

Remiss av betänkandet En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)

Bakgrund

Regeringen beslutade den 27 april 2017 att tillsätta utredningen Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten (dir 2017:46). I uppdraget låg att göra en samlad översyn av universitetens och högskolornas styrning inklusive resurstilldelning.

Utredningen menar bland annat att en ändamålsenlig styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten måste:

- Främja akademisk frihet, kvalitet och ansvarstagande – garantera det fria kunskapssökandet och främja en stark kvalitetskultur genom att hålla fokus på resultat och kvalitet och samtidigt undvika detaljstyrning eller snedvridande incitament.
- Främja ett rollsäkert samhällsansvar – lärosätena bör förväntas att utifrån en stark akademisk integritet göra vad de kan för att den kunskap och kompetens som skapas kommer till nytta i samhället på olika sätt.
- Främja strategisk handlingsförmåga – ge lärosätena långsiktiga ramar och handlingsutrymme att ta ansvar utifrån sina respektive förutsättningar.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 33 000 medlemmar arbetar inom livsvetenskaperna, miljö, jord, skog, de fysiska vetenskaperna, matematik och informationsteknologi. Av dessa arbetar närmare 4 300 med vetenskaplig forskning och utveckling. Omkring 4 500 är anställda och 1 900 studerar inom universitet och högskola. Drygt en fjärdedel av medlemmarna har disputerat. Naturvetarna är kontaktförbund för Karolinska Institutet och Sveriges lantbruksuniversitet samt de flesta statliga forskningsfinansiärer.

Naturvetarnas synpunkter

Utredningens förslag kan leda till en förbättrad styrning av högskolan. Flera av förslagen går i en riktning som Naturvetarna länge efterfrågat. Naturvetarna delar utredningens bedömningar och tillstyrker förslagen, förutom 6.2.2, 6.2.3, 6.6.5, 9.4.1, 9.4.3, 9.5, 9.7 vilka vi lämnar utan synpunkter. Några förslag kommenteras särskilt nedan. Ett antal centrala frågor för styrning och kvalitet har inte besvarats i betänkandet och Naturvetarna lämnar förslag kring dessa till propositionen eller framtida utredningar.

5.1.1 En samlad proposition för högre utbildning och forskning vart fjärde år

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

Naturvetarna tillstyrker förslaget. Lärosätena får med detta bättre förutsättning att långsiktigt leda och planera sin verksamhet och större möjligheter att ta ansvar för sin verksamhetsutveckling utifrån sina respektive förutsättningar. Att ge lärosätena sådana långsiktiga möjligheter till verksamhetsutveckling är något som Naturvetarna har arbetat för under lång tid.

5.1.4 Regeringens behov av underlag till en samlad proposition

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

Naturvetarna tillstyrker förslaget. En fortsatt dialog med arbetsmarknadens parter och studenterna är naturligtvis också nödvändigt inför varje proposition. Att ha en nära dialog med arbetsmarknadens parter och studenter är viktigt för att få en större förståelse dels för hur befintliga utbildningar uppfattas av de som studerar, dels för att få en inblick i vilken utveckling som förväntas på arbetsmarknaden framöver.

5.2.3 En mer långsiktig, fokuserad och dialogbaserad styrning

Utredningens bedömning: Regeringens styrning av högre utbildning och forskning bör ha ett dialogbaserat och fyraårigt perspektiv med avseende på mål, dimensionering, uppdrag och resurstilldelning.

Ekonomiska incitament bör initialt inte kopplas till överenskommelserna

Utredningens förslag: 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 lärosätesspecifikt 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 lärosätesspecifikt utformning.

Naturvetarna delar bedömningen. Naturvetarna tillstyrker förslaget. Lärosätena får med detta bättre förutsättning att långsiktigt leda och planera sin verksamhet och större möjligheter att ansvara för sin verksamhetsutveckling.

