoner kronor per år.

9.4 Forskningsramen

Utredningen föreslår att ett utökat utbildningsuppdrag leder till en ökning av lärosätets forskningsram. Utredningen föreslår att dagens basresurs om 12 000 kr per helårsstudent ligger fast.

TCO instämmer i förslaget att ett utökat utbildningsuppdrag bör leda till en ökning av lärosätets forskningsram. TCO kan inte bedöma huruvida 12 000 kr är det lämpliga beloppet.

Utredningen föreslår att nuvarande anslagstilldelning baserat på betygssättning av lärosätenas samlade samverkansarbete upphör.

TCO instämmer inte i utredningens bedömning vad gäller resurssättning av samverkan (se synpunkter under rubriken 7.6). Följaktligen avstyrker TCO utredningens förslag.

9.5 Särskilda medel

Utredningen förslår att även fortsättningsvis bör utgå särskilda medel för utpekade åtaganden och att dessa bör överföras till det samlade anslaget för respektive lärosätet.

Förutsatt att det råder transparens och att en modell för uppföljning införs (i enlighet med synpunkterna som framförs under 9.2.1) inget att invända mot detta.

TCO anser dock att utredningen landar i en för restriktiv hållning i relation till särskilda medel i sitt förslag. TCO instämmer inte i utredningens inställning att öronmärkta medel definitionsmässigt försvårar ett helhetsansvar för lärosätena. Stora verksamheter måste klara av att ha flera intäktskällor och ändå klara av att behålla ett helhetsansvar. Givet utredningens förslag att tillföra särskilda medel till det samlade anslaget anser TCO att det föreligger goda förutsättningar för lärosätena att klara detta.

I enlighet med detta föreslår TCO i detta yttrande särskild ersättning för livslångt lärande och validering, men det kan även bli aktuellt i andra fall.

Eva Nordmark
Ordförande

Åsa Odin Ekman
Utredare