Lärosätena måste få en reell möjlighet att själva styra sin verksamhet för att kunna bygga upp de bästa forsknings- och utbildningsmiljöerna, kunna arbeta långsiktigt samt vara goda och ansvarstagande arbetsgivare. Strategisk och långsiktig planering, ansvarsfördelning, profilering och koncentration är avgörande faktorer för ett effektivt och framgångsrikt utbildnings- och forskningssystem.

Det är viktigt att systemet ger utrymme för satsningar på nyskapande forskningsprojekt, vilka i hög utsträckning kräver långsiktighet i förutsättningar och planering. Nuvarande

kortsiktighet i lärosätenas planering av verksamheten gör det svårt att satsa på stora, långsiktiga projekt. Starka och stabila forskningsmiljöer, med goda villkor för forskning och utbildning samt konkurrenskraftiga villkor för forskarna skapar förutsättningar för kvalitet. Resurserna måste ge utrymme för intressanta forskningsprojekt även om dessa är krävande i form av stora risker, långa löptider och dyrbar utrustning.

Styrningen av högskolan måste skapa förutsättningar för adekvata anställningar för forskare och lärare och därmed möjligheter för lärosätena att ta sitt fulla ansvar som arbetsgivare. Lärosätena måste därför ges förutsättningar för att ha en tjänstestruktur baserad på tillsvidareanställningar vilket kräver mer egenmakt över resurserna men också större möjligheter att själva styra sin verksamhet.

5.4.3 Organisatorisk form och finansiering

Utredningens förslag:

- 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.
- UKÅ utgör värd för analysfunktionen.
- Analysfunktionen ges namnet Expertgruppen för analys av högre utbildning och forskning

Naturvetarna tillstyrker förslaget. Naturvetarna anser att arbetsmarknadens parter måste ha representation i kommittén. Att arbetsmarknadens parter finns representerade är viktigt för att kommittén ska få en djupare förståelse för framtida kompetensbehov och utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt.

6.6.1 Balansen mellan direkta anslag och externa medel

Utredningens förslag: 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.

Naturvetarna tillstyrker förslaget. För att lärosätena ska kunna axla ledartröjan och kunna styra över sin egen forskning och personalpolitik måste basanslagen höjas.

Att forskning som bedrivs vid många lärosäten idag till så stor del är externfinansierad innebär en kraftig begränsning av lärosätenas handlingsutrymme, inte minst i frågor rörande personal. När den största andelen resurser tilldelas enskilda forskare eller projekt via forskningsråd och anslagen avser finansiering av tjänster blir det i praktiken råden och inte universitetens och högskolornas ledningar, som bestämmer vem som får en anställning. Detta är mycket problematiskt för de anställda och direkt kontraproduktivt för lärosätenas verksamhet, dess långsiktiga planering och ansvarstagande som arbetsgivare.

"Anställd" blir den som drar in mycket externa medel. Resultatet blir ett klimat med ständig jakt på forskningsmedel, många och snabba publiceringar där ingen vågar

tillsvidareanställa och där uppgiften att undervisa ses som ett nödvändigt ont som stjälar forskningstid.

Utvecklingen mot forskarhotell är negativ för akademien som helhet. Vi vill därför se att mandatet att besluta över vem som erbjuds tjänster i akademien i praktiken återförs till universitetsledningarna.

I dag går hjärnkraft till spillo när de mest kvalificerade forskarna måste lägga en stor del av sin arbetstid på att ansöka om medel. En hög andel externa anslag parat med kopplingar mellan resurstilldelning och antal publiceringar har lett till att alltför mycket tid går till att jaga pengar istället för ny kunskap. Urholkningen av basanslaget och bristen på tillsvidaretjänster minskar också möjligheten att genomföra mer riskfylld och banbrytande grundforskning.

Det är av största vikt att ge en stor andel basanslag till de som äger forskningsfrågorna att disponera fritt, så att de kan skapa bra forskning och forskarutbildning. Universiteten och högskolorna måste få en möjlighet att bygga upp de bästa miljöerna och ha långsiktighet i sin planering. Med mer fasta resurser kommer det att finnas utrymme för fler fasta tjänster, vilket ger institutionerna möjlighet att satsa på sina forskare.

De direkta anslagen är också en förutsättning för att institutionerna ska kunna skapa egna forskningsstrategier, självständiga från de externa finansierarna och baserade på de fördelar och inriktning som just deras forskargrupper har.

Vi välkomnar därför en ökning av de direkta basanslagen och en minskning de indirekta externa medlen så att andelen basanslag blir större än idag.

7.2 Förslag till en ny formulering i högskolelagen

Utredningens förslag: 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.

Naturvetarna tillstyrker förslaget. Naturvetarna anser att mobilitet är den bästa och mest effektiva formen av samverkan utöver själva utbildningen av studenterna. Alltmer av svensk FoU utförs i privat sektor. Ett utökat utbyte med dessa verksamheter är önskvärt för att höja nyttan av svensk offentligt finansierad forskning såväl som för att skapa bättre karriärmöjligheter inom och utanför akademien. En forskarkarriär varken är eller ska vara begränsad till en akademisk karriär. En karriär utanför akademien ska kunna ge meriter till en anställning inom akademien.

Vår erfarenhet är att hindren för rörlighet är som allra störst när det kommer till att röra sig mellan högskolan och övriga arbetsmarknaden. Även om det idag är relativt vanligt att disputerade naturvetare gör karriär i andra verksamheter än i högskolan, är det generellt mycket svårt för den som arbetat en period utanför akademien att återvända.

Vår bild är att detta beror på framförallt två orsaker. Det ena är att villkoren och karriärmöjligheterna är så mycket bättre på övriga arbetsmarknaden än vad de är inom

akademin. I exempelvis ett forskningsintensivt företag eller en specialiserad statlig myndighet, kombineras ofta stimulerande och kvalificerade arbetsuppgifter med en hög grad av trygghet, goda villkor och möjlighet att utvecklas och avancera – utan anslagsstress. Inom akademien är det långt ifrån en självklarhet att en forskare kan få samma typ av trygghet och karriärmöjligheter och om det erbjuds är det generellt först efter väldigt många år av tidsbegränsade anställningar.

Det andra skälet är att det är svårt för den som en gång lämnat akademien att komma tillbaka, framförallt på grund av meriteringssystemets utformning. Att vetenskapliga meriter ska väga tungt för rekrytering till tjänst i högskolan är självklart. Den som vill arbeta i högskolan måste ha stort kunnande och vetenskaplig legitimitet. Men man kan tillägna sig vetenskapligt kunnande på andra sätt än (enbart) genom publiceringar i vetenskapliga tidskrifter. För den som leder forskning på ett läkemedelsbolag är målet inte en publicering i Nature utan ett robust patent på en fungerande medicin. En sådan erfarenhet måste väga tungt vid en meriteringsbedömning i akademien.

Det är heller inte givet att forskaren med högst antal citeringar är den mest lämpade universitetsläraren. För att rörligheten mellan högskola och andra verksamheter ska öka tror vi att det är en nyckelåtgärd att bredda synen på vad som är en vetenskaplig merit så att även forskningserfarenhet från andra verksamheter kan omfattas.

9.2 & 9.3 Resurstilldelning och utbildningsramen

Utredningens förslag: 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

Hälften av utbildningsramen görs rörlig och beroende av antalet studenter.

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

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.

Naturvetarna tillstyrker förslagen under förutsättning att de inte leder till att ersättningarna till naturvetenskapliga utbildningar minskar. För naturvetenskaplig, teknisk

och närliggande utbildning och forskning har urholkningen av medel till dessa under många år slagit hårt. Detta samtidigt som samhällsutvecklingen, klimatförsämringen, och accelererande naturvetenskaplig innovation och forskning samt större internationell konkurrens i sig hade krävt än större resurser. Därför behöver utbildningsanslaget till naturvetenskap, teknik och livsvetenskaperna kraftigt förstärkas framöver. Om vi ska nå Sveriges, EU:s och FN:s hållbarhetsmål kan inte urholkningen fortsätta, då naturvetare kommer krävas i denna omställning. Regeringen måste följa utvecklingen så att lärosätena tar ansvar för detta och om de inte gör det, måste regeringen hitta andra styrmedel.

Anställningsvillkor

Naturvetarna anser att goda villkor och attraktiva karriärvägar är en förutsättning för utbildning och forskning av hög kvalitet. Vi delar utredningens bedömning att ett samlat anslag och en ökad andel direkta statsanslag ger lärosätena större utrymme och förmåga att fatta strategiska beslut gällande verksamheten och ger bättre förutsättningar för lärosätena att skapa bättre arbetsvillkor för den enskilda läraren och dess karriärutveckling. Utöver detta saknar Naturvetarna skarpa förslag som förbättrar de anställdas villkor. Ordet anställningsvillkor förekommer enbart två gånger i ett betänkande på närmare 460 sidor. Att centrala frågor för styrning och kvalitet inte behandlas beror på hur direktivet är skrivet och ska inte ligga utredningen till last.

Naturvetarna anser att andelen tidsbegränsade anställningar måste minska. Bland forskande och undervisande personal överlag (exklusive doktorander) på universitet och högskolor har hela 28 procent en tidsbegränsad anställning. På flera lärosäten med fokus på teknik, naturvetenskap, medicin och livsvetenskap är det ännu vanligare – på Karolinska Institutet 45 procent, på Chalmers 43 och på KTH 35 procent. Detta ska jämföras med cirka 3 procent i det privata näringslivet.

Naturvetarna ser också att tidsbegränsade anställningar inom högskolan överanvänds idag på många håll på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftningens syfte. Med de möjligheter som finns idag att tidsbegränsa anställningar inom högskolesektorn (doktorand, postdoktor, meriteringsanställning, allmän visstid, vikariat) kan en person ha tidsbegränsade anställningar i 14 år. Det är inte ovanligt bland våra medlemmar att de får sin första tillsvidareanställning efter att de fyllt 40 år.

Reglerna mot att stapla tidsbegränsade anställningar på varandra gäller inte i universitets- och högskolevärlden som de gör i övriga samhället. Naturvetarna anser att det är en självklarhet att forskare och undervisande personal ska ha samma trygghet som alla andra.

För att komma till rätta med dessa missförhållanden föreslår Naturvetarna:

1. Ta bort den särskilda meriteringsanställningen ur högskoleförordningen.
2. Förbjud stapling av visstidsanställningar inom högskolan. Tillsvidareanställning ska vara normen och arbetsmarknadens parter ansvarar för de tekniska lösningarna.
3. Anställningar enligt högskoleförordningen inklusive postdoktor ska omfattas av kedjereglerna i LAS.

4. Inför en konverteringsregel likt den i kommun och landstingssektorns kollektivavtal i det statliga Villkorsavtalet eller genom att införliva LAS §5 regler gällande konvertering i högskoleförordningen.
5. Externa medel ska inte åtföljas av krav på motfinansiering från basanslag. Krav på detta ska förhindras, i vilket fall från de statliga forskningsråden.

Övrigt

För övrigt anser Naturvetarna att produktivitetsavdraget för högre utbildning och forskning ska avskaffas.

Naturvetarna vill också uppmärksamma att utredningens arbete har bedrivits på ett sätt som har månat om den demokratiska processen med en hög grad av transparens och att arbetssättet är ett gott exempel för framtida utredningar.

NATURVETARNA



Per Klingbjer
Förbundsdirektör



Tobias Lundquist
Utredare